



**Informe final de la evaluación de los resultados de
los programas sujetos a reglas de operación a
cargo del SNDIF para el ejercicio 2006**

El Colegio Mexiquense, A.C.
27 de febrero de 2007



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Coordinación:

Carola Conde Bonfil

Subcoordinación:

Ernesto Vega Loaiza¹

Colaboradores:

Ernesto Romero Conde

Martín Francisco Hernández Vargas

Leopoldo Figueroa Olea

Ruth Liliana Hernández Cruz

Christian Vega Alcocer

Rafael Hernández Ortega

Vladimir Herrera González

Soledad Aranda Pérez

César Solares Butrón

Ana Lilia Salazar Zarco

María del Rosario Ramírez Morales

Apoyo informático

Tania Lilia Chávez Soto

José Ángel Herrera

¹ 15 de junio de 2006-15 de febrero de 2007.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

3. Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable

3.1 Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad Diferente”²

3.1.1 Marco de referencia

El Programa Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente (DCCD) pretende ser una síntesis de la intervención familiar y comunitaria por parte del SNDIF, después de varios años de ejecución de diversos programas³ que tenían por fin brindar atención a las condiciones mínimas de desarrollo indispensables para la población vulnerable.

El DCCD intentó fusionar lo mejor de cada programa anterior y adquirir una mejor estructura organizacional con la integración de tres subprogramas auxiliares: Equipos Estratégicos Estatales (EEE), Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo (EAED) y Unidades productivas para el desarrollo (Uniprodes). Este conjunto se ideó como un Modelo de Referencia Nacional capaz de integrar los aspectos sustantivos sobre los cuales los SEDIF puedan planear y ejecutar el desarrollo comunitario.⁴

En la página de Internet del SNDIF, el DCCD pretende facilitar la construcción de los procesos de organización, formación y participación comunitaria sostenible que sean favorables a la convivencia humana equilibrada del individuo con su entorno natural y social, en localidades indígenas, rurales y urbanas en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión social.⁵

De acuerdo con su guía operativa⁶, el DCCD 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 oportunidades, generen capacidades e impulsen la formación y la organización en las comunidades de nuestro país.

En el diseño del DCCD, el SNDIF concibió al desarrollo comunitario como un proceso humano permanente encaminado a forjar en la población la autogestión de su

² Al interior de las RO-PAFPV-06, este programa es también nombrado Programa *Integral* de DCCD.

³ El Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (Copusi), el Grupo Operativo de la Red Móvil y la Estrategia de Fortalecimiento a la Economía Familiar y Comunitaria.

⁴ RO-PAFPV-06.

⁵ <http://www.dif.gob.mx/62.htm> (consulta: 25/08/06).

⁶ Con fecha de septiembre de 2004, proporcionada al equipo evaluador, EE-SNDIF-05.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

propio desarrollo.⁷ Sin embargo, el concepto de desarrollo comunitario es algo más que un proceso humano que implica al medio y sus recursos, y a partir de este reconocimiento se considera que

Es lograr un equilibrio entre lo que las comunidades realmente producen y necesitan, con lo que el modelo económico actual ofrece y requiere, para lograr una mejor calidad de vida de un modo sustentable.⁸

Este Programa se fundamenta en cinco principios básicos: los derechos humanos, la perspectiva de género, el desarrollo sustentable, el respeto a la diversidad personal y cultural y, a partir de 2005, la perspectiva familiar y comunitaria.

Con estos principios, el DCCD pretende demostrar un enfoque territorial que parte de la atención al espacio como núcleo de las relaciones culturales, económicas, políticas y sociales, simultáneas y acumulativas, por las cuales se comparten problemas, necesidades y posibles soluciones de una comunidad.

Esto se traduciría en un programa que, lejos de ser sectorial y atender a un tipo de población, se proyecta como un puente hacia el desarrollo, capaz de ejecutar medidas compensatorias y practicar la mejora de estrategias que proporcionen a la población apoyo y servicios inmediatos, mientras su proceso de desarrollo se retroalimenta para poder continuar por sí mismo.

El diseño del Programa DCCD intenta contribuir de alguna manera a la consecución de los siguientes objetivos rectores del PND 2001-2006.

En el objetivo rector 1, apartado *Desarrollo Social y Humano* específicamente, al “mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos” que menciona en su *estrategia b*:

Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo. Actualizar los objetivos de la política pública para el desarrollo social y humano, poniendo énfasis en la superación de las personas y en el desarrollo de sus capacidades e iniciativas, así como en el fortalecimiento de las formas de participación social. En esta tarea se adoptarán criterios de permanencia de los programas sociales con carácter de largo plazo y sin sesgos provenientes de coyunturas políticas o actitudes partidistas

⁷ RO-PAFPV-06.

⁸ Juan Carlos Franco Guillén, ¿Entonces qué es el desarrollo comunitario?, *Informe GeoJuvenil*, capítulo 1 Nuestro país, GeoJuvenil México. Versión electrónica: http://www.geojuvenil.org.mx/informe/nuestro_pais/desarrollo_comunitario.html (consulta: 22/02/07).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

El DCCD busca garantizar la protección y el desarrollo integral de las personas que por alguna situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a los satisfactores básicos de desarrollo, al ejercicio pleno de sus derechos y a una formación con sentido humano, que potencie sus capacidades individuales y el acceso a una vida digna.

El diseño del DCCD está dirigido a coadyuvar en parte el cumplimiento del objetivo rector 1, en su *estrategia d*:

Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias. Asegurar el acceso a los servicios de salud y que los usuarios reciban un trato profesional y digno, que los satisfaga plenamente y que, al mismo tiempo, protejan la economía familiar de gastos excesivos, para fortalecer la cohesión social al reducir las desigualdades. Asimismo, se buscará la participación responsable de la población en el cuidado preventivo individual, familiar y colectivo de la salud.

Asimismo, el DCCD pretende favorecer al objetivo rector 2 “acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”, en cuya *estrategia b* menciona:

Transformar las condiciones de inequidad de género en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, y poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

Esta estrategia se adopta ya que el DCCD debe atender a población compuesta por familias de comunidades en situación vulnerable, de alta (AM) y muy alta marginación (MAM), y está diseñado para incluir a las mujeres en la planeación y desarrollo de las acciones comunitarias y familiares en las comunidades atendidas.

En el objetivo rector 3, “impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva” en su *estrategia a*, que cita:

Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

La capacitación y el capital humano que se procuran desarrolla en el DCCD son parte del eje de atención *promoción de la educación* en el que se entiende por educación el conjunto de conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes que le



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

permiten al beneficiario acceder a un mejor entendimiento de su realidad y de su participación en la comunidad.

El DCCD pretende coadyuvar al objetivo rector 4, “fortalecer la cohesión y el capital sociales” en las *estrategias* del PND:

a) Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social. Impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad sociales. [...] d) Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.

Por otra parte, el Programa también persigue contribuir de alguna forma a los propósitos del PNS 2001-2006 en su *estrategia 2* (reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres), línea de acción 2.6 (atender problemas relacionados con el rezago), mediante la gestión y canalización de servicios de salud, la orientación acerca del tema de salud y la prestación de ayuda directa para la salud.

3.1.2 Cumplimiento de objetivos

El objetivo del DCCD en las RO-PAFPV-06 es promover la existencia de grupos autogestivos (*grupos de desarrollo*) en localidades rurales con altos y muy altos índices de marginación, mediante la promoción de un proceso organizativo formativo y la instrumentación de proyectos orientados a cubrir las necesidades prioritarias de los beneficiarios.

Los objetivos específicos del DCCD 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 plazos en los ejes de Alimentación, Salud, Educación, Fortalecimiento de la economía y Mejoramiento de la vivienda y la comunidad.

El Programa tiene cuatro estrategias operativas para alcanzar estos objetivos: la estrategia de integralidad, de corresponsabilidad, de contextualidad y de



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

sostenibilidad. La primera comprende la atención integral de las comunidades y la instrumentación de una oferta institucional integrada.⁹ Por su parte, la estrategia de sostenibilidad está conformada por tres grandes líneas estratégicas que son la participación social, la organización comunitaria y el proceso formativo-educativo.

En la práctica, la guía operativa del DCCD incluye seis actores principales para poder llevar a cabo estas estrategias y así contribuir al logro de los objetivos: el SNDIF, el SEDIF, el equipo estratégico¹⁰, el promotor comunitario, el SMDIF y la comunidad. En lo general, cada uno cuenta con una metodología operativa para las etapas de planeación, ejecución, cierre y continuidad.

Con esta dinámica, el DCCD tiene la intención de alcanzar sus propios objetivos y como acción de intervención para el desarrollo comunitario, el propósito de engendrar en los agentes sociales la autogestión de su bienestar.

En la práctica, el DCCD depende mucho de las múltiples decisiones de los SEDIF y de que su participación promueva la aplicación del Programa en los municipios y sus comunidades no como remedio, sino como una respuesta alterna que puede ser viable frente a las opciones desarticuladas ofrecidas por otros programas con fines similares.

Después de tres años de operación, la principal dificultad del DCCD sigue siendo la ejecución por parte de cada SEDIF (quienes delegan a los EEE la puesta en marcha) y su falla al conformar y reportar los planes estratégicos al SNDIF, además del resto de información obligatoria que no integran, como los padrones de beneficiarios y sus comprobaciones.

Hasta ahora se han realizado acciones que procuran responder a los objetivos específicos del Programa sin que esté del todo considerada la visión de desarrollo local sustentable de los beneficiarios.

3.1.3 Gasto programado y ejercido

En 2006 el presupuesto ejercido del DCCD fue de 109.7 millones (véase el Cuadro 3.1.1).

⁹ Los ejes de atención son cinco: alimentación, promoción de la salud, promoción de la educación, fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria y el mejoramiento de la vivienda y la comunidad.

¹⁰ Es un grupo de especialistas en desarrollo familiar y comunitario, encargado de planear, diseñar y apoyar la estrategia de operación del DCCD a nivel estatal.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.1.1. Financiamiento para el Programa DCCD, 2006

SEDIF	Totales				
	Total	Promotoría ¹	Personal de apoyo	Gastos de operación	Otros
Total	109 747 415	40 919 246	18 530 140	17 080 163	33 217 866
Aguascalientes	205 682	0	0	101 230	104 452
Baja California	4 085 172	3 737 262	220 110	127 800	0
Baja California Sur	584 739	454 353	90 882	36 000	3 503
Campeche	2 076 643	151 200	137 640	125 705	1 662 098
Coahuila	6 831 227	5 643 724	0	1 187 503	0
Colima	1 410 972	970 892	70 183	369 896	0
Chiapas	16 244 587	3 678 033	12 474 000	92 554	0
Chihuahua	448 000	192 000	36 000	210 000	10 000
Durango	1 299 000	1 149 000	0	150 000	0
Guanajuato	6 222 198	5 280 186	638 104	77 287	226 622
Guerrero	108 480	108 480	0	0	0
Hidalgo	6 367 077	873 000	438 688	159 984	4 895 406
Jalisco	11 081 693	5 788 343	1 584 738	1 524 552	2 184 060
México	208 420	165 000	9 100	34 320	0
Michoacán	1 797 051	1 720 832	50 799	0	25 420
Morelos	79 250	0	10 800	68 450	0
Nayarit	225 980	0	0	225 980	0
Nuevo León	3 122 508	322 700	61 750	1 235 411	1 502 647
Oaxaca	0	0	0	0	0
Puebla	21 744	0	7 722	14 022	0
Querétaro ²	0	0	0	0	0
Quintana Roo	153 045	90 619	4 100	46 890	11 436
San Luis Potosí ²	0	0	0	0	0
Sinaloa	7 408 434	4 486 401	378 990	2 543 043	0
Sonora	5 240 873	110 995	362 136	58 460	4 709 282
Tabasco	22 207 279	5 431 159	1 767 668	7 450 845	7 557 606
Tamaulipas	0	0	0	0	0
Tlaxcala	52 000	52 000	0	0	0
Veracruz	11 761 379	159 000	105 443	1 174 256	10 322 681
Yucatán	95 975	30 000	0	65 975	0
Zacatecas	408 008	324 068	81 287	0	2 654

¹ Nota del área responsable: en este rubro está considerada la información de promotores y facilitadores.

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes financieros del ejercicio 2006.

El área responsable no dio a conocer esta estructura financiera para 2005 por lo que no es posible realizar ningún análisis comparativo.¹¹

El equipo evaluador observa que el área responsable debería tener integrado el presupuesto por separado de cada subprograma (EEE, EAED y Uniprodes) para que fuera más fácil la verificación de los avances y del cierre de cada ejercicio. La

¹¹ Al respecto el equipo evaluador hace notar que esa área envió la comprobación de radicaciones en un cuadro elaborado para el informe final de la EE-SNDIF-05, lo que indica la poca confianza en su propia sistematización de la información o los descuidos por integrarla de manera adecuada y tenerla a disposición.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

sistematización de esta información a detalle es importante para transparentar la operación de DCCD.

De acuerdo con la información proporcionada por el área responsable del DCCD, en 2006 el presupuesto ejercido del subprograma EEE fue de 13.9 millones. Este monto es menor que el ejercido en 2005 -la diferencia es de \$129 939- (véase el Cuadro 3.1.2).

Cuadro 3.1.2. Relación de radicaciones y comprobaciones para Equipos estratégicos en los SEDIF, 2005 - 2006

SEDIF	2005			2006			Variación (%)
	Total (\$)		Variación (%)	Total (\$)		Variación (%)	
	Programado	Radicado		Programado ¹	Radicado		
Total	14 006 228	14 006 228	0	14 042 675	13 876 289	-1.18	-0.93
Aguascalientes	453 502	515 502	13.67	364 784	404 784	10.97	-21.48
Baja California	453 502	488 502	7.72	600 000	600 000	0	22.82
Baja California Sur	453 502	139 539	-69.23	241 307	326 307	35.22	133.85
Campeche	453 502	453 502	0	453 000	390 750	-13.74	-13.84
Coahuila	453 502	604 474	33.29	600 000	600 000	0	-0.74
Colima	453 502	524 011	15.55	500 000	500 000	0	-4.58
Chiapas	453 502	453 502	0	600 000	600 000	0	32.30
Chihuahua	453 502	501 102	10.50	500 000	500 000	0	-0.22
Durango	453 502	453 502	0	453 000	500 000	10.38	10.25
Guanajuato	438 968	453 502	3.31	500 000	500 000	0	10.25
Guerrero	453 502	453 502	0	453 000	453 000	0	-0.11
Hidalgo	453 502	453 502	0	453 000	453 000	0	-0.11
Jalisco	453 502	549 615	21.19	600 000	600 000	0	9.17
México	453 502	313 963	-30.77	241 307	364 784	51.17	16.19
Michoacán	453 502	520 336	14.74	600 000	600 000	0	15.31
Morelos	453 502	342 197	-24.54	364 784	364 785	0	6.60
Nayarit	453 502	453 502	0	364 784	400 784	9.87	-11.62
Nuevo León	453 502	453 502	0	600 000	600 000	0.00	32.30
Oaxaca	453 502	453 502	0	453 000	453 000	0.00	-0.11
Puebla	453 502	436 059	-3.85	241 307	364 786	51.17	-16.34
Querétaro ²	453 502	226 751	-50.00	241 307	0	-100	-100.00
Quintana Roo	453 502	453 502	0	241 307	241 307	0	-46.79
San Luis Potosí ²	453 502	485 946	7.15	364 784	0	-100	-100.00
Sinaloa	453 502	601 193	32.57	600 000	600 000	0	-0.20
Sonora	453 502	501 011	10.48	500 000	500 000	0	-0.20
Tabasco	453 502	453 502	0	600 000	600 000	0	32.30
Tamaulipas	415 709	453 502	9.09	500 000	500 000	0	10.25
Tlaxcala	453 502	453 502	0	453 000	453 000	0	-0.11
Veracruz	453 502	453 502	0	453 000	453 000	0	-0.11
Yucatán	453 502	453 502	0	453 000	500 000	10.38	10.25
Zacatecas	453 502	453 502	0	453 000	453 000	0	-0.11

¹ El total 2006 difiere de la programación anterior, presentada en el informe preliminar (\$13 898 537).

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en la EE-SNDIF-05 e información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, febrero de 2006.

Estos números indican las asignaciones del área central que en casos como Baja California Sur, Nayarit y Puebla fueron mayores a las programadas. Este presupuesto se designa para las contrataciones de los equipos sin tener la certeza de lo que realizan en materia de desarrollo comunitario, pues no hay indicadores ni información sistematizada al respecto.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

3.1.4 Beneficios económicos y sociales

De acuerdo con la verificación en campo se observa que los SEDIF visitados aún no logran articular el Programa de manera que se realicen las estrategias del DCCD de manera simultánea.

El SEDIF Campeche ha operado el DCCD dos años sin que los logros indiquen que en algún momento se logrará integrar las estrategias y los ejes de atención que considera el diseño del Programa.¹² Las acciones que se han realizado fueron dar pláticas informativas y de concienciación sobre aspectos de higiene ambiental y reforestación a comunidades, mediante convocatoria abierta a la ciudadanía para que participara en acciones de limpieza de predios y calles, y el desecho de cacharros mediante jornadas en las que se recolectaron desperdicios.

Asimismo, otro proyecto es la Microindustria de Productos de Amaranto Campechano, para ofrecer a madres adolescentes un empleo. Empero, no existen otras señales relevantes de que el DCCD pueda ser articulado como un programa integral y sí constituye claramente una forma de duplicidad de acciones que otros programas realizan para empoderar a las mujeres o para generar conciencia en los ciudadanos acerca del ambiente.

No obstante, el área responsable, de acuerdo con la caracterización del DCCD por estado,¹³ “recomienda definir la perspectiva de continuidad del mismo [DCCD]” lo que implicaría para el SEDIF “Elaborar un programa de trabajo con visión estratégica para el 2007 [...] asumir la normatividad para la operación de Comunidad Diferente [y] Fortalecer la corresponsabilidad para el desarrollo de procesos comunitarios y la metodología participativa”, entre otras acciones.

El equipo evaluador cuestiona que luego de dos años de financiar al EEE de Campeche, el área responsable considere que debe continuar aunque la misma reconoce que el SEDIF no ha asumido la normatividad para la operación del Programa. Éste no es el único caso en el que se han estado subsidiando acciones que en nada se parecen al modelo de DCCD ni cumplen con sus objetivos.

En el SEDIF Guerrero la principal acción que se realizó fue haber articulado la concurrencia de recursos institucionales y municipales orientados básicamente a la productividad y el mejoramiento de la vivienda en localidades rurales de la entidad.¹⁴

¹² El DCCD se reconoce en el estado con el nombre “Juntos por su Comunidad”.

¹³ SNDIF, “Caracterización por entidad de la Estrategia de Desarrollo Comunitario, 2006”, DGADC. Documento entregado al equipo evaluador vía electrónica el 26/02/07.

¹⁴ Se articuló el Programa de Vivienda Digna (piso firme y techo) 2006, destinado al mejoramiento de vivienda. Se realizó una dotación de paquetes para pisos y techos. Cada paquete incluía 16 piezas de láminas de fibrocemento y 15 bultos de cemento (para cubrir un área de 32-35m²). En



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Sin embargo, como bien lo señala el área responsable del DCCD¹⁵, los proyectos fueron aterrizados en función de los compromisos generados con los municipios y las instituciones que se integraron a esa concurrencia. Además, la organización comunitaria se restringió a formar grupos para operar el proyecto de mejoramiento de la vivienda.

Desde esta perspectiva, el DCCD no fomentó en los beneficiarios el sentido de pertenencia en sus habitantes ni la inclusión de valores entre los cuales se inserta la perspectiva de género, al haber sido sujetos pasivos del asistencialismo político de cada municipio.

Recuérdese que el único requisito en las RO-PAPFV-06 es:

Los interesados en recibir los beneficios de este Programa deberán acudir a las oficinas de los Sistemas Estatales y Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, para lo cual deberán cumplir con los requisitos que éstas establezcan cuyos mínimos serán: comprometerse a participar activamente, que haya un grupo interesado en trabajar por la comunidad y que ésta tenga un índice de marginación alto o muy alto.

El SEDIF San Luis Potosí sólo operó el Programa hasta el primer trimestre de 2006 porque consideró que aún con buena voluntad no lo lograría dado que no tienen experiencia en materia de desarrollo comunitario y -mucho menos- la capacidad para implantarlo. En 2005 el SEDIF opinó que con las labores del DCCD no se lograba un mínimo de bienestar entre la población ya que no se alcanzaban a establecer proyectos autosustentables y la mayoría de los beneficiarios recurría al Programa con una visión asistencialista. Además, la falta de promoción en el estado complicaba el posicionamiento del DCCD entre la gente, la que, en la mayoría de los casos, esperaba despensas o apoyos para usarlos de forma individual.

La decisión, junto con el gobierno del estado, fue transferirlo a la Secretaría de Desarrollo Social Regional (Sedesore) para que absorbiera sus acciones debido a que la capacidad operativa que tenía el SEDIF era mínima¹⁶ y para evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos ya que, por medio del Programa *Supera*, la Sedesore cubriría las acciones con recursos millonarios.

De esta forma, la verificación en campo registró la incapacidad de los SEDIF para articular el modelo de DCCD y promover el resto de los ejes de atención: salud,

total se entregaron 3 038 paquetes de cemento y 3 369 de lámina. En algunos casos se aplicó una cuota de recuperación de 20% o menos, determinada por el Director General del SEDIF, según lo mencionó el área responsable del DCCD en ese estado.

¹⁵ SNDIF, "Caracterización por entidad...", *op. cit.*

¹⁶ Seis personas contratadas para 24 comunidades con una gran limitante de vehículos, lo que generaba que las labores de capacitación y seguimiento se complicaran.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

alimentación y educación. En gran medida se debe a que reconocen que existen las instancias estatales y federales para dar respuesta a las necesidades en materia de asistencia y desarrollo social y que, por lo tanto, la gestión directa de los recursos la pueden (e incluso, en algunos casos, la deben) realizar los interesados.

Además, las acciones realizadas por los SEDIF no pretenden generar beneficios que sean de largo plazo sino remediar problemas que otros programas gubernamentales atienden (inclusive igual o de mejor manera).

En resumen, el DCCD -articulado como hasta ahora- seguirá enfrentando la posibilidad de que las personas no deseen participar colectivamente; que lo deseen y lo hagan pero no obedeciendo a una necesidad colectiva, o que algunas prácticas nocivas -basadas en la cultura asistencialista tradicional e incluso clientelar- sigan realizándose ya que con esta visión se han operado los proyectos del DCCD.

En principio se cumple con la cobertura a nivel nacional, según lo señalan las RO-PAFPV-06, ya que el DCCD ha operado en todos los estados, aunque en 2006 sólo operó en 29 (véase el Cuadro 3.1.3).¹⁷ La cobertura fue de 586 municipios y 1 704 localidades aunque en el primer trimestre el Programa atendía a 570 municipios y 2 604 localidades, es decir, que se incrementó 2.8% la participación de municipios, pero disminuyó 34.6% la atención a localidades. Después de esta consideración, comparada con 2005 la cobertura se mantuvo prácticamente igual (0.5% de localidades fue la diferencia más significativa).

Desde la perspectiva del equipo evaluador, el DCCD debe integrar esta información con base en la clave de la localidad del Conapo ya que el SNDIF desconoce cuáles son las localidades (y si son o no prioritarias) en las que se ejecuta el DCCD puesto que los SEDIF informan sólo de manera general, como se mostró en el Cuadro 3.1.3.

Además, el área responsable no genera información para conocer de qué manera se está cumpliendo con la metodología del DCCD (focalización y cobertura) planteada para atender a las localidades de alta y muy alta marginación (AM y MAM) con menos de 2 500 habitantes.

¹⁷ A decir de la responsable del área la no participación de Querétaro y San Luis Potosí se debió a un cambio de visión de las autoridades estatales.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.1.3. Cobertura del Programa DCCD, 2005 - 2006

Estado	2005		2006						Variación (%)	
	M	L	Primer trimestre		Final		Variación (%)		M	L
			M	L	M	L	M	L		
Total	570	1 696	570	2 604	586	1 704	2.81	-34.56	0.03	0.47
Aguascalientes	6	11	6	11	6	11	0	0	0	0
Baja California	3	24	3	20	3	20	0	0	0	-16.67
Baja California Sur ¹	5	7	5	6	5	31	0	416.67	0	342.86
Campeche	3	6	5	8	5	8	0	0	0.67	33.33
Coahuila	17	66	8	29	13	36	62.50	24.14	-0.24	-45.45
Colima	10	38	9	43	9	43	0	0	-0.10	13.16
Chiapas	61	154	79	890	61	154	-22.78	-82.70	0	0
Chihuahua	16	35	17	44	22	58	29.41	31.82	0.38	65.71
Durango	39	57	38	63	38	147	0	133.33	-0.03	157.89
Guanajuato	42	116	42	94	37	75	-11.90	-20.21	-0.12	-35.34
Guerrero	4	4	43	58	43	56	0	-3.45	9.75	1300.00
Hidalgo	57	60	39	83	18	23	-53.85	-72.29	-0.68	-61.67
Jalisco	28	41	75	182	72	168	-4.00	-7.69	1.57	309.76
México	7	8	7	7	15	15	114.29	114.29	1.14	87.50
Michoacán	18	25	29	47	29	47	0	0	0.61	88.00
Morelos	16	22	14	17	17	30	21.43	76.47	0.06	36.36
Nayarit	3	5	0	0	19	29	n.s.	n.s.	5.33	480.00
Nuevo León	7	33	7	55	7	54	0	-1.82	0	63.64
Oaxaca	14	33	14	30	14	30	0	0	0	-9.09
Puebla ¹	42	42	0	0	8	16	0	0	-0.81	-61.90
Querétaro ^{1,2}	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	3	19	3	19	3	9	0	-52.63	0	-52.63
San Luis Potosí ^{1,2}	6	24	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	16	68	17	70	17	70	0	0	0.06	2.94
Sonora	16	57	7	20	7	20	0	0	-0.56	-64.91
Tabasco	16	286	16	369	16	277	0	-24.93	0	-3.15
Tamaulipas	26	259	23	275	6	62	-73.91	-77.45	-0.77	-76.06
Tlaxcala	1	13	1	13	4	19	300.00	46.15	3.00	46.15
Veracruz	70	148	33	98	43	88	30.30	-10.20	-0.39	-40.54
Yucatán	4	4	4	4	7	11	75.00	175.00	0.75	175.00
Zacatecas	10	27	26	49	42	97	61.54	97.96	3.20	259.26

¹ Estos SEDIF observaron omisiones de información en 2005, por lo que al cierre los alcances cuantitativos no se visualizan.

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

M= municipios, L= localidades.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos correspondientes al ejercicio 2005, al avance del primer trimestre e informe final 2006.

De acuerdo con la información proporcionada, en 2006 sólo 70% de las localidades atendidas son de AM y MAM. La justificación es que “no se incremento [sic] la cobertura debido a que se recomendó dar continuidad a los procesos de apertura de dicho ejercicio [2005], además de que la dimensión institucional de la estrategia depende de las diversas desiciones [sic] y perspectivas de los SEDIF.”¹⁸

En la práctica, la focalización del DCCD está determinada por los estados ya que éstos definen los criterios de marginación y, con ello, establecen finalmente la población objetivo.¹⁹ Esto evidencia que la ejecución del DCCD por parte de los SEDIF incumple la normatividad ya que las RO-PAFPV-06 indican que los

¹⁸ Documento “Consideraciones a la instrumentación de la estrategia 2006”, informe final realizado en especial para reportar a El Colegio Mexiquense, AC, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, febrero de 2007 (entregado vía electrónica el 07/02/07).

¹⁹ El SNDIF no determinó propiamente las localidades prioritarias en donde se aplica el DCCD puesto que se entiende como atribución autonómica de los estados el que establezcan la focalización.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

beneficiarios del DCCD son los *grupos de desarrollo* que habiten en localidades rurales con AM y MAM, entre los que se deben promover acciones de comprensión y de transformación de su realidad. En 2006 el Programa incrementó en 44.6% los *grupos de desarrollo* en comparación con 2005 (véase el Cuadro 3.1.4).

Cuadro 3.1.4. Cobertura del Programa DCCD, Grupos de desarrollo, 2005 - 2006

SEDIF	2005			2006			Variación (%)	
	Grupos	Integrantes	Promedio integrantes / grupo	Grupos	Integrantes	Promedio integrantes / grupo	Grupos	Integrantes
Total	1 718	41 046	24	2 484	122 464	49	44.59	198.36
Aguascalientes	11	120	11	11	267	24	0.00	122.50
Baja California	17	65	4	20	239	12	17.65	267.69
Baja California Sur ³	7	28	4	26	249	10	271.43	789.29
Campeche ³	6	60	10	8	40	5	33.33	-33.33
Coahuila	79	2 220	28	45	499	11	-43.04	-77.52
Colima	33	527	16	42	263	6	27.27	-50.09
Chiapas	153	2 679	18	153	86 078	563	0.00	3113.06
Chihuahua	35	238	7	3	52	17	-91.43	-78.15
Durango	0	0	0	63	60	1	0	0
Guanajuato	116	6 919	60	95	2 130	22	-18.10	-69.22
Guerrero	42	417	10	44	220	5	4.76	-47.24
Hidalgo	21	2 672	127	5	5	1	-76.19	-99.81
Jalisco	28	182	7	58	726	13	107.14	298.90
México ³	8	199	25	15	156	10	87.50	-21.61
Michoacán	25	1 251	50	64	868	14	156.00	-30.62
Morelos	22	456	21	15	203	14	-31.82	-55.48
Nayarit ¹	5	185	37	18	139	8	260.00	-24.86
Nuevo León	33	1 752	53	34	1 708	50	3.03	-2.51
Oaxaca	33	198	6	30	3 971	132	-9.09	1905.56
Puebla ³	17	0	0	19	350	18	0	0
Querétaro ^{2,3}	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo ^{1,3}	19	0	0	9	54	6	-52.63	0
San Luis Potosí ²	24	726	30	0	0	0	-100.00	-100.00
Sinaloa	277	9 111	33	262	2 874	11	-5.42	-68.46
Sonora	16	68	4	120	869	7	650.00	1177.94
Tabasco	286	4 997	17	849	14 592	17	196.85	192.02
Tamaulipas ³	259	4 662	18	144	720	5	-44.40	-84.56
Tlaxcala	7	28	4	6	55	9	-14.29	96.43
Veracruz	108	0	0	88	1 567	18	-18.52	0
Yucatán	4	231	58	4	51	13	0.00	-77.92
Zacatecas	27	1 055	39	234	3 459	15	766.67	227.87

¹ Estos SEDIF no enviaron su información completa en 2006.

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

³ Se refiere a los SEDIF que al cierre del ejercicio de 2005 no enviaron los informes correspondientes al SNDIF, por lo que no se contó con información sobre su operación, únicamente con la cobertura planeada.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

El promedio de integrantes por grupo fue de 49, mayor que en 2005 (24 integrantes), por lo que el aumento total de integrantes fue de 98.4% en 2006 (véase el Cuadro 3.1.4). Sin embargo, estos datos fuera de contexto no permiten conocer las acciones desarrolladas por estas personas ni el impacto que tiene el que se estén conformando más *grupos de desarrollo*.

En el Cuadro 3.1.5.a. se aprecia el total de los beneficiarios del DCCD en 2005 y 2006. Comparados ambos años, la disminución del número de beneficiarios es de 55.4% en 2006.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.1.5.a. Cobertura del Programa DCCD, beneficiarios 2005 - 2006

SEDIF	2005				2006				Variación (%)
	Beneficiarios			Familias	Beneficiarios			Familias	
	Total	Mujeres	Hombres		Total	Mujeres	Hombres		
Total	334 189	175 242	158 947	77 385	148 905	95 820	53 085	71 857	-55.44
Aguascalientes	193	170	23	66	434	359	75	276	124.87
Baja California	8 873	5 936	2 937	1 019	10 079	7 544	2 535	7 313	13.59
Baja California Sur ³	0	0	0	0	1 405	1 008	397	744	0
Campeche ³	0	0	0	0	1 404	881	523	467	0
Coahuila	1 374	574	800	1 560	500	169	331	1 101	-63.61
Colima	3 491	1 863	1 628	1 266	743	591	152	1 145	-78.72
Chiapas	28 196	14 253	13 943	5 710	47 650	33 856	13 794	12 247	69.00
Chihuahua	3 491	1 863	1 628	1 266	11 021	5 526	5 495	144	215.70
Durango	5 099	2 494	2 605	1 285	7 595	5 547	2 048	2 309	48.95
Guanajuato	0	0	0	0	6 477	5 354	1 123	5 928	0
Guerrero	3 003	1 678	1 325	558	2 883	1 973	910	2 875	-4.00
Hidalgo	1 225	1 085	140	1 225	35	31	4	22	-97.14
Jalisco	30 030	16 780	13 250	5 580	1 037	649	388	0	-96.55
México ³	0	0	0	0	156	102	54	25	0
Michoacán	0	0	0	0	13 177	6 960	6 217	3 048	0
Morelos	358	206	152	249	202	168	34	143	-43.58
Nayarit ¹	500	282	218	115	0	0	0	286	-100.00
Nuevo León	2 828	1 865	963	700	281	228	53	110	-90.06
Oaxaca	4 268	2 885	1 383	1 498	4 104	2 675	1 429	792	-3.84
Puebla ³	0	0	0	0	326	78	248	348	0
Querétaro ^{2,3}	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo ^{1,3}	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí ²	1 230	646	584	495	0	0	0	0	-100.00
Sinaloa	6 123	4 099	2 024	1 894	8 420	6 002	2 418	2 206	37.51
Sonora	132 225	66 233	65 992	31 013	4 014	1 482	2 532	2 057	-96.96
Tabasco	23 566	12 428	11 138	6 464	14 760	7 840	6 920	3 857	-37.37
Tamaulipas ³	0	0	0	0	0	0	0	20 691	0
Tlaxcala	166	85	81	32	171	134	37	140	3.01
Veracruz	69 623	35 466	34 157	13 590	3 377	1 990	1 387	1 668	-95.15
Yucatán	0	0	0	0	1 076	714	362	322	0
Zacatecas	8 327	4 351	3 976	1 800	7 578	3 959	3 619	1 593	-8.99

¹ Estos SEDIF no enviaron su información completa en 2006.

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

³ Se refiere a los SEDIF que al cierre del ejercicio de 2005 no enviaron los informes correspondientes al SNDIF, por lo que no se contó con información sobre su operación, únicamente con la cobertura planeada.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

El Cuadro 3.15.b. indica la cobertura relativa del Programa en 2005 y 2006. Los estados con más beneficiarios en 2006 son Chiapas, Tabasco y Michoacán.²⁰

²⁰ *Coincidentemente* estos tres estados son parte de la muestra de nueve estados en los que se evaluó el modelo de DCCD. Véase A Campo Abierto SC de RL de CV, "Evaluación del Modelo Comunidad Diferente", noviembre de 2006. Versión electrónica:

<http://www.dif.gob.mx/grupos/media/EvComModelo.pdf> (consulta: 26/02/07).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.1.5.b. Cobertura relativa del Programa DCCD, beneficiarios 2005 - 2006

SEDIF	2005				2006			
	Beneficiarios				Beneficiarios			
	Total	Mujeres	Hombres	Familias	Total	Mujeres	Hombres	Familias
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Aguascalientes	0.06	0.10	0.01	0.09	0.29	0.37	0.14	0.38
Baja California	2.66	3.39	1.85	1.32	6.77	7.87	4.78	10.18
Baja California Sur ³	0	0	0	0	0.94	1.05	0.75	1.04
Campeche ³	0	0	0	0	0.94	0.92	0.99	0.65
Coahuila	0.41	0.33	0.50	2.02	0.34	0.18	0.62	1.53
Colima	1.04	1.06	1.02	1.64	0.50	0.62	0.29	1.59
Chiapas	8.44	8.13	8.77	7.38	32.00	35.33	25.98	17.04
Chihuahua	1.04	1.06	1.02	1.64	7.40	5.77	10.35	0.20
Durango	1.53	1.42	1.64	1.66	5.10	5.79	3.86	3.21
Guanajuato	0	0	0	0	4.35	5.59	2.12	8.25
Guerrero	0.90	0.96	0.83	0.72	1.94	2.06	1.71	4.00
Hidalgo	0.37	0.62	0.09	1.58	0.02	0.03	0.01	0.03
Jalisco	8.99	9.58	8.34	7.21	0.70	0.68	0.73	0
México ³	0	0	0	0	0.10	0.11	0.10	0.03
Michoacán	0	0	0	0	8.85	7.26	11.71	4.24
Morelos	0.11	0.12	0.10	0.32	0.14	0.18	0.06	0.20
Nayarit ¹	0.15	0.16	0.14	0.15	0	0	0	0.40
Nuevo León	0.85	1.06	0.61	0.90	0.19	0.24	0.10	0.15
Oaxaca	1.28	1.65	0.87	1.94	2.76	2.79	2.69	1.10
Puebla ³	0	0	0	0	0.22	0.08	0.47	0.48
Querétaro ^{2,3}	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo ^{1,3}	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí ²	0.37	0.37	0.37	0.64	0	0	0	0
Sinaloa	1.83	2.34	1.27	2.45	5.65	6.26	4.55	3.07
Sonora	39.57	37.80	41.52	40.08	2.70	1.55	4.77	2.86
Tabasco	7.05	7.09	7.01	8.35	9.91	8.18	13.04	5.37
Tamaulipas ³	0	0	0	0	0	0	0	28.79
Tlaxcala	0.05	0.05	0.05	0.04	0.11	0.14	0.07	0.19
Veracruz	20.83	20.24	21.49	17.56	2.27	2.08	2.61	2.32
Yucatán	0	0	0	0	0.72	0.75	0.68	0.45
Zacatecas	2.49	2.48	2.50	2.33	5.09	4.13	6.82	2.22

¹ Estos SEDIF no enviaron su información completa en 2006.

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

³ Se refiere a los SEDIF que al cierre del ejercicio de 2005 no enviaron los informes correspondientes al SNDIF, por lo que no se contó con información sobre su operación, únicamente con la cobertura planeada.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

El Cuadro 3.1.5.c. muestra el comparativo 2005 - 2006 del porcentaje de beneficiarios por sexo. El porcentaje de mujeres beneficiarias aumentó 22.7 mientras que el de hombres disminuyó 25%. Empero, este aumento de beneficiarias no significa que se esté privilegiando la perspectiva de género pues no hay datos que demuestren que esto está sucediendo con la ejecución del Programa. Más aún, en algunos casos implica una doble jornada de trabajo para las mujeres y tampoco es visible su aportación a la comunidad.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.1.5.c. Cobertura del Programa DCCD, porcentaje de beneficiarios por sexo 2005 - 2006

SEDIF	2005			2006			Variación (%)	
	Porcentaje de beneficiarios (%)			Porcentaje de beneficiarios (%)			Mujeres	Hombres
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres		
Total	334 189	52.44	47.56	148 905	64.35	35.65	22.72	-25.04
Aguascalientes	193	88.08	11.92	434	82.72	17.28	124.87	45.01
Baja California	8 873	66.90	33.10	10 079	74.85	25.15	13.59	-24.02
Baja California Sur ³	0	0	0	1 405	71.74	28.26	0	0
Campeche ³	0	0	0	1 404	62.75	37.25	0	0
Coahuila	1 374	41.78	58.22	500	33.80	66.20	-63.61	13.70
Colima	3 491	53.37	46.63	743	79.54	20.46	-78.72	-56.13
Chiapas	28 196	50.55	49.45	47 650	71.05	28.95	69.00	-41.46
Chihuahua	3 491	53.37	46.63	11 021	50.14	49.86	215.70	6.92
Durango	5 099	48.91	51.09	7 595	73.03	26.97	48.95	-47.22
Guanajuato	0	0	0	6 477	82.66	17.34	0	0
Guerrero	3 003	55.88	44.12	2 883	68.44	31.56	-4.00	-28.46
Hidalgo	1 225	88.57	11.43	35	88.57	11.43	-97.14	0.00
Jalisco	30 030	55.88	44.12	1 037	62.58	37.42	-96.55	-15.20
México ³	0	0	0	156	65.38	34.62	0	0
Michoacán	0	0	0	13 177	52.82	47.18	0	0
Morelos	358	57.54	42.46	202	83.17	16.83	-43.58	-60.36
Nayarit ¹	500	56.40	43.60	0	0	0	-100.00	-100.00
Nuevo León	2 828	65.95	34.05	281	81.14	18.86	-90.06	-44.61
Oaxaca	4 268	67.60	32.40	4 104	65.18	34.82	-3.84	7.46
Puebla ³	0	0	0	326	23.93	76.07	0	0
Querétaro ^{2,3}	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo ^{1,3}	0	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí ²	1 230	52.52	47.48	0	0	0	-100.00	-100.00
Sinaloa	6 123	66.94	33.06	8 420	71.28	28.72	37.51	-13.12
Sonora	132 225	50.09	49.91	4 014	36.92	63.08	-96.96	26.39
Tabasco	23 566	52.74	47.26	14 760	53.12	46.88	-37.37	-0.80
Tamaulipas ³	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	166	51.20	48.80	171	78.36	21.64	3.01	-55.66
Veracruz	69 623	50.94	49.06	3 377	58.93	41.07	-95.15	-16.28
Yucatán	0	0	0	1 076	66.36	33.64	0	0
Zacatecas	8 327	52.25	47.75	7 578	52.24	47.76	-8.99	0.02

¹ Estos SEDIF no enviaron su información completa en 2006.

² Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

³ Se refiere a los SEDIF que al cierre del ejercicio de 2005 no enviaron los informes correspondientes al SNDIF, por lo que no se contó con información sobre su operación, únicamente con la cobertura planeada.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

Cabe señalar que en 2005 el área responsable del Programa integró un *padrón* en el cual los beneficiarios eran los estados y la *población objetivo o beneficiaria*, las *localidades organizadas en grupos de desarrollo que habitan en localidades rurales con altos y muy altos niveles de marginación*.²¹

El equipo evaluador señala que un buen padrón unifica los datos básicos del beneficiario y el tipo de apoyo otorgado o el proyecto en el que participa. Por lo que se ha construido hasta el momento no puede más que considerarse como un

²¹ Véase el SNDIF, "Padrón de beneficiarios del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente", correspondiente al ejercicio 2005", DGADC. Versión electrónica: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/PADRONProgramaComunidadDiferente2005.pdf> (consulta: 26/02/07). Cabe mencionar que este padrón no fue proporcionado por el área responsable. El equipo evaluador realizó la búsqueda de éste en la página de Internet del SNDIF.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

listado de los estados, quienes ciertamente son los beneficiarios en primera instancia.²² Sin embargo, recuérdese que

Un padrón de beneficiarios es una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información suficiente sobre los receptores de los programas, así como de los beneficios que reciben.²³

Asimismo,

[...]II. Los programas que contengan padrones de beneficiarios, deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población; y en el caso de personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes.²⁴

Visto desde la operación, el DCCD está sujeto a que el SNDIF proporcione el presupuesto a los estados y, como instancia normativa, brinde o facilite la capacitación de los SEDIF para integrar sus EEE. De tal manera que al cierre del ejercicio se encuentran datos como los que muestra el Cuadro 3.1.7, en el que están en proceso 1 326 planes comunitarios y 1 226 planes estratégicos.

²² Para 2006 se construyó el padrón del DCCD que en realidad es el padrón de su subprograma EEE. Véase SNDIF, "Padrón de beneficiarios del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente", correspondiente al ejercicio 2006", DGADC. Versión electrónica: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/4PadronDesarrolloComuniDiferenteEne-Jun06.pdf> (consulta: 26/02/07). Cabe mencionar que este padrón no fue proporcionado por el área responsable. El equipo evaluador realizó la búsqueda de éste en la página de Internet del SNDIF.

²³ Secretaría de Desarrollo Social, *Lineamientos normativos para la integración, operación y mantenimiento de los padrones de los programas sociales*, Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación, Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, p. 3. Versión electrónica: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/normas/NORMACSA12_T.pdf (Consulta: 15/02/07).

²⁴ Artículo 55 del PEF 2006, DOF 22-12-2005.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.1.6. Planes estratégicos comunitarios DCCD, 2006

SEDIF	Planes comunitarios		Planes estratégicos		Diagnósticos		Promotoría		Integrantes Equipos estratégicos
	En proceso	Concluidos	En proceso	Concluidos	Exploratorios	Participativos	Estatad	Municipal	
Total	1 326	806	1 226	719	1 384	1 199	552	592	210
Aguascalientes	11	0	11	0	15	12	0	0	7
Baja California	0	20	7	11	20	20	26	25	4
Baja California Sur	1	5	1	5	26	26	7	3	4
Campeche	0	0	0	8	0	0	5	3	5
Coahuila	34	24	2	15	43	36	29	0	8
Colima	0	5	4	33	7	6	0	14	5
Chiapas	965	0	965	0	147	147	116	0	8
Chihuahua	17	42	0	0	58	56	0	16	9
Durango	12	0	0	0	132	12	0	42	7
Guanajuato	0	75	0	75	75	0	29	91	6
Guerrero	0	43	0	42	43	8	9	80	6
Hidalgo	0	0	9	4	0	10	0	18	7
Jalisco	0	86	0	86	120	120	117	0	10
México	0	0	0	0	0	0	11	33	6
Michoacán	5	38	23	9	47	47	0	156	10
Morelos	4	0	4	0	5	4	1	0	5
Nayarit	19	0	18	0	17	21	1	20	5
Nuevo León	0	55	0	34	54	54	7	1	15
Oaxaca	30	0	30	0	30	30	0	0	6
Puebla	12	7	11	0	12	1	20	0	4
Querétaro ¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	9	0	9	0	9	0	4	7	5
San Luis Potosí ¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	62	0	62	0	0	70	60	17	10
Sonora	38	0	3	0	20	17	5	0	11
Tabasco	0	336	0	336	338	337	72	0	4
Tamaulipas	22	40	22	40	62	61	30	22	10
Tlaxcala	0	19	0	19	19	19	0	13	8
Veracruz	0	0	0	0	39	39	0	0	8
Yucatán	0	11	10	1	11	11	0	4	6
Zacatecas	85	0	35	1	35	35	3	27	11

¹ Estos SEDIF no operaron el programa en 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos ejercicio 2006.

Llama la atención que en las columnas de planes estratégicos y comunitarios concluidos se indiquen ceros para los estados que operaron el DCCD en 2006. Aunque este resultado es lógico dado el reducido número de personas que tienen que operar y dar seguimiento al Programa a nivel estatal, siendo tan ambiciosas las dimensiones que pretende cubrir, se supone que esta labor de integración es sustancial para que el Programa se ejecute.²⁵

3.1.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

El SNDIF no cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico que determine el costo – beneficio real del DCCD.

Para poder calcularlo es necesario que se generen datos precisos de los gastos directos e indirectos en que incurre el programa en el SNDIF y en los SEDIF y los SMDIF. Adicionalmente, se requerirá generar acciones que rebasen el mero

²⁵ La justificación de los operadores es que la formulación de uno de estos planes es un proceso de mediano plazo sin fecha precisa para su conclusión. Su experiencia les indica que entre octubre y noviembre existirán resultados mensurables al respecto, por lo cual esta indicación sólo señala los resultados que a la fecha de esta información se conocían.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

asistencialismo y que produzcan efectos (y de preferencia impacto) en la población beneficiaria.

3.1.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

El área responsable proporcionó el cumplimiento de las metas operativas y de resultados en 2006. La única meta de resultados, instalación de cocinas, se cumplió en sólo 54.3 por ciento. Faltó realizar una visita de monitoreo y seguimiento a programas estatales y capacitar a un SEDIF. Las metas con mejor avance son los proyectos de Uniprodes y los huertos (véase el Cuadro 3.1.6).

En cuanto a las metas operativas, se programaron dos guías de seguimiento a la gestión de DCCD con perspectiva de evaluación de impacto pero sólo se realizó una.

Cuadro 3.1.7. Metas de resultados y operativas del Programa DCCD, 2006

Concepto	Unidad de medida	Programado	Realizado	Avance (%)	Variación (%)
Metas de resultados					
Instalación de Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo	Cocinas	394	214	54.31	-45.69
Metas operativas					
Validación de planes estatales de trabajo	Plan	31	31	100	0
Capacitación específica a los SEDIF	SEDIF	15	14	93.33	-6.67
Monitoreo y seguimiento a programas estatales	Visita	35	32	91.43	-8.57
Realizar reuniones de comisiones interestatales	Reunión	3	3	100	0
Acuerdos y convenios interinstitucionales	Convenio	1	1	100	0
Guías de seguimiento a la gestión de DCCD con perspectiva de evaluación de impacto	Documento	2	1	50	-50
Equipo Estratégico					
Integración de equipos estratégicos	Equipo	29	29	100	0
Seguimiento al desempeño del equipo estratégico estatal	Evaluación	4	4	100	0
Unidades productivas para el desarrollo de proyectos productivos	Proyecto	300	5849	1949.67	1849.67
Autosuficiencia alimentaria	Huerto	5200	22137	425.71	325.71
CNMAIC DCCD					
Capacitación y formación	Taller	80	80	100	0
Gestión interinstitucional	Convenio	12	12	100	0
Eventos de promoción y prevención	Evento	20	20	100	0
Promoción de la participación y organización familiar y comunitaria	Red	5	5	100	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGADC, Dirección de Desarrollo Familiar y Comunitario, Informes cuantitativos correspondientes a los ejercicios 2005 y 2006.

Las metas integración de equipos estratégicos y capacitación y formación en el CNMAIC DCCD se cumplieron. Sin embargo, el área responsable no proporcionó la



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

información de 2005, por lo que no se pudo comparar con la programación y cumplimiento de metas de 2006.

El equipo evaluador observa que el área no tiene la suficiente información sistematizada por lo que no se puede conocer el cumplimiento del único indicador del DCCD: Índice de integración de grupos de desarrollo (Localidades con grupos de desarrollo integrados / Total de localidades donde opera DCCD).²⁶ Lo que indica que desconocen la totalidad de localidades en donde se integraron estos grupos o simplemente, no se sabe cuáles son esas localidades (como se apreció en el Cuadro 3.1.4, en el que los datos se registran por estado y no por localidad). Sólo se conoce que en 2005 se cumplió 91 por ciento.

Finalmente, el estado que guarda el DCCD se resume en lo que el área responsable del programa reconoce:

[...] la Estrategia integral de Desarrollo Comunitario en el marco de Comunidad DIFerente, aún es vulnerable a numerosos factores de riesgo; tales como, elevada o baja voluntad política de las autoridades estatales, carencia de infraestructura, falta de capacitación de personal operativo, inadecuada focalización, elevada cultura asistencialista, etc. por lo que requiere posicionarse como política pública de atención a población vulnerable.²⁷

3.1.7 Escenario prospectivo

El SNDIF no ha logrado sensibilizar a los SEDIF lo indispensable para promover la instrumentación del DCCD como modelo de referencia nacional. Después de tres años de operación, está irresuelta la tarea crucial de conseguir que los estados se apropien de este modelo como está conceptualizado en su diseño.

Por otro lado, por lo permisivo del diseño para que los estados lo adecuen a su contexto, esto les ha llevado a implantar la estrategia de integralidad de forma desarticulada e inclusive inapropiada y a dejar de ser corresponsables con la visión del DCCD. Con todo esto se ha generado una duplicidad de esfuerzos que parecen competir con otros programas gubernamentales y representarles una competencia desleal.²⁸

²⁶ A decir de los operadores nacionales, se deriva de las RO-PAFPV-06 y se calcula a partir de los logros reportados en el informe trimestral de la Estrategia Integral del Programa, en materia de cobertura acumulada al ejercicio y avance en la integración de grupos de desarrollo. El equipo evaluador señala que éste no puede ser considerado un índice, pues sólo está compuesto de dos variables.

²⁷ Documento "Consideraciones a la instrumentación...", *op. cit.*

²⁸ Al proponer cuotas de recuperación mínimas o inexistentes se crea una competencia desleal con otros programas gubernamentales que se basan en el reembolso total o al menos en una coinversión equitativa entre el Programa y los beneficiarios. EE-SNDIF-04.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

El seguimiento a nivel central ha sido laxo y, por lo tanto, la ejecución del DCCD carece de credibilidad. Existe poca transparencia en las acciones por parte de los SEDIF y se incumple en integrar los padrones de beneficiarios que el diseño del Programa incluye.²⁹

Si bien es cierto que la articulación de los tres subprogramas auxiliares del DCCD le ha permitido irse posicionando en algunos estados y sus municipios, también ha sucedido -en los estados que decidieron no operar el programa durante este ejercicio- que los procesos quedaran inconclusos³⁰ y/o que los mismos SEDIF decidieran transferir la operación del Programa a una instancia estatal, por considerar que no podrían articular ni uno de los ejes de atención de la estrategia de integralidad -incluso con el presupuesto asignado por el SNDIF-.

El equipo evaluador no observa elementos que comprueben que el DCCD ha generado un cambio de visión en las autoridades estatales o en la población a la que va dirigido.

El modelo del DCCD es un proyecto demasiado ambicioso y complejo en su operación y no parece que existan posibilidades de superar la implantación de los ejes de atención que se han cubierto por los SEDIF, principalmente el mejoramiento de la vivienda y la comunidad, y el fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria con la dotación de equipo y apoyos en especie.

La enorme tarea que se propuso el DCCD es ser un programa transversal de formación/educación y organización/participación, en el que el principal producto de la intervención son los planes estratégicos comunitarios. Esta producción participativa de planes debería apoyar la primera oferta del Programa que son los proyectos productivos encaminados a conseguir metas más provechosas, pero este objetivo no se ha logrado.

Los EEE son los encargados directos de la ejecución del DCCD y los SEDIF, de evaluar sus resultados de forma interna. No obstante, no hay forma de conocer si éstos han cumplido con este requisito conforme lo establecen las RO-PAFPV-06.

Si bien el DCCD fue evaluado favorablemente por una consultora, hay una serie de cuestionamientos metodológicos que competen a ésta y a la institución evaluada. Entre ellos, destacan que la muestra elegida para realizar este estudio no es

²⁹ Además, cada programa que tenga beneficiarios directos y que sea financiado con recursos federales provenientes de los impuestos debe cumplir con la elaboración de padrones con apego al decreto por el que se crea el SIIPP-G.

³⁰ La observación de la responsable del programa fue que cuando los estados no participan por ciertas razones, sus comunidades quedan apuntaladas en otra vertiente. Eso sólo es una parte de la situación, ya que también hay comunidades que no continúan DCCD y esto cuestiona la estrategia de sostenibilidad que supone la presencia y llegado el momento, el retiro de la institución.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

representativa³¹ y que los estados seleccionados están caracterizados por el área responsable como buenos ejecutores³² del Programa, por lo que aún con la valoración de las fortalezas y debilidades que incluye el estudio, se duda del realismo de los resultados para el espectro nacional del DCCD.³³

Sin embargo, en esa evaluación hay recomendaciones que tienen que ver no sólo con el modelo sino con la operación del Programa por parte de los SEDIF, como son los indicadores.³⁴ Esta propuesta inicial podría ser articulada por el área responsable y por los SEDIF ejecutores para traducir los indicadores en retos que incluyan cada uno la meta a lograr, con un tiempo y una cantidad determinada (factor de reto).

Si bien es cierto que los procesos de sistematización avanzaron, aún queda mucho por hacer para que la información obtenida deje de reflejar sólo números y se pueda realizar otro tipo de interpretaciones u observaciones que mejoren el diseño del DCCD.

3.1.8 Conclusiones y recomendaciones

El equipo evaluador considera que el modelo del DCCD tiene pocas posibilidades de ser operado como un verdadero programa integral. Sus tres subprogramas auxiliares perpetúan la dispersión de las acciones por la facilidad que resulta -para los SEDIF y SMDIF que venían ejecutando su anterior versión- continuar con esas actividades simplemente cambiándole el nombre. Por el lado de los recursos humanos y financieros, incluso tomando en cuenta la aportación de los gobiernos estatales y municipales, es difícil que pueda llevarse a la práctica como está ideado.

Luego de tres años continuos en los que el divorcio entre el DCCD y la realidad continúa, y de la insistencia de las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05 acerca de la necesidad de un profundo rediseño, que no ha sido atendido, el equipo evaluador concluye que este programa debe cancelarse.

³¹ A Campo Abierto SC de RL de CV, "Evaluación del Modelo Comunidad Diferente", noviembre de 2006. Versión electrónica: <http://www.dif.gob.mx/grupos/media/EvComModelo.pdf> (consulta: 26/02/07).

³² Baja California, Chiapas, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tabasco. SNDIF, "Caracterización por entidad de la Estrategia de Desarrollo Comunitario, 2006", DGADC. Documento enviado 26/02/07.

³³ Estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Puebla o Quintana Roo, caracterizados por los operadores nacionales del DCCD no tener ningún logro, fueron incluidos en esta "evaluación".

³⁴ Los indicadores para registrar el proceso se señalan para los *Procesos comunitarios*, el *Equipo de promotoría*, *Del equipo estratégico* y para la *Coordinación del Modelo Comunidad Diferente*. Véase A Campo Abierto, SC de RL de CV, *op. cit.*, p. 149-155.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Pese a este convencimiento y dado el poco interés por tomar en cuenta las recomendaciones emitidas hasta ahora, el equipo evaluador insta al área responsable a que -si decide continuar operando el DCCD- al menos se comprometa a atender las recomendaciones emitidas en las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05 y a:

- Revisar a profundidad el diseño del DCCD de forma que se asigne un presupuesto acorde con los objetivos que se plantea o, por el contrario, que el diseño intente lograr algo viable dados los recursos limitados de que dispone.
- Valorar la pertinencia de que un programa de esta índole esté a cargo de los SEDIF cuando existen programas similares (federales y estatales), en dependencias más especializadas en este campo y con mejores posibilidades de éxito, para los cuales significa una competencia desleal y una duplicidad de funciones.
- Valorar la capacidad real de los EEE de incidir en aspectos organizativos comunitarios.
- Generar indicadores de impacto y realizar una evaluación rigurosa de los alcances logrados para salir de la situación inicial (AM y MAM) y arribar a la situación deseada (superación de la pobreza y marginación en un contexto de desarrollo comunitario).
- Reforzar la sensibilización de los estados que cuentan con población indígena, para que actúen preferentemente en esas zonas y, así, alcanzar una mejor focalización, lo que aportaría total veracidad a la estrategia de integralidad del DCCD.
- Enfatizar la orientación del DCCD a aquellas zonas geográficas que verdaderamente están en emergencia social y que no han sido consideradas por los SEDIF para elevar la utilidad de la inversión que se haga.
- Alcanzar un mejor nivel de transparencia e integración de la información para tener criterios lógicos y pertinentes pues no basta con tener la información sino que ésta se presente desagregada y verificable según sus fuentes.
- Emitir un padrón único de beneficiarios contruidos a partir de los padrones estatales, considerando elementos básicos como nombre, tipo de apoyo otorgado, localidad de pertenencia, clave de localidad, entre otros elementos a considerar.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Construir indicadores para verificar los avances en cada subprograma del DCCD. Pese al diseño tan elaborado del DCCD, y en particular de las estrategias que incluye, se observa la carencia de indicadores que puedan precisar otras variables y que demuestren el cumplimiento de las metas del Programa. Consideramos que junto al indicador presentado por lo menos debe haber un indicador por cada una de sus estrategias.
- Asegurar que las estrategias de trabajo comunitario estén transversalizadas por el enfoque de género. Aun cuando el DCCD promueve que principalmente las mujeres se conviertan en un canal de difusión - promotoras comunitarias- para que den continuidad a los procesos, esto no es suficiente para asegurar una perspectiva de género.
- Continuar y mejorar la coordinación nacional – estatal para que exista una verdadera articulación del DCCD en las comunidades y con ello justificar su permanencia y el impacto benéfico que se ha planteado.
- Integrar el presupuesto de cada subprograma por separado para que sea más fácil la verificación de los avances y del cierre de cada ejercicio.

3.1.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

La mayoría de las recomendaciones sugeridas en las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05 no fueron atendidas y se reitera la vigencia de las mismas para la correcta ejecución del DCCD si es que se pretende que continúe.

- Construir y aplicar un sistema de marco lógico que deberá surgir del consenso de los actores del Programa (SNDIF, SEDIF, SMDIF, equipos estratégicos, algunos promotores y, en menor número, beneficiarios).
- Cumplir en su totalidad con la metodología del DCCD (focalización y cobertura) planteada para atender a las localidades de alto y muy alto grado de marginación con menos de 2 500 habitantes.
- No imponer proyectos generalizados excesivamente. Los procesos de organización de los beneficiarios se aprecian muy superficiales o iniciales, ya que se impone el peso de las instituciones sobre la determinación de la comunidad.
- Hacer operativa la perspectiva de género. Una amenaza del Programa es el peso que aún tienen los cacicazgos y el machismo en las comunidades que restan derechos y atributos a las mujeres. En el mejor escenario algunos proyectos son diseñados para ser dirigidos por mujeres, lo que no significa una equidad y una mejor correspondencia en la toma de decisiones y sí mayores responsabilidades y trabajo.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Incrementar los recursos materiales y financieros. La práctica del DCCD está principalmente restringida para llevarse a cabo con los recursos humanos y financieros con los que dispone, incluso tomando en cuenta la aportación de los gobiernos estatales y municipales.
- Atender la recomendación del equipo evaluador de revisar a profundidad el diseño de DCCD y modificarlo sustancialmente para otorgarle cierta viabilidad.
- De la misma forma es importante conocer cuáles son los proyectos sugeridos o demandados por cuenta de los beneficiarios y aquellos que han sido construidos con la presencia del DCCD. Con esto se observaría la demanda y el interés de los beneficiarios así como la tendencia que habría en articular uno u otro tipo de proyecto dependiendo de las características de las comunidades.

Lo que se lograría con este último punto sería que los proyectos fueran cada vez más coherentes con su lugar de desarrollo, que el enfoque territorial de DCCD se articule a conciencia y que los sujetos sociales acepten con agrado participar particularmente en este Programa.

3.2 Asistencia Jurídica Familiar (AJF)

El objetivo de este programa es el de proporcionar orientación y asistencia jurídica a la población que, por su condición socioeconómica, no puede pagar los servicios de un abogado.

Se parte de la consideración de que la vulnerabilidad de una población se acrecienta por la imposibilidad de hacer respetar sus derechos civiles frente a otros particulares o ante las mismas autoridades.

3.2.1 Marco de referencia

AJF forma parte de los programas de atención a Familias y Población Vulnerable y por su origen se aplica en el ámbito del Distrito Federal, siendo la población beneficiada la que resida en ésta entidad.

Se aplica a personas sujetas de atención según la Ley de Asistencia Social (LAS) que requieran apoyo legal en materia familiar, brindando servicios de asesoría y patrocinio jurídico gratuito.

Por asuntos legales derivados del ámbito familiar se entienden aquellos relacionados o que deriven de la convivencia familiar, descartándose asuntos legales de carácter laboral, penal o comercial; asuntos sobre los que, sin embargo, se les orienta cuando los solicitantes lo demandan.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

El marco de desarrollo de estos programas en 2006 encuentra su justificación en diversos documentos normativos del accionar del Estado mexicano. Uno de esos documentos es el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se apunta que:

La política que se ha propuesto seguir el ejecutivo Federal implica la emancipación individual además de la colectiva, por lo que se crean estrategias y líneas de acción que refuercen los lazos familiares y comunitarios, la solidaridad y confianza.³⁵

En los aspectos de materia social se señala que se debe mejorar la calidad, la eficiencia y los recursos destinados por el Estado a estos servicios y que se brindan a los grupos excluidos y marginados y en mayor productividad de recursos presupuestales destinados a su atención.³⁶

La Ley de Asistencia Social (LAS) define al SNDIF como la institución responsable de coordinar las acciones del Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS), por ello es completamente justificable y necesario que la institución cuente con esta área de servicios legales gratuitos en apoyo a la población imposibilitada de pagar los de carácter privado.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva³⁷

Además, la responsabilidad del SNDIF es coordinar las acciones de asistencia social de las entidades federativas y el Distrito Federal que reciban recursos federales:

La instrumentación de mecanismos de coordinación para la operación, control y evaluación de los programas de asistencia social que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios realicen apoyados total o parcialmente con recursos federales³⁸

Es mandato para el SNDIF establecer programas conjuntos con las diversas instituciones de la propia Federación, con las entidades federativas y el Distrito Federal

³⁵ PND 2001-2006p, p. 38.

³⁶ PND 2001-2006, p. 63.

³⁷ LAS, 2004, art. 2, p. 1.

³⁸ LAS, 2004, p. 6.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Tal orientación aparece de manera explícita en las RO 2006 que señalan en los aspectos de coordinación institucional que

Para el logro del subprograma se requiere de una eficaz coordinación con los niveles de gobierno federal y del Distrito Federal. Además es necesario establecer mecanismos de coordinación intra e interinstitucional.³⁹

En otro documento de carácter normativo (Metas Operativas del SNDIF 2006) se apunta que una de las políticas centrales es la de

Propiciar entre los Sistemas Estatales y Municipales DIF, su participación para la creación y ejercicio de los marcos legales, de procedimiento y normativos que mejoren las disposiciones en materia de derecho familiar, particularizando en las de naturaleza preventiva y protectoras del desarrollo físico y mental de las niñas y niños del país⁴⁰

Al igual que el conjunto de los programas del SNDIF, éstos deben contar con una justificación, identificar adecuadamente su población beneficiada y buscar la eficiencia y calidad en los servicios que se ofrecen a la población mexicana en condiciones de vulnerabilidad social o en marginación y pobreza:

Los recursos federales asignados al Programa son subsidios federales y por tanto, sujetos a criterios de selectividad, equidad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, debiéndose identificar claramente a la población beneficiaria, tanto por grupo específico como por región del país, prever montos de los apoyos y su actualización, asegurar la coordinación de acciones entre las diversas áreas administrativas con la finalidad de evitar su duplicidad y reducir gastos administrativos; así como garantizar que los mecanismos de operación, distribución y administración, faciliten la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.⁴¹

Una justificación adicional para la existencia de este tipo de programas, reside en que los sectores más desprotegidos de la sociedad carecen, por lo general, de la información adecuada sobre sus derechos y la forma en que los pueden ejercer y conducirse frente a los abusos e inequidades entre particulares, pero también frente a la complacencia de las propias autoridades ante los abusos e inequidades hacia problemas de carácter familiar y, en lo particular, ante la situación de la mujer, tal como lo prevé la nueva Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que señala:

³⁹ SNDIF, RO-PAFPV 2006, p. 5.

⁴⁰ SNDIF, Metas Operativas, 2006. p. 46.

⁴¹ SNDIF, RO-PAFPV 2006, p. 1.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

ARTÍCULO 49... VII. Promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las mujeres y de la no violencia, de acuerdo con el Programa.⁴²

3.2.2 Cumplimiento de objetivos

El programa se aplica en el Distrito Federal y se opera mediante las solicitudes que se hacen llegar a las oficinas del SNDIF por familias y personas demandantes de asistencia jurídica y apoyo directo para ser representados legalmente en litigios de carácter familiar.

Algunos de los trámites legales familiares que se realizan son:

Pensiones alimenticias, juicios sucesorios, nombramientos de tutor, rectificación de actas del estado civil de las personas, pérdidas de la patria potestad, declaraciones de estado de interdicción, declaración judicial de guarda y custodia de menores e incapaces, jurisdicciones voluntarias, autorización judicial para suplir el consentimiento paterno a fin de que un menor pueda salir del país, controversias del orden familiar, adopciones consentidas entre particulares y reconocimiento de paternidad.⁴³

Tres son los tipos de asuntos de carácter familiar que con mayor incidencia se presentan en las oficinas del SNDIF o a los que se les da mayor importancia por las implicaciones que tienen sobre la situación de los niños y niñas: *i)* aspectos violencia intrafamiliar hacia los menores, *ii)* adopción y regularización jurídica y *iii)* reintegración familiar. Del manejo de estos problemas se desprende la integración de las entidades o departamentos de atención específicos que dependen de la Subdirección de Asistencia Jurídica Familiar.

Los servicios jurídicos se ofrecen a los solicitantes enmarcados en un proceso de búsqueda de atención profesional, dotándolos de la información suficiente para que la persona cuente con un panorama puntual de la situación que guarda su caso y de los tiempos y trámites que se van requiriendo en su resolución.

A partir de marzo de 2006 mediante el trabajo del conjunto de integrantes del área, se integró la Carta Compromiso del Ciudadano que es un documento que sintetiza las obligaciones y reglas de atención a las que los usuarios se comprometen durante el tiempo que dure su caso.

Los derechos y las obligaciones que se pide que cumplan los beneficiarios (asistencia puntual a sus citas, que no falten, que no emprendan otras gestiones

⁴² LGAMVLV, 2007, p. 22.

⁴³ SNDIF, Metas Operativas, 2006. p. 47.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

en paralelo), corresponden a un proceso de educación y a la necesidad de que la población que acude a los servicios del SNDIF lo haga con la mayor conciencia de que si bien el servicio es gratuito, es de calidad y que sus costos se pagan con los recursos del Estado y como un apoyo para que puedan salir adelante en su condición social.

En cuanto a la focalización de los servicios asistenciales la LAS señala que deben ir dirigidos a “La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores e inválidos sin recursos”.

Éste aspecto de la focalización de los beneficiarios es algo que no se logra actualmente ya que la Subdirección de Asistencia Jurídica carece de los mecanismos para identificar la situación social y económica de la población que acude en búsqueda de sus apoyos legales. Incluso los responsables del programa comentan que buena parte de los que acuden a la asistencia legal cuentan con recursos económicos para pagar los servicios de un abogado particular.

Predomina en el área el sentido y responsabilidad de que el programa se cumpla y que no se niegue a la población que lo demanda, sin embargo, es factible establecer un filtro de identificación social y económica para hacer más selectiva la atención y poder cumplir mejor con los que requieran verdaderamente los servicios y optimizar de ésta manera los recursos con que se cuenta.

En la operación del programa es importante identificar las debilidades y fortalezas del mismo; sobre todo en el escenario de su redefinición y búsqueda de mejoras en beneficio de la población en vulnerabilidad y en riesgo. Algunos de los elementos destacables, como fortalezas y debilidades son los siguientes:

- El programa se opera por cinco abogados de mesa, quienes atienden los casos abiertos.
- Se trata de abogados con plaza de base en el Sistema con horario de 8 a 15 hrs.
- Se carece de recursos suficientes de operación para acudir a los tribunales y realizar el seguimiento adecuado de los casos abiertos.
- Se cuenta sólo con tres trabajadoras sociales para apoyar las tareas de evaluación social.
- Se ha generado un buen equipo de trabajo a pesar de las dificultades de operación del programa, mantienen reuniones periódicas para resolver los problemas jurídicos más importantes.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Se realiza una difusión constante del grupo acudiendo a los medios de comunicación tal como la televisión; en particular el programa de Diálogos en Confianza de canal 11.
- Se han organizado en rol para la atención de la línea telefónica 01-800-888-4343, para dar asesoría directa e inmediata a los demandantes. La situación de debilidad es que la línea sólo opera en el horario de la mañana ya que en la tarde no se cuenta con ningún personal.
- Se carece de espacio físico en las oficinas para brindar una mejor atención al público.
- Se carece de un manual de procedimientos para brindar la atención jurídica, lo que ocasiona además que no haya una ventanilla única de recepción de las demandas. Como se ve en el concentrado de avance del programa, se reciben solicitudes de la Dirección Jurídica y de Enlace Institucional y no solamente las que llegan a la propia Subdirección, lo que ocasiona se llegue a perder tiempo en su atención.
- Se carece de un programa propio de difusión o publicación de los materiales de promoción del programa. Todo lo relacionado con estos aspectos se concentra en el área de Comunicación Social del SNDIF, que les indica acerca de las actividades a las que tienen que acudir.
- Se carece de un programa de capacitación anual del personal de modo que se puedan cubrir los objetivos y subsanar deficiencias o adquirir la actualización requerida en temas complejos o cambiantes. La capacitación que recibe el equipo de trabajo es básicamente por iniciativa propia y, generalmente, a cuenta de sus propios recursos.
- Se carece de un centro de documentación o biblioteca especializada que les apoye en el trabajo cotidiano, sobre todo cuando los aspectos de jurisprudencia cambian día a día.
- Se carece de concentrados estadísticos de los tipos de casos que se han llevado o atendido por el programa, lo que permitiría advertir en qué aspectos o sobre qué sectores es necesario poner mayor atención o reorientar su trabajo de difusión o capacitación.
- Se considera que el programa aumentó en atención de 2005 a 2006 debido a que se ganó en confianza de los demandantes del servicio, a partir de la carta compromiso del ciudadano y del programa de excelencia y mejora regulatoria.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Se están respondiendo las solicitudes de apoyo y consultas jurídicas vía electrónica, en un plazo de dos días, dentro del esquema Trámites y Servicios de Alto Impacto al Ciudadano (TSAIC)

De estas características en la operación del programa se desprenden algunas de las consecuencias en su efectividad y cumplimiento con las RO y con los mandatos generales de los objetivos de la política de asistencia social que debe cumplir el SNDIF.

3.2.3 Gasto programado y ejercido

El presupuesto de la subdirección de Asistencia Jurídica Familiar (centro de costo 205103) durante 2006 fue de 1 378 098.32 pesos, el cual se ejerció en su totalidad a diciembre de ese año y únicamente cubre el pago de sueldos y salarios.

Una de las consecuencias de que el área respectiva no cuente con un presupuesto asignado para otros rubros es que no es posible programar las acciones o poder reorientarlas hacia las necesidades o prioridades para lograr un mejor desempeño de las tareas definidas.

Por ello, no se genera en el área un Programa Operativo Anual (POA) que considere metas en cada rubro o indicador definido y en relación con los objetivos de ro y metas institucionales.

Sin datos de los recursos desglosados por programas es imposible opinar sobre si el presupuesto es suficiente o adecuado ya que se está trabajando sobre una inercia administrativa de responder a lo que venga y no a cumplir con meta u objetivos establecidos.

Se desatienden aspectos centrales como promover de manera sistemática en el ámbito de los SEDIF y SMDIF, instituciones privadas y asociaciones civiles dedicadas al cuidado de la población en desamparo, el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de asistencia social, entre otras tareas definidas en ro y metas institucionales.

3.2.4 Beneficios económicos y sociales

Se carece de indicadores suficientemente claros y explícitos para evaluar los beneficios derivados de la acción del programa toda vez que no se cuenta con un esquema de seguimiento de los casos llevados.

Los beneficios de carácter económico son sustantivos para las familias de bajos recursos o que simplemente no puedan pagar los servicios de un abogado.

Aunado a lo anterior el mejorar situaciones de carácter conflictivo y desestabilizador de la unidad, tal como llegan a ser muchos de los casos que se



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

apoyan (intestados, pensiones alimenticias, pérdida de patria potestad, regularización de menores), contribuye a ganar en confianza a los ciudadanos que ven disminuidos sus derechos, ayuda a proteger la integridad personal y en el caso de la mujer y sobre todo de los menores, contribuye a formar mejores ciudadanos.

Sin embargo y por la naturaleza de los servicios que otorga esta dirección jurídica, por sus limitaciones en personal y recursos, no es posible dar seguimiento a los beneficiarios una vez que concluyen con los trámites iniciados.

3.2.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

Es muy difícil poder determinar el costo-beneficio de los recursos asignados, toda vez que se carece de estadísticas puntuales de los costos implicados en la resolución de los casos, lo que depende además del tiempo que demanda cada tipo de proceso, según su naturaleza.

Cabe señalar que en 2006 se recibieron 2 092 solicitudes de atención (asesoría y representación jurídica). Algunos de los indicadores que se podrían manejar serían:

- Casos resueltos favorablemente para la parte demandante entre casos recibidos.
- Casos resueltos favorablemente para la parte afectada entre casos recibidos
- Número de injusticias resueltas según un criterio de equidad
- Familias integradas entre familias que acudieron al servicio jurídico

Se requiere contar con una estadística de la tipología de los casos que se llevan y de ahí determinar las tareas y metas para elaborar un POA que tome en cuenta la realidad del programa y se identifiquen las mejores estrategias para reforzar su impacto y su alcance en la población necesitada.

3.2.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

La evaluación interna del programa la realiza la Dirección de Asistencia Jurídica del SNDIF y la contraloría interna efectúa visitas de inspección de cumplimiento de metas.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

En la sección de metas del portal electrónico del SNDIF se encuentra el Programa Institucional Anual 2006⁴⁴ pero solamente incluye el objetivo, las políticas o estrategias de operación y las líneas de acción. El área responsable del programa considera que no puede realizar una planeación de metas. En consecuencia, no es posible determinar el cumplimiento de éstas.

Las acciones realizadas en 2006 se presentan en el cuadro 3.2.1.

Cuadro 3.2.1. Avance y seguimiento del Programa Institucional de Asistencia Jurídica Familiar, 2006

Actividad	Total
Asesoría jurídica de primera vez	2 092
Consulta jurídica de primera vez por correo electrónico	1 425
Juicios nuevos en materia familiar	155
Comparecencia ante juzgados juzgados familiares	1 880
Comparecencia a audiencias en juzgados familiares	244
Atención subsecuente a beneficiarios	2 418
Juicios planteados	169
Trámites y comparecencias ante juzgado	1 880
Convenios judiciales	9
Convenios extrajudiciales	38
Asesoría social y jurídica a SEDIF y SMDIF	53
Turnos a DGJEI	87
Entrevistas en medios de comunicación radio y televisión	27
Canalizaciones internas	61
Canalizaciones externas	56
Turnos de oficios derivados de la Dirección Jurídica y de Enlace Institucional (DAJ)	176
Envío y atención de citatorios	335

Fuente: SNDIF, Subdirección Jurídica Familiar, 2006.

De este cuadro se desprenden algunas sugerencias que podrían mejorar su presentación y volverlas estadísticas de mayor utilidad.

- Identificar los casos o juicios que iniciaron el año anterior y programar su continuación.

⁴⁴ <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/PIA%202006.pdf>



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Separar los asuntos de turno o comunicación interna al programa que corresponden a aspectos administrativos.
- Realizar una programación de lo que sí se puede planear como: visitas a los estados para reforzar o iniciar programas interinstitucionales; seguimiento de casos judiciales; campañas de difusión necesarias, cursos o procesos de capacitación, adquisición de material didáctico o compra de libros, etcétera.
- Integrar estadísticas de la tipología de casos jurídicos llevados y hacer una proyección de lo que es factible que ocurra al año siguiente.
- Establecer un sistema de sistematización de la información que pueda ser consultado en la misma área y no se tenga que recurrir a otras para tener acceso a los datos de avance y cumplimiento de metas y objetivos.
- Simplificar las salidas de información y volver más entendibles los conceptos manejados.

3.2.7 Escenario prospectivo

El marco normativo de la operación de este programa, en diferentes normas y leyes, es muy explícito sobre la obligatoriedad del SNDIF de coordinar esfuerzos con las entidades federativas y sobre todo con el Distrito Federal cuando los programas se aterricen de manera directa en esta entidad federativa.

Lo que encontramos actualmente es que tal coordinación no se da y, si bien existen aspectos que lo explican, constituye desde nuestro punto de vista una debilidad que puede ser subsanada mediante un mayor esfuerzo de acercamiento al DIF-DF, para de ahí reforzar y encontrar una mejor penetración de los servicios en la población que los necesita.

La falta de planeación y de recursos repercute en un funcionamiento del programa que mantiene un bajo perfil y que cae en una inercia en su funcionamiento.

Del mismo modo es necesario

fomentar y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto sea la prestación de servicios de asistencia social, sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias y entidades⁴⁵

ya que no existe coordinación con organizaciones de la sociedad civil ni intercambio de experiencias y enriquecimiento de enfoques.

⁴⁵ Estatuto Orgánico, 10 de febrero de 2006, p. 2.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

3.2.8 Conclusiones y recomendaciones

El programa debe continuar con un incremento en su asignación presupuestaria.

Para mejorar su funcionamiento se recomienda:

- Mejorar el equipo informático y aumentar el personal asignado al Programa.
- Desarrollar un sistema de evaluación del perfil socioeconómico de la población demandante para garantizar que se atienda siempre a individuos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social.
- Focalizar sus actividades en la población en riesgo o vulnerable que lo requiera verdaderamente.
- Realizar esfuerzos por establecer una coordinación con el DIFDF y con la Procuraduría del DF.

3.2.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

- 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.

No atendida.

- 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.

No atendida.

- El Programa 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.

No atendida.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

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

No atendida.

- 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.

No atendida.

3.3 Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor

El programa de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al menor (AVIMM) se ubica en el área de los programas de apoyo a Familias y Población Vulnerable pertenecientes a la Dirección Jurídica y de Enlace Institucional (DJEI) del SNDIF.

Por su origen se aplica en el ámbito del Distrito Federal y la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar en el Distrito Federal (LAPVIDF) define su accionar de manera directa.

Para su operación requiere establecer relaciones de trabajo con otras dependencias del gobierno federal y local, como la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PJDF), los Servicios de Salud del Distrito Federal, Delegaciones Políticas, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) que operan las acciones de atención en situaciones de gravedad.

3.3.1 Marco de referencia

A nivel mundial, de acuerdo con cifras de la ONU, México está considerado como una de las naciones con mayor número de niños y niñas víctimas de maltrato doméstico, con una estimación de hasta 8.5 millones (véase el Cuadro 3.3.1).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.3.1. Estimaciones del total de niños y niñas expuestos a violencia doméstica, 2006

País	Estimación
India	27.1 a 69 millones
México	1.6 a 8 millones
Pakistán	6.1 millones
Turquía	2 a 6.2 millones
Filipinas	1.8 a 3.2 millones
Tailandia	903 mil a 2.6 millones
Estados Unidos	339 mil a 2.7 millones
Sudáfrica	500 mil a 1.3 millones
Italia	385 mil a 1.5 millones
Corea	1.2 millones
Alemania	1 millón
Arabia Saudita	1 millón
Estimado mundial	133 a 275 millones

Fuente: RDIM, estimaciones a partir del Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Violencia contra los Niños, 2006.

Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Dinámica Familiar (SNDIF/2005), reporta que los niños y niñas de 13 millones de familias de nuestro país -que representan más de 50% del total- crecen en un entorno de gritos y violencia proveniente de sus padres. Establece también que, más de la mitad de los conflictos en las familias están relacionados con problemas relativos a la autoridad intrafamiliar.

Asimismo, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh)⁴⁶ informó que 47% de las mujeres que viven con su pareja en el mismo hogar reportó algún incidente de violencia emocional, física, económica o sexual, en los 12 meses anteriores a la encuesta.

Para atender esta problemática, desde 1982, el SNDIF ha operado programas dirigidos a los menores que sufren maltrato por parte de sus padres, tutores o custodios, por medio del programa DIF-PREMAN. Programa que tiene establecido un protocolo de atención para tratar las denuncias de carácter ciudadano para niños maltratados o en riesgo y que define las acciones consideradas en él programa

La prevención forma parte de las acciones del programa de Atención al Maltrato Infantil y Violencia familiar, que es el medio eficaz para evitar que cualquier mal se propague; se realiza mediante pláticas de prevención al Maltrato del Menor, impartidas y promovidas por Trabajadoras Sociales y Psicólogas de la Coordinación Técnica de Asistencia Psicosocial en Instituciones Públicas y Privadas, así como la

⁴⁶ La encuesta se llevó a cabo entre octubre y noviembre de 2003, abarcó aproximadamente 57000 viviendas y es representativa a nivel nacional y para 11 entidades federativas por iniciativa del Instituto Nacional de las Mujeres y con la colaboración de UNIFEM, el INEGI levantó la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, para obtener información sobre los incidentes de violencia en las parejas, en particular la que ejerce el hombre sobre la mujer.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

difusión del Programa de los Derechos de los Niños y las Niñas, a través de los medios masivos de comunicación, radio, TV y prensa.⁴⁷

Las acciones de protección a las niñas, niños y adolescentes se encuentran también definidos en la LAS en el artículo 4, incisos *c*, *d*, y *e*, fijando la prioridad para el Estado la atención de las condiciones de los niños y niñas y el otorgar una respuesta rápida y eficiente.

Su validez corresponde además al cumplimiento de los acuerdos internacionales como la Convención de los Derechos de los Niños (CDN) y a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA) del 2000 de nuestro país.

En uno de sus artículos centrales la LPDNNA define que

Artículo 3. La protección de los derechos de niñas niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.⁴⁸

Las leyes, normas y programas relacionados con el objetivo central de proteger la condición de las niñas, niños y adolescentes, buscan su desarrollo y bienestar mediante acciones de prevención, detección y tratamiento de su condición de vulnerabilidad y teniendo como principio rector tener una vida libre de violencia.

Es importante señalar que para atender esta problemática social el Programa debe hacer frente a problemas culturales y sociales como es el hecho de fomentar la denuncia por parte de la población y combatir la idea de que las agresiones sufridas en el hogar son un problema privado y que debe ser resuelto únicamente por los afectados.⁴⁹

⁴⁷ Lineamientos DIF Preman, 2007.

⁴⁸ LPDNNA, 2000, p. 1.

⁴⁹ La sociedad da por entendido que personas ajenas a la familia no tienen o sienten derecho a intervenir; en este aspecto es importante señalar que si bien es un asunto privado y de familia, también es un problema cuyas consecuencias se manifiestan en la sociedad y por ende estas deberán ser conocidas por la autoridad cuando así corresponda; en virtud de lo cual y de conformidad con el artículo 4o. constitucional, éste se convierte en un problema de orden público en el que el Estado debe intervenir con el fin de proteger el desarrollo de la familia. Fuente: Ma. de Montserrat Pérez Contreras, "La violencia Intrafamiliar", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca Jurídico Virtual, México, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/95/art/art9.htm> Consulta: 26-02-2007



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

3.3.2 Cumplimiento de objetivos

Si bien el marco normativo y los objetivos estratégicos se encuentran bien definidos, los objetivos específicos de las RO y los que aparecen mencionados en sus documentos escritos y en forma electrónica, no son exactamente los mismos por lo que se recomienda unificarlos para alinear ejes de acción y evitar confusiones operativas.

De esta manera en el documento Metas Operativas (MO 2006), que aparece en la página de Internet en versión electrónica, se definen así los objetivos y acciones del programa:

Promover actividades educativas y de capacitación al personal responsable de atender a menores en escuelas, guarderías, centros hospitalarios y otras instituciones, a fin de sensibilizarlos en 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 patrones de conducta que provocan el maltrato de los adultos hacia los menores.⁵⁰

En las RO 2006 del SNDIF, se define que el programa deberá

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 u omisión, pero siempre en forma intencional, no accidental por padres, tutores o personas responsables de estos.⁵¹

Además de la atención a los menores, se plantea *proporcionar terapia de apoyo en forma inmediata cuando el caso así lo amerite y extenderlo al resto de la familia e integrar grupos de dinámicas familiares.*⁵²

Los objetivos, por lo tanto, se amplían de las estrategias de prevención mediante las acciones de difusión y sensibilización, a las tareas de atención directa a personas (menores y sus familiares) que requieran de los servicios de ayuda terapéutica y de valoración social y económica, a solicitud de jueces de lo familiar o bien, en cumplimiento de los trámites de adopción y regularización jurídico familiar que les son instruidos de manera interna en el SNDIF.

⁵⁰ Atención a la violencia intrafamiliar y maltrato al menor, <http://www.dif.gob.mx/64.htm>, consulta: 2/02/2007.

⁵¹ SNDIF, RO-PAFPV-06, p. 13.

⁵² <http://www.dif.gob.mx/64.htm>.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuando se produce la separación del SNDIF y se formaliza el DIFDF, se pensó en que la institución nacional quedara como la instancia normativa y que el DIFDF fuera preferentemente operativo. Lo que ocurre actualmente es que no se tiene ninguna relación de trabajo entre áreas similares con funciones y tareas idénticas, toda vez que las propias RO establecen la necesidad de desarrollar una adecuada coordinación del SNDIF con otras instituciones y entidades federativas y en lo particular con el DF.

En ambas instituciones se atienden denuncias de violencia a menores y se sigue el tratamiento y atención que se requiere. Sin duda esto en sí mismo es correcto, sin embargo, es necesario señalar como una debilidad del programa el que no exista una mínima coordinación interinstitucional como forma de mejorar y retroalimentar las experiencias de trato de problemas similares; en el DIFDF el programa se lleva adelante en la Dirección de Asistencia Jurídica y Patrocinio Jurídico de la Familia.

Por otra parte y desde 2005, ya no se dan pláticas o conferencias sobre los temas relacionados con la violencia intrafamiliar hacia el menor en escuelas y centros de carácter social, es decir se han abandonado las tareas de prevención y sensibilización de la problemática, focalizándose el programa en las tareas de atención a las denuncias ciudadanas o interviniendo en las áreas social, jurídica y psicológica a nivel familiar.

A pesar de ello en la página de Internet del SNDIF, aún se resalta la existencia de una estrategia de difusión y educación sobre la *prevención* de la violencia intrafamiliar. Se definen los *talleres de serie secuenciada*, los cuales tienen como objetivo:

Una intervención semestral de formación en cultura de respeto y protección a la infancia, mediante la promoción del buen trato y prevención del maltrato y el abuso sexual a niñas y niños. Se realiza en centros educativos infantiles, donde se coordina la impartición de una serie secuenciada de talleres en la que participan instituciones públicas y organizaciones civiles especialistas en la temática, se detectan y atienden integralmente los casos de maltrato y abuso sexual contra niños y niñas.⁵³

Incluso se llegan a definir los temas de los talleres de capacitación abierta y dirigidos al público en general que abarcan los temas siguientes:

- Diferencia entre maltrato y buen trato
- Desnaturalización del maltrato
- Prevención del abuso sexual

⁵³ Página de Internet del SNDIF, 2006.(<http://www.dif.gob.mx/64.htm>)



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Identificación y reproducción de la violencia propia
- Derechos humanos
- Habilidades pacíficas de educación, relación o crianza
- Resolución pacífica de conflictos⁵⁴

Los temas anteriores constituyen ejes de la prevención de la problemática de la violencia intrafamiliar y resulta lamentable que se hayan dejado de dar los cursos de manera sistemática y planeada a todos los niveles de la audiencia social.

Como fortalezas del Programa, el equipo evaluador destaca seis factores positivos:

- Se atienden las denuncias de maltrato a senectos y se les otorga apoyo cuando requieren terapia sin que esto les corresponda formalmente hacerlo y sin que aparezcan en las estadísticas del año.
- Se atiende una línea de asistencia telefónica, lo que tampoco aparece formalmente asignado al programa.
- Al interior del programa se lleva un registro muy detallado de la población que se atiende y se realiza una valoración adecuada de su situación social, económica y familiar, sin embargo, de éstos datos no se generan ningún tipo de indicador de avance, de atención o de focalización del programa.
- Al interior del programa se cuenta con un procedimiento riguroso para brindar a la atención a la población demandante los servicios.
- Se cuenta con procedimientos adecuados para realizar la canalización de la población que requiere, después de la valoración social y de salud, ciertos servicios de atención en salud mental, salud general, problemas legales, apoyos directos de carácter alimentario, etcétera.
- Se asume un papel protagónico y responsable de acudir a denunciar los ilícitos verificados en el nivel familiar y se procede a iniciar la denuncia ante los tribunales del Distrito Federal.

Sin embargo, el AVIMM presenta carencias de planeación y operación en los siguientes aspectos:

- Se desconoce por la titular del programa de los recursos que dispondrá para el año corriente, por ello no se puede hablar de integrar un Programa Operativo Anual (POA).

⁵⁴ *Ídem.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Se cuenta con sólo cinco trabajadoras sociales en el programa para atender las denuncias, realizar las visitas domiciliarias, realizar los estudios de valoración social y económica.
- Se cuenta solamente con tres Psicólogas o profesionistas en el SNDIF para brindar la asistencia, asesoría y terapia necesaria para el menor y su familia en los casos que así se requiera.
- Se tiene una sola supervisora que realiza las tareas de control y verificación del trabajo realizado; *control de calidad y satisfacción del cliente*.
- No se cuenta con recursos suficientes (viáticos y vehículos de transporte) para realizar las tareas de campo requeridas.
- Desde 2005 se han suspendido las actividades de pláticas y conferencias de manera sistemática y planeada, respondiendo únicamente a solicitudes puntuales y por lo tanto rezagándose en los aspectos de integración de materiales didácticos para la formación de recursos humanos y difusión.
- No se cuenta con materiales específicos o al acceso de la población que busque información o que requiera realizar una consulta específica.
- Se realizan visitas de asesoría y capacitación a los SEDIF sin tener un plan determinado.
- Asimismo, compartimos la preocupación omitida por la ONU a través del Comité de los Derechos del Niño⁵⁵ acerca de la falta de datos actualizados y desglosados sobre los casos de violencia y abuso de niños en nuestro país, por lo que el Programa debe incrementar esfuerzos para documentar ampliamente la dinámica de la problemática en México.

3.3.3 Gasto programado y ejercido

El presupuesto destinado para este programa aparece registrado como centro de costo 205101 y para 2006 se asignaron 4 014 127 pesos de recursos *genéricos* que comparte el programa con la Subdirección de Asistencia Jurídica Familiar (SAJF).

Estos recursos no constituyen un presupuesto específico anual para el programa, por lo que difícilmente se pueden planear acciones anuales o establecer metas claramente definidas. Este recurso se emplea para que el personal profesional atienda las denuncias y brinde la asesoría y los servicios de ayuda a la población

⁵⁵ Observaciones Finales al Tercer Informe Periódico de México de acuerdo al Art. 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

que acude a sus oficinas o solicita apoyo por vía electrónica y mediante llamada telefónica.

Al cierre del ejercicio presupuestal 2006 se ejerció 100% de los recursos asignados finalizando sin saldos pendientes.

3.3.4 Beneficios económicos y sociales

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

Los beneficios económicos y sociales en la aplicación del programa son muchos; sin embargo, no se cuenta con una batería de indicadores adecuados para evaluar su impacto en estos campos. El único que manejan es:

Número de casos atendidos de violencia y maltrato infantil / Número de reportes recibidos de maltrato infantil y violencia intrafamiliar⁵⁶

Cuadro 3.3.2. AVIMM, indicador, 2006

Concepto	Fórmula	Programado
Índice de atención al maltrato infantil y violencia	Casos atendidos de violencia y maltrato infantil	218
intrafamiliar	Reportes recibidos de maltrato infantil y violencia intrafamiliar	268

Fuente: SNDIF, Metas Operativas 2006, p. 51

Es necesario decir que en 2006, en las MO se reporta un déficit de atención de las denuncias recibidas de 218 de los 268 casos registrados, lo que representa la atención de 81.34% de las denuncias y comprueba la carencia de recursos con que opera el programa.

3.3.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

Es difícil calcular el costo beneficio de la prevención, atención y rehabilitación de aspectos relacionados con la violencia intrafamiliar, ya que no se cuenta con la información de todos los conceptos de gasto que intervienen en las acciones de atención de las denuncias de maltrato infantil y es muy difícil asignar un valor monetario a su beneficio.

⁵⁶ Metas Operativas SNDIF 2006, p. 51. (Véase el cuadro 3.3.2).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Se cuenta solamente con el concepto de centro de costo de manera agregada (205 101 pesos) que incluye el pago de honorarios del personal especializado (Psicólogos y Trabajadoras Sociales); gastos de transporte y pasajes; costos de papelería y tramites realizados.

Es conveniente, sin embargo, señalar que un menor salvado de la agresión o recuperado de situaciones de violencia de cualquier tipo, es de un valor incalculable y de consecuencias altamente positivas hacia la sociedad; sin embargo, es necesario poder determinar este tipo de cálculos para garantizar el óptimo uso de los recursos y demostrar los beneficios sociales que conlleva cada peso invertido en el Programa.

3.3.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

Las actividades del programa en 2006 incluyeron un número determinado de personas atendidas por problemas sociales, así como procedimientos para efectuar dicha atención, como la aplicación de pruebas, estudios socioeconómicos, investigación social o visitas domiciliarias (véase el Cuadro 3.3.3).

Cuadro 3.3.3. AVIMM, actividades realizadas, 2006

Mes	Personas atendidas por problemas sociales	Denuncias de menores maltratados	Aplicación de pruebas a personas con problemas	Atención a personas con problemas psicológicos	Estudios socioeconómicos, investigación social	Visitas domiciliarias
Total	678	367	208	467	625	672
Enero	52	24	8	28	31	49
Febrero	56	23	8	16	56	48
Marzo	70	51	25	39	36	48
Abril	34	30	24	34	57	48
Mayo	86	28	20	35	63	63
Junio	34	30	24	34	57	48
Julio	48	29	14	63	82	82
Agosto	68	23	20	33	53	53
Septiembre	75	57	10	60	75	70
Octubre	60	34	24	40	40	68
Noviembre	65	23	15	50	50	60
Diciembre	30	15	16	35	25	35

Fuente: SNDIF, Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor, 2006.

Estos datos no se encuentran alineados con las metas establecidos en las MO-2006 que plantean impartir pláticas de prevención a 3 300 personas o dar asesoría a 12 SEDIF (véase el Cuadro 3.3.4), existiendo una inadecuada alineación entre las metas u objetivos planeados o asignados al programa y lo que el AVIMM establece como sus acciones y que reporta anualmente.

Aún más, los datos de las metas establecidas en 2005 no son estrictamente comparables con las de 2006, ya que en el primero se reportaban pláticas para menores y mujeres y en el segundo se desglosan en pláticas para personas, menores, mujeres y asesoría a los SEDIF. Por ello, se recomienda establecer un mismo conjunto de indicadores o valores de evaluación o avance del programa,



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

alineando las acciones con los objetivos definidos en los documentos básicos del SNDIF.

Cuadro 3.3.4. Atención a la violencia intrafamiliar y maltrato al menor, 2006

Metas cuantitativas anuales	Unidad de medida	Programado
Impartir pláticas de prevención a la violencia intrafamiliar y maltrato infantil	Persona	3 300
	Menor	440
	Asesoría a los SEDIF	12
	Mujeres	2 860

Fuente: SNDIF, Metas operativas 2006, p. 51.

3.3.7 Escenario prospectivo

El programa debe ser evaluado en función de las tareas que tiene asignadas, pero también en el contexto de la realidad social y de necesidades de apoyo sobre el tema de la prevención de la violencia intrafamiliar en el Distrito Federal, entidad en la que principalmente actúa.

En la impartición de justicia y de equidad en el nivel nacional, la problemática está vigente según los datos del Comité de los Derechos del Niño formado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que en su informe de junio de 2006 señala para México:

Al Comité continúa preocupándole el elevado número de casos denunciados de violencia en el hogar y abuso de niños, así como la falta de medidas adoptadas para combatir estas prácticas graves.

Al Comité también le preocupa que no existan medidas preventivas ni medidas de apoyo psicológico y social para las víctimas.

El Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos por abordar el problema de la violencia en el hogar y los malos tratos, en particular:

- a) Asegurando la elaboración y aplicación de medidas preventivas, por ejemplo campañas de sensibilización;
- b) Asegurando que todas las víctimas de la violencia tengan acceso a servicios de asesoramiento y asistencia para su recuperación y reintegración, y que cuando sea apropiado reciban una indemnización;
- c) Asegurando que los autores de la violencia sean llevados ante la justicia y sean rehabilitados;



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

d) Dispensando protección adecuada a los niños que son víctimas de malos tratos en sus hogares.⁵⁷

Por lo complejo de la problemática y lo arraigado de algunas conductas dentro de la dinámica social, las acciones efectuadas por el AVIMM seguirán siendo necesarias y se mantendrán vigentes hasta que no se propicie que la sociedad cambie sustantivamente y sea capaz de generar relaciones equitativas y de respeto en el seno familiar.

3.3.8 Conclusiones y recomendaciones

El AVIMM actualmente no es un programa propiamente dicho pues sólo consiste en una serie de actividades jurídicas relacionadas con la integración de los expedientes de los casos de atención a violencia intrafamiliar y maltrato al menor y asesorías en juicios. Es necesario abandonar este tipo de acciones aisladas si se pretende alcanzar una política social activa y que convierta a la institución en referente en la atención de la problemática.

La entrada en vigor de la Nueva Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ha puesto el tema en las prioridades de la agenda gubernamental y de la acción pública. Si se desea que la institución adopte un papel importante como actor en esta arena es necesario que se rediseñe y reestructure para considerar acciones de sensibilización, prevención y apoyo a la atención.

- Dar una mayor importancia a los aspectos de carácter preventivo y de sensibilización de la problemática, llegando a los centros de trabajo, educativos, oficinas de gobierno y empresas privadas.
- Establecer una diferenciación clara sobre las diversas estrategias de atención a la población afectada por situaciones de violencia familiar (mujeres, personas de la tercera edad y sobre todo menores de edad).
- Retomar la estrategia de difusión y comunicación -que aparece en los documentos básicos del SNDIF- de una manera más amplia y planeada.
- Incrementar los recursos materiales y humanos con los que actualmente se cuenta ya que resultan insuficientes para atender la demanda de servicios de la población beneficiada.

⁵⁷ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 42º período de sesiones, "Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la convención. Observaciones finales. México", CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006. http://www.derechosinfancia.org.mx/Documentos/crc_finalesrecomendaciones.pdf, p.10.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Establecer una relación de trabajo con otras instituciones no sólo gubernamentales sino también con las OSC con experiencia en tratamiento de maltrato infantil y de violencia intrafamiliar, para retroalimentar y enriquecer las estrategias de atención a ésta problemática.
- Unificar los objetivos específicos de las RO y los que aparecen mencionados en sus documentos escritos y en forma electrónica para alinear ejes de acción y evitar confusiones.
- Establecer un mismo conjunto de indicadores o valores de evaluación o avance del programa, alineando las acciones con los objetivos definidos en los documentos básicos del SNDIF.
- Retomar las actividades de pláticas y conferencias de manera sistemática y planeada, que desde 2005 se han suspendido, para no responder únicamente a solicitudes puntuales y, por lo tanto, exista un rezago en aspectos de integración de materiales didácticos para la formación de recursos humanos y difusión.
- Elaborar materiales para facilitar el acceso de la población que busque información o que requiera realizar una consulta específica.
- Proponer y desarrollar una adecuada coordinación interinstitucional y de manera directa con el DIFDF para aprovechar los recursos humanos y materiales de ambas instituciones.
- Contribuir a la integración del SIIP-G que deberá llevar a que se integre un padrón riguroso de beneficiarios.
- Atender las recomendaciones de las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05.

3.3.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

En el informe 2005 se señaló que el subprograma debía cancelarse manteniendo la preocupación por la problemática, pero atendida de manera transversal.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- 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.⁵⁸

Esta recomendación se hizo con anterioridad a la Nueva Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Si el SNDIF desea ser un actor relevante en esta problemática debe rediseñar el AVIMM; de lo contrario, es preferible que se cancele y las actividades de índole jurídica continúen realizándose como parte del AJF (sin publicar RO ni darle el estatus de programa) y que el tema se transversalice en el resto de programas del SNDIF.

- 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.⁵⁹

No atendida.

- 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.

No atendida.

- Crear comités para prevenir el maltrato infantil en las instituciones educativas y en las comunidades del país.

No atendida.

- Incrementar la coordinación inter e intrainstitucional y con los diversos actores de la sociedad para prevenir la VIF.

No atendida.

- Fomentar la cultura de la denuncia de este tipo de actitudes.

⁵⁸ El Colegio Mexiquense, Informe final de la evaluación de los resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional, marzo de 2006, p. 410.

⁵⁹ *Idem*, p. 395.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

No atendida. Se promovió mínimamente lo relacionado con la prevención a partir de la página del SNDIF y los aspectos de la denuncia por medio de los folletos que se reparten del programa.

- 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.

3.4 Regularización Jurídica de Menores y Adopciones

Este programa tiene como eje temático la regularización de la situación jurídica de los niños, las niñas y los adolescentes albergados en los Centros Nacionales Modelo de Atención Investigación y Capacitación (CNMAIC), así como en las Casas Cuna y Casas Hogar, mediante su adopción por familias sustitutas o mediante su reintegración familiar; cuidando y anteponiendo el interés del menor.

Como una de las derivaciones de este proceso de regularización, los sistemas estatales son responsables de aplicar los términos de la Convención y el SNDIF queda como institución subsidiaria para los efectos legales correspondientes, brindando asesoría a gobiernos estatales y municipales que emprenden procesos de este tipo. Dicha responsabilidad queda establecida de manera legal para el SNDIF a partir de la ratificación de nuestro país de la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de adopción Internacional suscrita en la ciudad de la Haya en 1993.

3.4.1 Marco de referencia

La participación que tiene el Estado en el proceso de adopción y regularización jurídica, puede tener su origen en el derecho latino de Marco Tulio Cicerón, cuando en su celebre discurso *pro domo* (en defensa de su casa) se preguntaba ¿en qué se funda el derecho de adopción?, respondiendo: *adoptio est legitimus actus, naturam imitans, quo liberus nobis quaerimus* (la adopción es un acto legítimo, por el cual, a imitación de la naturaleza nos procuramos hijos).⁶⁰

La adopción es un proceso que ha sido mencionado en los documentos normativos promovidos por las naciones tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, que en sus artículos 20, 21 y 27, postula la necesidad de que el Estado proporcione a los niños desligados de su familia una atención temporal y condiciones de seguridad y protección especial la colocación en

⁶⁰ Jorge Mario Magallón Ibarra, *La adopción internacional en la legislación civil mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s/f, p. 48.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

hogares de guarda la “kafala del derecho islámico”.⁶¹ Estos mismos planteamientos quedan postulados en la Convenio de la Haya y remarcan la necesidad de que cualquier país firmante debe apegarse a la normatividad en el tratamiento de los menores que se encuentren separados de su familia, temporal o definitivamente.

Estas definiciones son importantes en tanto que la actividad sustantiva que realiza el programa exige procedimientos eficientes para garantizar que, ante todo, prevalezca el interés principal de los niños y niñas.

Si bien el programa tiene como ámbito de acción al Distrito Federal, mantiene un contacto de trabajo permanente con entidades federativas⁶² que le solicitan su cooperación y asesoría principalmente en materia de adopciones, ya que el SNDIF funciona como órgano rector y garante cuando se trata de adopciones internacionales o de extranjeros.

Una actividad más que lleva adelante el SNDIF, es la relacionada con la autorización y validación de los especialistas (psicólogos, trabajadores sociales y médicos) que valoran a los candidatos a ser acreedores de la adopción de los niños y niñas en custodia del SNDIF.

Cuando a los centros del SNDIF (CNMAIC, las Casas Cuna y las Casas Hogar), ingresan menores en estado de abandono o riesgo, que poseen una situación jurídica irregular, éste pone en marcha acciones encaminadas primero a regularizarla y, segundo, a lograr que estos niños se reintegren con su familia de origen o bien, a una familia adoptiva atendiendo al interés superior del niño, así como a la protección de sus derechos.⁶³

Una vez consumado el proceso de adopción, la familia receptora, sea nacional o extranjera, asume plenamente su responsabilidad y el niño o niña que ha sido

⁶¹ I. Espinal Piña y A. García Mirón, “Análisis procedimental y sustantivo de la adopción en México”, Subdirección de Asistencia Jurídica del SNDIF, s/f, p. 113.

⁶² Además, canaliza los expedientes de adopción a los estados donde los solicitantes desean iniciar el trámite.

⁶³ 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 las 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 y 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. (Citado por el documento de resultados de la evaluación del SNDIF 2005, realizado por El Colegio Mexiquense, 2005).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

sujeto de adopción asume plenos derechos sobre su condición de miembro de esa familia, terminando en ciertos casos su situación jurídica irregular.

La metodología que se sigue en los procesos de adopción se encuentra referenciada por los acuerdos y normas internacionales firmados por México en materia de derechos infantiles y de los jóvenes. De manera central se norma por la Convención sobre la Protección de Menores de la Haya -que trata de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños- y por la Convención sobre los Derechos de los Niños.

3.4.2 Cumplimiento de objetivos

Los objetivos centrales de este programa son lograr que las niñas, niños y adolescentes que se encuentren albergados en Centros Nacionales, puedan contar con su familia de origen o una de carácter adoptiva que les permita su superación personal y su integración a la sociedad; brindando a los solicitantes de adopción una alternativa para crear una familia.

Los procesos de adopción siguen de manera rigurosa un procedimiento planeado⁶⁴ que consiste en:

- Juicio de pérdida de patria potestad.
- Reintegración familiar
- Candidatos de adopción
- Conclusión de averiguación previa (en caso de que no se requieran realizar acciones posteriores)
- Registro civil (en caso de que no se requieran realizar acciones posteriores)
- Adopción

El SNDIF cumple con lo estipulado en el artículo 923, fracción I del Código de Procedimientos Civiles, vigente en el Distrito Federal, recibiendo y canalizando a los CNMAIC, Casas Cuna y Casas Hogar las solicitudes emitidas por los jueces de lo familiar para la aplicación de estudios psicológicos y socioeconómicos a los solicitantes de adopción.

Los pasos para la adopción (solicitantes nacionales) son:

- Ingreso de la solicitud.
- Valoración social y psicológica.

⁶⁴ El programa cuenta con un Manual de Procedimientos para la adopción nacional e internacional que establece los pasos y requisitos que se deben seguir para que tanto ciudadanos nacionales como extranjeros, puedan aspirar a adoptar a un menor. En el caso de extranjeros se especifica la condición del país de procedencia del aspirante y se establecen procedimientos diferenciados si éste es o no firmante de la Convención de la Haya.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Resolución de la procedencia de la solicitud.
- Ingreso a una lista de espera.
- Asistencia a escuela de padres adoptivos.
- Asignación de la niña o del niño.
- Actualización de la valoración social y psicológica.
- Presentación documental de la niña, niño o adolescente al solicitante(s) en caso de haber aceptado.
- Convivencias intra y extrainstitucionales.
- Informe de convivencias.
- Proceso judicial de adopción.
- Inscripciones en el registro civil.
- Entrega recepción del niño, niña o adolescente a los padres.

3.4.3 Gasto programado y ejercido

La Subdirección de Asistencia Jurídica a Centros Asistenciales (centro de costo 205102), sólo manejó en 2006 un presupuesto de 2 973 613 pesos, de los cuales se ejercieron 2 973 516 pesos (99.99%). Este presupuesto se destina al pago de sueldos y salarios, así como gastos de operación del programa.

Es necesario señalar que las erogaciones de la adopción internacional recaen en la Consultoría Jurídica de Relaciones Exteriores, por lo que no son contabilizados por el SNDIF.

3.4.4 Beneficios económicos y sociales

Los beneficios del programa son varios y abarcan a diversos sectores de la sociedad: *i)* al concretar el proceso de adopción o de regularización jurídica de un menor se respeta uno de sus derechos como persona; *ii)* se apoya la expectativa o deseo legítimo de una pareja por formar una familia; *iii)* se generan mejores condiciones de crecimiento familiar y social para todos los relacionados con el proceso de adopción y *iv)* contribuye a una mejor integración y crecimiento ciudadano y, por lo tanto, a la integración social.

Desafortunadamente el programa no cuenta con indicadores adecuados de medición de los beneficios sociales que de él derivan, en gran medida por los aspectos de confidencialidad que se garantizan para las personas incluidas en los procesos de adopción.

3.4.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

Difícilmente se puede asignar algún indicador para evaluar el costo-beneficio de las acciones de regularización de menores o su adopción por una familia, o bien poder medir factores como *felicidad, estabilidad, tranquilidad*, por mencionar sólo



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

algunos, que se generan en los niños o en los padres por el proceso de adopción. Por otra parte, el SNDIF no cuenta con la información necesaria para imputar los costos en que incurre para operar el programa; en consecuencia, es imposible calcular el costo-beneficio de los recursos asignados.

Sin embargo, cualitativamente se puede evaluar el beneficio que la institución proporciona a los ciudadanos que ingresan al proceso de adopción en cuanto a la tranquilidad con la que se realiza mediante un trámite legal y reglamentado; con certeza de que no serán sorprendidos o que sea un acto ilegal y de abuso a otra familia o persona, y que no se pagan cantidades enormes por realizar una adopción en el mercado ilegal que existe en México y en el mundo. También se puede evaluar la satisfacción de los beneficiarios en el reconocimiento de la calidad y eficiencia de la atención recibida.

3.4.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

A partir de 2005 se identificaron al interior del SNDIF ocho programas considerados *críticos*, en los cuales se busca prevenir la corrupción y garantizar la operación de los mismos de una manera clara y transparente. Toda vez que un *Proceso Crítico*

es aquel en el que, dadas sus características particulares, se presentan, se presentaron, o se pudieran presentar, prácticas de opacidad o de corrupción, sin importar si ha dado o no lugar a sanciones, o si ya se han puesto en marcha controles que inhiban tales conductas⁶⁵

El proceso de adopción de menores ingresados en Casas Cuna del SNDIF se considera un proceso delicado que, a partir de abril de 2006, se encuentra incluido en los procesos críticos y, por lo tanto, seguido en su operación bajo parámetros especiales.

La adopción de niñas, niños y adolescentes requiere un manejo riguroso y de una constante valoración de los procedimientos con los cuales se lleva adelante. Como consecuencia de ello el número de adopciones concluidas siempre será menor a las solicitudes de adopción recibidas,⁶⁶ no siendo éste un buen indicador para la evaluación de la eficiencia del programa.

La problemática que implica la adopción y regularización jurídica de menores alojados en las casas cuna o casa hogar del sistema tiene que ver con la inexistencia de una cultura de la adopción que, a su vez, está condicionada por la pobreza en la que se encuentra la gran mayoría de mexicanos y por aspectos

⁶⁵ <http://www.dif.gob.mx/64.htm>.

⁶⁶ Será menor en una proporción por lo menos de 7:1 para las adopciones nacionales y de 2:1 en las internacionales.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

socioculturales. Todo esto contribuye a que el número de niños y niñas en espera de ser adoptados sea mayor que el de las familias en condiciones de adoptar.

Las metas establecidas en el Programa Institucional Anual 2006 del SNDIF⁶⁷ desagregan el proceso y las acciones que llevan a la adopción y regularización de los niños y niñas y adolescentes que se albergan en los centros de asistencia. El resultado será el número de regularizaciones realizadas y los menores adoptados, los otros conceptos considerados en el desarrollo del proceso sólo sirven como pasos o indicadores de desarrollo para llegar al objetivo esperado.

Cuadro 3.4.1. RJMA, metas cuantitativas, 2006

Concepto	Unidad de medida	Programado
Atención de presuntos adoptantes nacionales	Entrevista	700
Atención a presuntos adoptantes extranjeros	Solicitud	54
Regularización jurídica de menores albergados en los centros asistenciales	Adopción	24
	Menor (regularización)	58

Fuente: SNDIF, Programa Institucional, 2006, p. 52

En cambio, la única información que el área responsable reporta de los resultados alcanzados en el año sólo se refiere al total mensual de regularizaciones y adopciones como se presenta en los cuadros 3.4.2 y 3.4.3.

⁶⁷ Véase el Cuadro 3.4.1.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.4.2. RJMA, menores jurídicamente regularizados, 2006

Mes	Total	Niñas	Niños
Total	149	85	64
Enero	5	3	2
Febrero	4	3	1
Marzo	2	1	1
Abril	5	5	0
Mayo	12	4	8
Junio	12	10	2
Julio	10	4	6
Agosto	25	17	8
Septiembre	21	13	8
Octubre	21	8	13
Noviembre	17	13	4
Diciembre	15	4	11

Fuente: SNDIF, Subdirección Jurídica de Menores y Adopciones, 2006.

Cuadro 3.4.3. RJMA, adopciones realizadas, 2006

Mes	Adopciones	Comentarios
Total	24	
Enero	2	Niños de 4 años y 5 meses respectivamente.
Febrero	1	Niña de 9 años
Marzo	2	Niña de 3 años y un niño de 15 años
Abril	3	2 niños de 2 y 6 años, respectivamente y una niña de 2 años
Mayo	3	3 niños de 7, 5 y 3 años respectivamente
Junio	2	2 niños de 10 meses y 2 años respectivamente
Julio	2	2 niñas de 3 y 2 años respectivamente
Agosto	1	Niño de 5 años
Septiembre	2	Niño de 6 meses niña de 6 años
Octubre	4	4 niñas de 5, 6 años respectivamente
Noviembre	1	Niña de 4 años
Diciembre	1	Niña de 4 años

Fuente: SNDIF, Regularización Jurídica de Menores y Adopciones, 2006.

Las acciones de regularización y adopción no son simultáneas ni necesariamente una implica la otra ya que la regularización define la condición del menor sobre su vida familiar o la situación de patria potestad o cambio en su situación jurídica familiar. El aspecto de la adopción implica una nueva condición para el menor en cuanto a su situación familiar y ésta puede ser en un nuevo hogar, y una nueva condición de vida y situación legal.

Empero, no se puede adoptar un niño si no se ha regularizado su situación jurídica. Por lo tanto, para adopciones la regularización jurídica puede ser un prerequisite aunque no todos los regularizados son adoptados.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Los datos reportados para 2006 en cuanto a adopciones y a la regularización, vuelven evidente que el programa cumplió satisfactoriamente con las adopciones esperadas y se superó en 156% las metas de regularización.

3.4.7 Escenario prospectivo

Los procesos de adopción continuarán en México y pueden representar un indicador de una sociedad sana que protege a sus niños y les proporciona un hogar y una familia.

Sin embargo, es necesario que el SNDIF refuerce las campañas de información y sensibilización a nivel social sobre los riesgos que conlleva la adopción de manera ilegal o irregular de niños y niñas.

El Programa debe tomar en cuenta las observaciones que hizo el Comité de los Derechos del Niño a México sobre los procesos de adopción:⁶⁸

41. Al Comité le preocupa:

- a) La falta de un mecanismo central de control para inscribir las adopciones;
- b) El hecho de que en el Estado Parte no se comprenda ni acepte suficientemente que el interés superior del niño debe regir en todos los trámites de las adopciones;
- c) El hecho de que se favorezcan las adopciones por familias ricas, sin tener debidamente en cuenta el interés superior del niño ni su origen cultural;
- d) La falta de mecanismos para supervisar las adopciones entre países y proteger a los niños adoptados por personas de otro país.

42. El Comité recomienda que el Estado Parte:

- a) Vele por que su legislación y práctica sobre las adopciones nacionales e internacionales sean compatibles con la Convención y con el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, que el Estado Parte ratificó en 1994;
- b) Establezca y afiance mecanismos de examen, vigilancia y seguimiento de las adopciones de niños;
- c) Escuche sistemáticamente las opiniones de los niños y las niñas sobre su colocación y asegurar que el interés superior del niño sea el principio que rija todas las adopciones.
- d) Asegure que la autoridad competente que decide la adopción del niño verifique que se haya hecho todo lo posible para que el niño continúe manteniendo

⁶⁸ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 42º período de sesiones, "Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la convención. Observaciones finales. México", CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006.

http://www.derechosinfancia.org.mx/Documentos/crc_finalesrecomendaciones.pdf



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

relaciones con su familia [extensa] y comunidad, y que la adopción sea el último recurso.⁶⁹

3.4.8 Conclusiones y recomendaciones

Este programa debe continuar ya que establece la normatividad y legalidad en los procesos de regularización de menores en condiciones de vulnerabilidad jurídica y adopciones. Es necesario, además:

- Realizar una profunda labor de difusión y sensibilización sobre la situación de abandono y violencia bajo la que se encuentran sometidos en muchos casos al seno del núcleo familiar.
- Aumentar el intercambio de experiencias del SNDIF, los SEDIF y los SMDIF para promover una cultura de la adopción en todos los niveles (considerando estrategias para mayores de seis años, y de niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad o con alguna deficiencia física o mental).⁷⁰
- Adoptar medidas adecuadas para llevar adelante campañas de difusión y promoción de la legalidad de la adopción de frente a las diversas alternativas del medio ilegal e irregular, como la venta de menores y el tráfico de infantes con fines de comercio sexual o pornografía infantil.

3.4.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

En las recomendaciones de la EE-SNDIF-05 se señaló la necesidad de destinarle mayores recursos, centralizar los procesos de capacitación de los especialistas que evalúan a los solicitantes de adopción, agilizar los procesos y reducir los tiempos de adopción, conciliar las actividades de este subprograma con las tareas que lleva adelante el de AJF.

Las recomendaciones para este año continúan siendo en esencia las mismas ya que no se ha alcanzado los objetivos de mayor coordinación interinstitucional, mayor difusión y programas de sensibilización para la formación de la cultura de adopción; los programas de capacitación y asesoría a los SEDIF y SMDIF no forman

⁶⁹ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 42º período de sesiones, “Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la convención. Observaciones finales. México”, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006. http://www.derechosinfancia.org.mx/Documentos/crc_finalesrecomendaciones.pdf, p. 10.

⁷⁰ Es posible hablar de una *adopción simbólica* o por etapas de acercamiento, entre una familia que adoptará a un infante en esas condiciones, iniciando con un compromiso de poco tiempo, con aporte de recursos y, posteriormente, con una responsabilidad legal y plena.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

parte de un programa institucional y tal parece que se opera siempre a petición de parte.

Los avances y logros en el programa en particular se encuentran relacionados con la reducción de tiempos en la valoración de las solicitudes de adopción⁷¹ y de haber sido considerado el programa bajo el seguimiento de programa crítico.

Sigue siendo de la mayor importancia crear una base de datos que incluya no sólo el número de casos y beneficiarios,

sino además 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.⁷²

3.5 Protección a la Familia con Vulnerabilidad

3.5.1 Marco de referencia

El objetivo del Programa Protección a la Familia con Vulnerabilidad (PFV)⁷³, presentado en la página de Internet del SNDIF, es realizar acciones alternativas de asistencia para las familias, siendo la prioridad evitar el posible abandono y/o maltrato de los niños, niñas y adolescentes.⁷⁴

El PFV funciona mediante tres estrategias: *i)* Apoyos económicos (subsidio familiar y hogares familiares⁷⁵), *ii)* Apoyos en especie y *iii)* Hogares específicos.

⁷¹ En notas periodísticas recientes se informó que el SNDIF reduciría el tiempo de los trámites de adopción, de ocho a tres meses, para informar a un matrimonio que cumple con los requisitos para adoptar a un menor y continuar con el proceso de adopción.

⁷² El Colegio Mexiquense, AC, Informe final de la evaluación de resultados 2005 de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del DIF nacional (EE-SNDIF-05), marzo de 2006, p. 425.

⁷³ En las RO-PAFPV-06 se menciona como Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad. Sin embargo, para evitar confusiones, en esta Evaluación se le nombrará Programa o PFV, en atención a las Especificaciones Técnicas (ET) pero, sobre todo, para construir una estructura programática uniforme.

⁷⁴ Este objetivo se presenta en la descripción de PFV, sección familia y población vulnerable: <http://www.dif.gob.mx/67.htm#1> (consulta: 25/08/06).

⁷⁵ Cabe mencionar que esta vertiente como tal no aparece en los lineamientos para otorgar apoyos económicos o en especie a los que se sujeta el PFV. En la definición de apoyo económico (punto 5.2.2), menciona que éste se denomina Subsidio Familiar. SNDIF, Lineamientos para otorgar apoyos económicos o en especie a población sujeta de asistencia social, Subdirección General de Asistencia e Integración Social, DGRAS, 23 de septiembre de 2005, p. 11. Versión electrónica: <http://dl760.dif.gob.mx/normateca/documentos/lineamientos/draslin02.pdf> (Consulta: 12/02/07).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Los apoyos económicos pueden ser de dos tipos: subsidio familiar y hogares familiares por los cuales se proporcionan \$300 y \$600 mensuales respectivamente, durante un periodo de tiempo establecido, para que la población abierta en una situación económica adversa y con deseos de superación (*sic*) pueda mejorar sus condiciones de vida.

Los apoyos en especie se brindan por única vez por un monto máximo de \$9 999, dependiendo de la valoración del caso y de acuerdo con las necesidades específicas de cada solicitante. Estos apoyos incluyen prótesis, órtesis, ayudas funcionales, medicamentos, pasajes, pago de cirugías y gastos funerarios, entre otros.

Por último, la estrategia hogares específicos brinda protección y atención a personas en estado de abandono o con problemas de salud, físico o mental, en Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y Asociaciones Civiles (AC), con las cuales se ha firmado un convenio de colaboración.

La intención de las tres estrategias es contribuir a mejorar el nivel y calidad de vida de las personas consideradas como sujetos de asistencia social.

3.5.2 Cumplimiento de objetivos

En estricto sentido, el objetivo del PFV expresado en las RO-PAFPV-06 es promover el empoderamiento y autonomía de los grupos vulnerables que presenten situación de crisis económica, y/o familiar, considerados como sujetos de asistencia social; mediante apoyos económicos temporales, en especie de única vez, así como referencias institucionales con el fin de contribuir a mejorar su calidad de vida.

Cada uno de los tipos de apoyo (estrategias) de PFV es un objetivo específico según las RO-PAFPV-06:

- Proporcionar apoyos económicos de \$300.00 y \$600.00 mensuales denominadas Subsidio Familiar y Hogares familiares, respectivamente, para que la población abierta en situación económica adversa, pero con deseos de superación, puedan mejorar sus condiciones de vida.
- Otorgar apoyos en especie por única vez a población en desamparo para mejorar su calidad de vida y atender alguna situación emergente o de crisis.
- Brindar protección y atención en hogares específicos a personas en estado de abandono o con problemas de salud, físico o mental en instituciones con convenio de colaboración.

En particular, los beneficiarios de apoyos económicos deben cumplir el perfil de sujetos de asistencia social, como lo indica la siguiente tabla:



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Tabla 3.5.1. Perfil de beneficiarios del Programa PFV, estrategia apoyos económicos, por vertiente

Subsidio familiar = \$300	Hogares familiares = \$600
<ul style="list-style-type: none">• Personas cuya economía familiar se encuentra desequilibrada, por gastos destinados a la atención médica de alguno de sus integrantes.• Personas desempleadas que reciban capacitación para el trabajo.• Personas que requieran asistir a tratamientos médicos o terapéuticos.• Personas que requieran adquirir material de curación, medicamentos, alimentación especial, siendo de bajo costo y/o de uso prolongado.• Personas cuya economía familiar no sea suficiente para llevar a cabo el plan social establecido.• Se considerará el nivel de ingreso per cápita de hasta un salario mínimo vigente en el Distrito Federal, contemplando para ello los ingresos que perciban todos los integrantes de la familia que vivan bajo el mismo techo.	<ul style="list-style-type: none">• Proveedor económico de la familia en detención legal y/o con alguna enfermedad crónica o con incapacidad laboral temporal.• Personas que presenten enfermedades degenerativas discapacitantes o diagnóstico de enfermedad terminal.• Familias extensas que cuenten con adultos mayores o personas con discapacidad.• Población con alguna discapacidad que les obstaculicen definitivamente su incorporación al medio laboral.• Familias que tiene bajo su custodia a menores en estado de orfandad total o parcial.• Madres solteras con pocas posibilidades de desempeño laboral, con hijos menores o con alguna discapacidad.• Mujeres embarazadas sin apoyo de pareja o familiares.

Fuente: Elaboración propia con base en las RO-PAFPV-06, Programa de Protección a la Familia con Vulnerabilidad.

La capacidad del Programa está claramente delimitada mediante sus tres vertientes y en todas ellas consideramos -al menos en el diseño- que no se encuentran acciones que promuevan efectivamente el empoderamiento de las personas.⁷⁶

No existen estrategias de atención / intervención definidas de acuerdo con el perfil de sus beneficiarios y, por lo tanto, no se puede medir el impacto que el PFV tiene, por citar un ejemplo, en las madres solteras con pocas posibilidades de desempeño laboral, con hijos menores o con alguna discapacidad. De la misma manera que no se puede conocer el empoderamiento y autonomía que este grupo vulnerable logra a partir de recibir su apoyo de hogar familiar.

Es importante contar con objetivos claros; pero sobre todo, viables con respecto a las actividades o ejes de acción que del Programa emanan, sin dejar pasar por alto la capacidad presupuestaria con que se cuente.

⁷⁶ Se entiende por empoderamiento el proceso por el que las personas, las organizaciones o los grupos carentes de poder: a) toman conciencia de las dinámicas del poder que operan en su contexto vital, b) desarrollan las habilidades y la capacidad necesarias para lograr un control razonable sobre sus vidas, c) ejercitan ese control sin infringir los derechos de otros y d) apoyan el empoderamiento de otros en la comunidad (el énfasis es nuestro). McWhirter en El empoderamiento a examen, Jo Rowland, <http://www.developmentinpractice.org/readers/spanish-readers/yDiversidadSocial/rowlands.htm> (consulta: 25/08/06).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

El diseño del PFV no necesariamente propicia la corresponsabilidad del beneficiario cuando los apoyos son entregados directamente a ellos o a ellas, por lo que sería pertinente que el área que opera el Programa considere si realmente puede hacer realidad el empoderamiento y la autonomía de los grupos vulnerables.

Asimismo, aun cuando las RO-PAFPV-06 describen que podría haber casos en los que el beneficiario aporte un porcentaje para obtener, junto con el apoyo económico de PFV, el servicio o beneficio, no hay datos que señalen cuántos casos de este tipo se presentan y qué orientación se está dando a esta corresponsabilidad para que este beneficiario pueda reconocerse como sujeto que colabora con su propio desarrollo.

Derivado de lo anterior, concluimos que el objetivo general no se cumple en esencia sino sólo de forma.

3.5.3 Gasto programado y ejercido

En 2006 el presupuesto de PFV ejercido fue 99.2 % con respecto al asignado. Como se observa en el Cuadro 3.5.1, 88% del presupuesto de PFV se asigna a hogares específicos y el resto se distribuye entre los apoyos económicos y en especie que otorga el Programa.⁷⁷ En conjunto, las estrategias apoyos económicos (subsidio familiar y hogares familiares) y en especie tuvieron un saldo de 6.2% de su presupuesto asignado.

Cuadro 3.5.1. PFV, presupuesto del Programa, 2006

Estrategia	Asignado		Ejercido		Saldo
	Total	%	Total	%	
Total	11 586 168	100	11 491 329	99.18	94 839
Hogares específicos	10 209 000	89	10 199 811	99.91	9 189
Subsidio familiar, hogares familiares y apoyos en especie	1 377 168	11	1 291 518	93.78	85 650

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Departamento de Apoyo Administrativo, febrero de 2007.

Sin embargo, con estos datos no es posible conocer los gastos del área responsable para llevar a cabo la operación del PFV.

⁷⁷ El presupuesto del PFV se asigna a la partida 7501 Gastos Relacionados con Actividades Culturales, Deportivas y de Ayuda Extraordinaria de la Dirección de Servicios Asistenciales de la DGRAS, lo cual muestra que este programa opera con recursos no sólo limitados sino ajustados a una actitud asistencialista y de ayuda extraordinaria para los beneficiarios.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Dado que no hay un adecuado nivel de sistematización de la información o simplemente no la han generado, es imposible determinar la demanda potencial del Programa. Además, se desconoce cuántas solicitudes de apoyos en especie o económicos en total se presentan por año (demanda real); lo que permitiría conocer la cobertura del PFV ya que sí se sabe cuántas de éstas logran el apoyo (demanda atendida). Si se presentan casos extraordinarios de cancelación del beneficio también deben reportarse para hacer un cálculo más preciso.

3.5.4 Beneficios económicos y sociales

Los apoyos de PFV se brindan -en teoría- como lo señalan sus objetivos específicos. De acuerdo con las RO-PAFPV-06, el PFV tiene por población objetivo a la población abierta de escasos recursos⁷⁸, comprendida por niñas, niños y adolescentes, adultos, personas con discapacidad y adultos mayores, considerando sus condiciones de vulnerabilidad social.

La cobertura de atención del PFV con respecto a los apoyos económicos y hogares específicos es para la población residente en el Distrito Federal y zona conurbada. En los apoyos en especie la cobertura es nacional por medio de atención médica que los beneficiarios reciben en instituciones de tercer nivel del sector salud ubicadas en el Distrito Federal, así como en tres IAP conocidas.⁷⁹

El PFV, mediante apoyos en especie, también atiende casos de deceso y, cuando ocurren en el Distrito Federal, el Programa se hace cargo del gasto de traslado al interior de la República Mexicana; considerando, como en los demás tipos de apoyo, la disponibilidad presupuestaria.

Las RO-PAFPV-06 especifican las circunstancias por las que los beneficiarios son sujetos de asistencia social y los requisitos para que puedan acceder a los apoyos mencionados. Antes de obtener el apoyo, deben pasar por un procedimiento de selección en el que se verifica su condición de vulnerabilidad y la confiabilidad de los datos que proporcionaron.⁸⁰

Al respecto, consideramos poco creíble que en la práctica el procedimiento de selección sea llevado a cabo con estricto apego a la normatividad ya que en

⁷⁸ En las RO-PAFPV-06 este perfil se define como un nivel de ingreso per cápita de hasta un salario mínimo vigente en el Distrito Federal, considerando para ello los ingresos que perciban todos los integrantes de la familia que vivan bajo el mismo techo.

⁷⁹ Fundación Conde de Valenciana, Asociación para Evitar la Ceguera en México y el Hospital Nuestra Señora de la Luz.

⁸⁰ Los documentos probatorios de la condición en la que se encuentra son: solicitud por escrito del solicitante y posible beneficiario, comprobante de ingresos y egresos, documentos personales como credencial de elector, acta de nacimiento, documentos de identificación expedidos por autoridades municipales o delegacionales, CURP. En el caso de apoyos en especie, además de éstos, recibir atención médica por parte de una institución del sector salud, la cual debe extender un certificado médico de su condición actual.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

muchas ocasiones la propia condición de vulnerabilidad no permitiría contar, por ejemplo, con un comprobante de ingresos (si su actividad es informal o si está desempleado), con una identificación o incluso un acta de nacimiento.

La recomendación, después de observar el procedimiento burocrático previsto para otorgar apoyos económicos o en especie,⁸¹ (en caso de que exista interés por continuar operando esta estrategia) es que se instrumenten mecanismos alternos para la selección, pudiendo ser, un sencillo cuestionario bajo protesta de decir la verdad.⁸² No omitimos mencionar que si en la práctica existiera apego estricto a las RO-PAFPV-06 entonces probablemente muchas personas podrían estar siendo rechazadas por un exceso administrativo o en el mejor de los casos su emergencia social -quizás- no estaría siendo atendida oportunamente.

Por otra parte, según la información presentada en la página de Internet, el PFV es un programa con carta compromiso al ciudadano que, sin embargo, el vínculo directo no funciona y no está disponible en la página de Servicios de Calidad (Cartas compromiso al ciudadano por institución).⁸³ Esta discordancia es relevante pues de forma pública el Programa anuncia un nivel de compromiso que no está cumpliendo.

De acuerdo con los datos proporcionados por el área responsable de la operación del PFV, el Cuadro 3.5.2 muestra el número de beneficiarios por estrategia en 2005 y 2006. La lectura nos indica una variación decreciente de 14.9% de beneficiarios atendidos por este programa pero no se puede determinar si pudiera o no justificarse debido a una disminución presupuestaria.⁸⁴

⁸¹ Además, cuando el caso solicitante es de otro estado, los apoyos en especie o económicos “se otorgan bajo los siguientes criterios: [...] “será necesario contar con la investigación socioeconómica de su localidad a fin de complementar la investigación socioeconómica realizada en esta área, así como coordinar en forma conjunta el apoyo requerido”. 5.1 Lineamientos Generales, p. 8.

⁸² SNDIF, Procedimiento para otorgar apoyos económicos o en especie a población sujeta de asistencia social, Subdirección General de Asistencia e Integración Social, DGRAS, 23 de septiembre de 2005. Versión electrónica:

<http://dl760.dif.gob.mx/normateca/documentos/manuales/drasman06.pdf> (Consulta: 12/02/07)

⁸³ Vínculo directo: http://www.serviciosdecualidad.gob.mx/tramites.php?id_inst=54 (Consulta: 25/01/07). Página de Servicios de Calidad, véase la sección Cartas compromiso al ciudadano por institución:

http://www.serviciosdecualidad.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=718&Itemid=240&ciud=1 (Consulta: 13/02/07).

⁸⁴ El área responsable del programa no proporcionó el presupuesto ejercido 2005.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.5.2. PFV, beneficiarios del Programa por estrategia y sexo, 2005 - 2006

Estrategia	2005			2006			Variación (%)
	Total	Sexo		Total	Sexo		
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres	
Total	3 296	1 459	1 837	2 805	1 248	1 557	-14.90%
Apoyos en especie	183	74	109	146	71	75	-20.22%
Apoyos económicos							
Subsidio familiar	206	118	88	180	101	79	-12.62%
Hogares familiares	1 314	752	562	955	605	350	-27.32%
Hogares específicos	1 593	515	1 078	1 524	471	1 053	-4.33%

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Informes de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicios fiscales 2005 y 2006. Padrones de beneficiarios del Programa de Protección a la Familia con Vulnerabilidad, estrategia Apoyos en Especie, 2005 - 2006.

i) Apoyos económicos. El área responsable de la ejecución del PFV entregó los padrones de beneficiarios de 2005 y 2006 de esta estrategia, integrada por dos vertientes (subsido familiar y hogares familiares). Sin embargo, hay diferencias entre éstos y los datos correspondientes a los Informes de la Cuenta de Hacienda Pública Federal, ejercicios fiscales 2005 y 2006 (véase el Cuadro 3.5.2). Los padrones entregados señalan 219 y 181 beneficiarios de subsidios familiares así como 1 303 y 954 de hogares familiares en 2005 y 2006 respectivamente.⁸⁵

Además de estas inconsistencias, no hay informes para conocer cómo o en qué medida se ha incrementado la calidad de vida de los beneficiarios, que es lo que persigue el objetivo general.⁸⁶ Esto es aún más relevante cuando existen casos en los que la revaloración de la situación de vulnerabilidad del beneficiario indica que debe continuar recibiendo el apoyo, sea por la vertiente subsidio familiar o la de hogares familiares. De la misma forma, es incierto el grado de satisfacción del beneficiario ya que no existe ningún mecanismo de seguimiento.

ii) Apoyos en especie. Con base en el análisis de los padrones de beneficiarios de 2005 y 2006 entregados por el área responsable de la operación del PFV, consideramos que se trata más bien de listados⁸⁷ de los beneficiarios y, por lo tanto, se requiere construir un buen padrón en el cual se unifiquen los datos básicos del beneficiario, el tipo de apoyo otorgado (medicamentos, auxiliares auditivos, etc.) y el monto otorgado (cuando aplique). Recuérdese que

⁸⁵ Padrones de beneficiarios del Programa de Protección a la Familia con Vulnerabilidad, estrategia Apoyos económicos, subsidios familiares y hogares familiares, 2005 - 2006.

⁸⁶ RO-PAFPV-06

⁸⁷ Uno de los listados contiene el nombre del beneficiario y el monto que recibió mientras que en el llamado "padrón" se incluye nuevamente el nombre del beneficiario y una columna que en todos los casos indica "apoyos en especie".



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Un padrón de beneficiarios es una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información suficiente sobre los receptores de los programas, así como de los beneficios que reciben.⁸⁸

Asimismo,

[...]II. Los programas que contengan padrones de beneficiarios, deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población; y en el caso de personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes.⁸⁹

Dado que la cobertura de esta vertiente es nacional se debe indicar el lugar de origen del beneficiario, con lo que podría comenzarse a evaluar incipientemente el impacto social del PVF y su cobertura, para cualquiera de los casos que se presenten (deceso o atención médica).

Con un mejor padrón de esta vertiente también podría saberse de casos extraordinarios como, por ejemplo, si el beneficiario es extranjero pues mientras su calidad migratoria sea legal (comprobada con documentación oficial) y sea sujeto de asistencia, podrá recibir el apoyo. De igual forma, de peticiones cuyos beneficiarios sean personas que se encuentran privadas de su libertad o en proceso legal.

Para los apoyos en especie, se debe contar con un documento médico especificando el tipo de apoyo que se requiere, cualquier documento o papel que pueda apoyar la condición presente y que justifique su solicitud.⁹⁰ Asimismo, dado que es circunstancia especial que el beneficiario esté recibiendo tratamiento médico intrahospitalario en alguna institución médica de Tercer Nivel del Sector Salud del Distrito Federal o en alguna de las tres IAP consideradas por las RO-PAFPV-06, el padrón debe dar a conocer su ubicación.

⁸⁸ Secretaría de Desarrollo Social, *Lineamientos normativos para la integración, operación y mantenimiento de los padrones de los programas sociales*, Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación, Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, p. 3. Versión electrónica: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/normas/NORMACSA12_T.pdf (Consulta: 15/02/07).

⁸⁹ Artículo 55 del PEF 2006, DOF 22-12-2005.

⁹⁰ Para obtener este apoyo se requieren los mismos documentos probatorios que en los apoyos económicos más el certificado médico expedido por la institución del sector salud que proporciona la atención médica al solicitante.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Algo muy importante sería saber los casos en los que existe aportación complementaria por parte del beneficiario para la obtención del bien requerido, según lo refieren las RO-PAFPV-06, para ver si Programa está cumpliendo con la intención de ser un apoyo complementario para personas que pasan por una mala situación en un tiempo determinado pero que luego dejan de ser sujetos de asistencia social.

Con los padrones entregados y la relación de beneficiarios con apoyos en especie otorgados se construyó el Cuadro 3.5.3 que reporta los tipos de apoyo y el número de beneficiarios que los recibieron en 2005 y 2006. La primera lectura indica una disminución en el total de beneficiarios de 186 en 2005 a 146 en 2006, pero se desconoce el presupuesto ejercido.

Cuadro 3.5.3. PFV, beneficiarios, apoyos en especie otorgados, por tipo y orden de importancia, 2005 - 2006

Tipo apoyo	Beneficiarios	
	2005	2006
Total	184	146
Medicamentos	74	70
Material de cirugía	28	27
Pasaje	11	23
Silla de ruedas	27	6
Auxiliar auditivo	14	5
Material para tratamiento médico	2	4
Gastos funerarios	5	3
Auxiliares auditivos	1	2
Albergue	1	2
Concentrador de oxígeno	3	1
Atención médica	0	1
Pasaje aéreo	0	1
Prótesis	0	1
Pasajes	12	0
Pago de cirugía oftálmica	2	0
Anteojos	1	0
Cirugía oftálmica	1	0
Estudio de laboratorio	1	0
Reparación de un auxiliar auditivo	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Padrones de beneficiarios de Programa de Protección a la Familia con Vulnerabilidad, estrategia apoyos en especie, 2005 - 2006.

Esta situación es una muestra de lo elemental que resulta tener un padrón de beneficiarios construido adecuadamente para conocer lo que se está otorgando con el presupuesto asignado y el nivel de (in)cumplimiento de metas que se hayan



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

trazado, sin que estos espejismos demeriten aquellos buenos resultados que pudiera tener la operación del PFV.

Es importante generar los padrones oportunamente no sólo para transparentar las acciones sino para observar los tipos de vulnerabilidad social que se atienden con el fin de instrumentar mejores procesos e incluso modelos de atención; del mismo modo, la planeación se vería favorecida desde el punto de vista de una pronta atención.

En cuanto a la cobertura del PFV en la estrategia Apoyos en especie, el trabajo de campo realizado constató la falta de coordinación de los SEDIF con el área responsable del PFV. En el SEDIF Morelos no identificaron la estrategia y, por ende, el Programa. En el SEDIF Querétaro realizan acciones similares con presupuesto del SEDIF, como entregas de apoyos diversos (pañales para adulto, aparatos ortopédicos, sillas de ruedas, etcétera).

El SEDIF Guerrero mostró mayor conocimiento de lo que realiza el PFV en materia de Apoyos en especie pero esto no quiere decir que exista una comunicación importante sino más bien de circunstancia y por necesidad. Pues como lo menciona el área responsable del Programa de Traslados y Canalizaciones de pacientes a hospitales de tercer nivel, este se financia con inversión estatal directa y sólo a veces se piden apoyos al SNDIF.

Dado que el área responsable del PFV no reporta un control de los apoyos que se realizan a personas no residentes en el Distrito Federal, es imposible saber los tipos de apoyo para la población de los estados y la frecuencia con que se realizan.

Por último, el equipo evaluador detectó a un beneficiario que, según hacen referencia los padrones de beneficiarios de apoyos económicos de 2005 y 2006, pertenece a una congregación religiosa y recibe el beneficio por la vertiente hogares familiares. Esto implica incumplimiento de los Lineamientos para otorgar apoyos económicos o en especie a los que está sujeto el PFV⁹¹ y, además, nos lleva a cuestionar de qué manera esta persona cumple con el perfil de beneficiario de la vertiente hogares específicos (véase la Tabla 3.5.1).

iii) Hogares específicos. En esta estrategia el PFV cuenta con la colaboración de 17 IAP y AC con las cuales el SNDIF tiene convenios por los que fungen como hogares

⁹¹ Los apoyos en especie o económicos se otorgan bajo los siguientes criterios: [...] Este Sistema no podrá proporcionar apoyo a personas pertenecientes a Congregaciones Religiosas en virtud de que presentan documentación financiera de la congregación y no de manera individual lo que no permita realizar un análisis, a fin de valorar su situación socioeconómica personal, es importante destacar que las Congregaciones cubren las necesidades básicas de sus integrantes. "Lineamientos para otorgar apoyos económicos o en especie a población sujeta de asistencia social", p. 7, *op. cit.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

específicos, a donde se canaliza a las personas sujetas de asistencia social del Programa.

Según los padrones de beneficiarios de esta estrategia, el presupuesto derivado a hogares específicos fue de \$8 231 362 y \$10 202 759 en 2005 y 2006, respectivamente, lo que significa un aumento de 23.9% (véase el Cuadro 3.5.4). No obstante, se desconoce el monto mensual que por persona se asigna a estas IAP y AC, con excepción del hogar específico número 2.⁹²

⁹² Se revisó el Convenio de Concertación y Colaboración celebrado entre el SNDIF y la Casa Hogar para Ancianos "Dauverre", AC, con fecha de 2 de diciembre de 2005. Este hogar recibió el menor presupuesto en 2005 como en 2006 derivado a IAP y AC (véase el Cuadro 3.5.4). En éste se señala un monto mensual de \$2 350 por beneficiario para su atención. Con base en los Cuadros 3.5.4. y 3.5.6, los apoyos económicos a hogares específicos van desde \$1 685 hasta \$3 127 para personas con capacidades diferentes; de \$1 742 a \$2 948 para adultos mayores y de \$1 096 a \$1 752 para menores. No hay una explicación para estas diferencias y, en consecuencia, sólo en nueve de estos hogares coincide el lugar que ocupan en cuanto a monto asignado y número de subsidios.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.5.4. PFV, presupuesto asignado a hogares específicos, por orden de importancia*, 2005 - 2006

Clave	IAP / AC	2005		2006	
		Total	%	Total	%
Total		8 231 362	100	10 202 759	100
HE9	Centro de Rehabilitación Integral, AC	1 595 376	19.38	1 762 560	17.28
HE17	Fundación Estancia Sagrado Corazón de Jesús, IAP	930 305	11.30	1 179 240	11.56
HE8	Capacitación y Desarrollo Integral, AC	753 600	9.16	1 021 200	10.01
HE3	Fundación de Socorros "Casa Hogar para Ancianos Agustín González Cosío", IAP	756 970	9.20	930 000	9.12
HE12	Casa Hogar Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, IAP	751 926	9.13	925 344	9.07
HE1	Voluntarias Vicentinas de la Santa Cruz del Pedregal, Hospital Vicentino, IAP	760 600	9.24	778 590	7.63
HE7	Casa Hogar Villa Nolasco, AC	462 390	5.62	594 000	5.82
HE22	Fundación Ser Humano Internacional, IAP	379 275	4.61	533 000	5.22
HE11	Fundación de Obras Sociales de San Vicente IAP, Rehabilitación Infantil San Vicente	332 100	4.03	511 875	5.02
HE19	Fundación Fraternidad sin Fronteras, IAP	283 080	3.44	398 650	3.91
HE16	Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores, AC, Internado Eugenio Olaz	175 035	2.13	361 620	3.54
HE4	Voluntarias Vicentinas de la Cd. de México, AC "Casa Hogar Divina Providencia Quintana Roo"	317 845	3.86	333 000	3.26
HE13	Voluntarias Vicentinas de la Cd. de México, AC "Casa Hogar para Ancianos Ntra. Señora de Guadalupe"	226 065	2.75	302 505	2.96
HE24	Internado Infantil Guadalupano, AC	241 785	2.94	266 805	2.62
HE30	Casa Hogar Granja del Abuelo Tiburcio, AC	99 970	1.21	117 120	1.15
HE10	Internado Las Nieves, AC	95 375	1.16	105 000	1.03
HE2	Casa Hogar para Ancianos "Dauverre", AC	69 665	0.85	82 250	0.81

* Por orden de importancia en el ejercicio fiscal 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Padrones de Instituciones y Asociaciones beneficiarias de la vertiente de Hogares Específicos, 2005 y 2006.

La presentación del PFV en la página de Internet del SNDIF no da a conocer los nombres de estas IAP y AC, así como sus datos más relevantes (rubro social). En un ejercicio de transparencia, el Programa debe dar informar de estos hogares específicos y conformar un directorio con sus datos básicos (nombre de IAP / AC, responsable institucional, domicilio, teléfono, contacto electrónico -página o correo-) para presentarlo en Internet y, de acuerdo con el Artículo 55 del PEF 2006, la Clave de Registro Federal de Contribuyentes en el caso de personas morales.⁹³

Esta acción debe tener por fin propiciar el desarrollo del PVF de forma eficaz en el otorgamiento de este apoyo que se proporciona con recursos federales, transparentar el destino de éstos y rendir cuentas claras a la ciudadanía.

⁹³ Artículo 55 del PEF 2006, DOF 22-12-2005.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Como no existe una relación de estas IAP y AC que especifique su rubro social, el equipo evaluador indagó que en 2006, cinco de las 17 IAP / AC se dedican a la atención de adultos mayores;⁹⁴ cinco están claramente identificadas con la atención a menores en desamparo⁹⁵ y seis con la atención a personas con capacidades diferentes (entre menores y población en general).⁹⁶ De una no se pudo precisar.

Consideramos que tendría particular importancia que la función de canalización que hace hogares específicos fuera transferida a las áreas correspondientes (AIPAM, AINNAD y PAPD) que ofrecen una verdadera atención integral por grupo étnico y/o por tipo de vulnerabilidad, dada la experiencia que tienen en sus respectivas materias. El fin último es aumentar la calidad y la profesionalización de los servicios otorgados a esta población vulnerable.⁹⁷

Esto es que cada área puede realizar un buen seguimiento de estos beneficiarios para verificar que estén recibiendo el nivel de atención adecuado a sus necesidades ya que tienen el conocimiento del tipo de servicio que deben tener con relación a su condición de vulnerabilidad.

Debe resaltarse que, por lo menos, es verificable la satisfacción de los beneficiarios adultos mayores aplicando un cuestionario cercano al de la evaluación de satisfacción del cliente que se utiliza en los CNMAICG y casas hogar del SNDIF.

En 2006, de acuerdo con los datos proporcionados por el área responsable, la estrategia de hogares específicos tuvo 1 524 beneficiarios (1 053 mujeres y 471 hombres), lo que significa una disminución de 4.3% en la atención con respecto a 2005 (véase el Cuadro 3.5.5). Además, los beneficiarios reportados son adultos y

⁹⁴ Voluntarias Vicentinas de la Ciudad de México, AC "Casa Hogar para Ancianos Ntra. Señora de Guadalupe"; Casa Hogar Granja del Abuelo Tiburcio, AC; Casa Hogar para Ancianos "Dauverre", AC; Voluntarias Vicentinas de la Santa Cruz del Pedregal, Hospital Vicentino, IAP y Fundación de Socorros "Casa Hogar para Ancianos Agustín González Cosío", IAP.

⁹⁵ Internado Las Nieves, AC (para niñas); Internado Infantil Guadalupano, AC; Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores, AC; Internado Eugenio Olaz y Casa Hogar Villa Nolasco, AC (para niños).

⁹⁶ Centro de Rehabilitación Integral, AC; Fundación Estancia Sagrado Corazón de Jesús, IAP; Capacitación y Desarrollo Integral, AC; Fundación de Obras Sociales de San Vicente, IAP. Rehabilitación Infantil San Vicente; Casa Hogar Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, IAP y Fundación Fraternidad sin Fronteras, IAP.

⁹⁷ En la página de Internet del SNDIF el Programa Atención Integral a Personas en Desamparo (que no existe como tal en las RO-PAFPV-06, sino la mención como una de las tres vertientes operativas llamada Atención a Familias en Desamparo) considera la vertiente de hogares específicos para adultos mayores como una línea de acción para la atención de esta población, vínculo: <http://www.dif.gob.mx/75.html> (Consulta: 14/02/07).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

adultos mayores, sin considerar a la población de menores que de acuerdo con las IAP / AC participantes se debió atender en ambos años.⁹⁸

Cuadro 3.5.5. PFV, beneficiarios en hogares específicos, por grupo etáreo y sexo, 2005 - 2006

Beneficiarios	2005 ^a			2006 ^b			Variación (%)
	Total	Sexo		Total	Sexo		
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres	
Total	1 593	515	1 078	1 524	471	1 053	-4.33%
Adulto	719	310	409	704	268	436	-2.09%
Adulto mayor	874	205	669	820	203	617	-6.18%

^a En 2005 se canalizaron 2 039 menores, 1 217 hombres y 822 mujeres.

^b Sin datos en 2006 en cuanto a menores atendidos (documento Descripción e Informe de resultados del Programa de Atención a Población en Desamparo para el ejercicio enero-diciembre 2006).

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Informes de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicios fiscales 2005 y 2006.

Por su parte los padrones de beneficiarios reportan datos diferentes. Esto se explica porque en ellos sí se considera el resto de los beneficiarios, menores y otros grupos vulnerables. En 2006 el promedio mensual de beneficiarios de hogares específicos es de 307 personas (de las cuales no se sabe la proporción por sexo), con un aumento de cuatro personas comparado con 2005 (véase el Cuadro 3.5.6).⁹⁹ En números absolutos, el total de subsidios fue de 3 681 (49 más que en 2005).¹⁰⁰

No obstante, de la investigación realizada por el equipo evaluador se conoce que por lo menos en 2004 se integró una relación de beneficiarios albergados en las IAP / AC participantes (que son las mismas que operaron en 2006),¹⁰¹ lo cual cuestiona la forma en que están contruidos los padrones para 2005 y 2006.¹⁰²

⁹⁸ Informes de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicios fiscales 2005 y 2006.

⁹⁹ Estos padrones refieren al beneficiario (persona física o moral), que en este caso son las IAP / AC y el monto asignado mensual. Por lo tanto no se sabe el número de beneficiarios albergados en cada hogar específico ni su sexo.

¹⁰⁰ Advertimos que en un primer envío de información por parte del área responsable (06/02/2007), los padrones tenía datos diferentes que reportaban que en 2006 el promedio mensual de beneficiarios de hogares específicos es de 310 personas (de las cuales no se sabe la proporción por sexo), con un aumento de siete personas comparado con 2005. En números absolutos, en 2006 el total de subsidios fue de 3 714 (73 más que en 2005).

¹⁰¹ Véase el Padrón de beneficiarios de hogares específicos enero – junio 2004, versión electrónica: <http://www.dif.gob.mx/transparencia/actualizacion/Hogaresespecejun04.pdf> (Consulta: 14/03/07).

¹⁰² Cabe recordar que en la información entregada por el área responsable para el informe preliminar había listados que no pueden ser considerados padrones de beneficiarios, debido a que no se observan los campos que el propio programa solicita (CURP, clave de estado civil, clave de estatus de beneficiario y clave de estatus en la institución). Estos parecían formatos de uso común que, además, tenían omisiones de información en campos como el estado de procedencia o la fecha de nacimiento del beneficiario.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.5.6. PFV, beneficiarios promedio en hogares específicos, por orden de importancia*, 2005 - 2006

Clave	IAP / AC	2005		2006	
		Total de subsidios por hogar	Promedio mensual de beneficiarios	Total de subsidios por hogar	Promedio mensual de beneficiarios
Total		3 632	303	3 681	307
HE9	Centro de Rehabilitación Integral, AC	704	59	681	57
HE17	Fundación Estancia Sagrado Corazón de Jesús, IAP	364	30	372	31
HE3	Fundación de Socorros "Casa Hogar para Ancianos Agustín González Cosío", IAP	301	25	310	26
HE8	Capacitación y Desarrollo Integral, AC	241	20	296	25
HE12	Casa Hogar Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, IAP	294	25	288	24
HE7	Casa Hogar Villa Nolasco, AC	279	23	271	23
HE1	Voluntarias Vicentinas de la Santa Cruz del Pedregal, Hospital Vicentino, IAP	258	22	245	20
HE22	Fundación Ser Humano Internacional, IAP	204	17	205	17
HE11	Fundación de Obras Sociales de San Vicente IAP, Rehabilitación Infantil San Vicente	135	11	175	15
HE19	Fundación Fraternidad sin Fronteras, IAP	168	14	170	14
HE16	Patronato Auxiliar de Prevención Social para Menores, AC, Internado Eugenio Olaez	104	9	164	14
HE13	Voluntarias Vicentinas de la Cd. de México, AC "Casa Hogar para Ancianos Ntra. Señora de Guadalupe"	129	11	128	11
HE24	Internado Infantil Guadalupano, AC	141	12	122	10
HE4	Voluntarias Vicentinas de la Cd. de México, AC "Casa Hogar Divina Providencia Quintana Roo"	128	11	111	9
HE10	Internado Las Nieves, AC	87	7	60	5
HE30	Casa Hogar Granja del Abuelo Tiburcio, AC	55	5	48	4
HE2	Casa Hogar para Ancianos "Dauverre", AC	40	3	35	3

* Por orden de importancia del promedio mensual de beneficiarios en el ejercicio fiscal 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales.

En vista de que existen omisiones y/o diferencias importantes de la información de PFV y que la construcción de los padrones de sus tres estrategias no es adecuada, el equipo evaluador recomienda que el área responsable revise y aplique las metodologías para la construcción de padrones existentes.

Conocerlas les permitirá integrar, actualizar y dar mantenimiento a los padrones de beneficiarios de forma ordenada y estandarizada, lo que aportará funcionalidad total a los sistemas que el mismo programa desarrolle para realizar los cálculos y análisis necesarios.¹⁰³ Mediante un padrón bien integrado debe saberse la

¹⁰³ Un ejemplo de estas metodologías es el documento de la Sedesol, *Lineamientos normativos para la integración, operación y mantenimiento de los padrones de los programas sociales, op. cit.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

información de los beneficios otorgados, beneficiarios, indicadores, montos, metas, objetivos, prioridades y unidades responsables.

Asimismo, recordamos que en enero de 2006 se dio a conocer el Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), al cual debe ajustarse el SNDIF como organismo público descentralizado.¹⁰⁴

3.5.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

El SNDIF no cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico exhaustivo que determine el costo – beneficio real del PFV. En principio, se requeriría contabilizar todos los gastos en los que incurre el Programa no sólo directamente en el pago de subsidios sino indirectamente el pago de la nómina del área que lo opera y los costos imputados de servicios como luz, teléfono, etc. para dicha área.

En el otro extremo se requeriría cuantificar el beneficio que reciben las personas apoyadas. Una alternativa para programas de esta índole es realizar una aproximación a partir de la percepción de los beneficiarios y el diferencial del valor que éstos asignan al apoyo que recibieron respecto del precio que costaría pagarlo en otra institución o de lo que les cuesta en el DIF.

En este programa tampoco es factible esta alternativa ya que se desconoce su ubicación y no se realizaron entrevistas a beneficiarios. En el caso de adultos mayores, conociendo dónde están, se podría aplicar el Cuestionario de evaluación de satisfacción del cliente que se realiza en los CNMAIC y casas hogar o la Cédula diseñada por el equipo evaluador para la EE-SNDIF-06.

3.5.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

La información proporcionada por el área responsable de PFV indica que en 2005 y 2006 no se cumplieron las metas, principalmente en el otorgamiento de apoyos aun cuando se programaron 11.7% menos. En comparación con 2005 (92.8%) el avance anual de apoyos otorgados fue menor pues la meta sólo se cumplió en 80% (véase el Cuadro 3.5.7).

¹⁰⁴ Secretaría de la Función Pública, “Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales”, *DOF*, 12 de enero de 2006, Primera Sección.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.5.7. Protección a la Familia con Vulnerabilidad, metas, 2005 - 2006

Concepto	Unidad de medida	2005				2006			
		Programado	Real	Variación (%)	Avance anual	Programado	Real	Variación (%)	Avance anual
Proporcionar ayuda a familias y grupos vulnerables	Apoyo	1 836	1 704	-7.19%	92.80	1 621	1 298	-19.93%	80.07
	Persona	7 889	6 655	-15.64%	84.30	10 541	8 539	-18.99%	81.01

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, febrero de 2007.

Por otro lado, el indicador Apoyos económicos y en especie del PFV tuvo 94.7% de cumplimiento en 2006. En el indicador de acciones promedio por trabajadora social el nivel de cumplimiento fue mayor en 5% (debido a que contaron con una trabajadora social menos) y en cuanto al número de personas atendidas el cumplimiento sólo fue de 79.9% (véase el Cuadro 3.5.8).¹⁰⁵

¹⁰⁵ El área responsable contabiliza a todas aquellas personas que siendo familiares de quién recibe el apoyo son beneficiarios indirectos del Programa. Consideramos que esta variable no es significativa para medir el cumplimiento de metas del PFV menos aún si se piensa que el número de integrantes por familia varía.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.5.8. PFV, indicadores. Resultados alcanzados, 2006

Indicador / variable	Unidad de medida	Programado	Realizado	Cumplimiento (%)
Apoyos económicos y en especie para brindar protección a sujetos vulnerables¹				
Número de apoyos otorgados a sujetos vulnerables	Persona	5 240	4 962	94.69%
Número de apoyos solicitados	Apoyo	5 240	4 962	94.69%
Acciones promedio por trabajadora social¹		1448	1 521	105.02%
Acciones de trabajo social ²	Servicio	24 613	24 328	98.84%
Total de trabajadoras sociales	Servicio	17	16	
Integrantes de familia beneficiados con los servicios asistenciales				
Número de personas atendidas	Persona	1 604	1 281	79.86%
Integrantes de familia beneficiados con el servicio de asistencia social	Persona	6 894	4 858	70.47%

¹ Nota del equipo evaluador: En la información proporcionada, estos indicadores son denominados índices, lo cual es un error.

² Nota del equipo evaluador: Variable denominada Acciones por trabajadora social, en la redacción original. Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales y el Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.

Con estos indicadores es imposible verificar el cumplimiento del objetivo general del programa.

3.5.7 Escenario prospectivo

La existencia de la asistencia social en el país mediante el PFV es importante para dar respuesta a una emergencia económica. Sin embargo, el diseño del programa está lleno de múltiples acciones y reacciones a resolver y de poca claridad para llevar a cabo mejores prácticas que le permitieran incidir en los fines perseguidos por el SNDIF y/o en programas similares.

Un cuestionamiento, por ejemplo, es la vertiente de hogares específicos que asumen una labor similar a los programas de cada grupo (AIPAM, AINNAD y PAPD)

Concluimos que el PFV está dirigido a una población objetivo que adolece no sólo de una sino varias problemáticas que en ocasiones son atendidas de manera desarticulada. Siendo que financiera y materialmente ofrece un beneficio a corto o mediano plazo, el PFV no puede lograr su objetivo general ni aspirar a fomentar y respetar sino sólo a subsidiar por una sola vez o por unos cuantos meses a beneficiarios que no pueden con ello lograr una vida mejor.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Conclusiones y recomendaciones

Consideramos que los apoyos coyunturales del PFV pueden ser cruciales para personas que se encuentran en una emergencia económica o en los límites de la pauperización, pero carecen de posibilidades para cumplir con los objetivos que se le han asignado -promover el empoderamiento y autonomía de los grupos vulnerables o mejorar sus condiciones (o calidad) de vida-. Por lo tanto, el equipo evaluador recomienda:

- Cancelar el PFV y reasignar el presupuesto a acciones similares de otros programas del SNDIF (por ejemplo, la estrategia de hogares específicos podría distribuirse entre AIPAM, AINNAD y PAPD. Este último podría absorber los apoyos en especie destinados a rehabilitación).

De continuar:

- Revisar a fondo las RO-PAFPV-06, los lineamientos y el procedimiento que competen al PFV para determinar un objetivo general factible y que conlleve al rediseño total del Programa.
- Instrumentar mecanismos alternos de selección para otorgar apoyos económicos o en especie, pudiendo ser, un sencillo cuestionario bajo protesta de decir la verdad.¹⁰⁶
- Conformar un directorio de los hogares específicos con sus datos básicos (nombre, responsable, domicilio, teléfono, contacto -electrónico, página o correo-) y presentarlo en la página de Internet del SNDIF (vínculo). Como es inminente que los convenios continuarán por lo menos en lo que resta su vigencia, es indispensable que este directorio transparente la transferencia de recursos del SNDIF a estas IAP / AC.
- Realizar visitas sorpresa a las IAP / AC que dan como hogares específicos (además de las que deben ser programadas por el área para dar seguimiento). Esta acción es tan sólo una de las formas de obtener un resultado más objetivo de las condiciones del lugar y la atención proporcionada, junto con la opinión de los familiares de los beneficiarios. Sin embargo, se recomienda el diseño de un instrumento para conocer el nivel de satisfacción por el servicio o beneficio recibido.
- Los resultados de estas verificaciones no programadas podrían acotar los convenios firmados con las instituciones a un periodo determinado,

¹⁰⁶ SNDIF, DGRAS, Subdirección General de Asistencia e Integración Social, "Procedimiento para otorgar apoyos económicos o en especie a población sujeta de asistencia social", 23 de septiembre de 2005. Versión electrónica:

<http://dl760.dif.gob.mx/normateca/documentos/manuales/drasman06.pdf> (Consulta: 12/02/2007)



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

dependiendo del tipo de apoyos que vayan a proporcionar y, posteriormente, buscar una mejor o más adecuada oferta institucional para la atención de su población objetivo.¹⁰⁷

- Contar con indicadores por estrategia que permitan medir el costo real de la atención que se proporciona a las personas, particularmente a las albergadas en los hogares específicos.¹⁰⁸
- Aplicar las metodologías para integrar, actualizar y dar mantenimiento a los padrones de beneficiarios de forma ordenada y estandarizada.
- Mejorar de manera urgente la forma en que se sistematiza y presenta la información. Revisar la pertinencia de la que se genera, porque esto asegurará un buen nivel de eficacia en los análisis actuales y algunos futuros acerca de la demanda potencial y de la capacidad de atención. Algo que podría renovar el modelo de atención del PFV sería una adecuada aplicación o incluso redistribución de su financiamiento, luego de contar con la información ordenada y saber con exactitud en qué y hacia dónde va el financiamiento.

3.5.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

El PFV tiene un avance mínimo o nulo en la incorporación de las recomendaciones de la evaluación 2005, por lo que siguen teniendo vigencia:

- 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 así como priorizar y mejorar los indicadores que se tienen para hacerlos verificables objetivamente.
- Conocer y aplicar las RO-PAFPV-06 porque el desconocimiento del marco normativo induce a que se adúltere el sentido genuino del PFV.
- Abandonar la concepción y la práctica del socorro para dar lugar a acciones coordinadas intra e interinstitucionales.

¹⁰⁷ Esto en un sentido de ampliación de las metas y la visión de PFV si es que existe el genuino interés de ser un programa sustancial y relevante que proporcione una ayuda de transición y no sólo asistencialista y carente de misión hacia sus beneficiarios.

¹⁰⁸ Aunque difícilmente se puede valorar más allá de asumir los costos como necesarios e indispensables, tratándose de situaciones inevitables o fatales.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Realizar visitas sorpresa a las instituciones con las que colabora de manera que se pueda dar seguimiento al modelo de atención de las mismas y que se observe su pertinencia.
- 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 programas del SNDIF que podrían ser convergentes al perseguir fines similares o estar dirigidos a una población objetivo que adolece no sólo de una sino de varias problemáticas.

3.6 Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos

3.6.1 Marco de referencia

El Programa de Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos (APVCR)¹⁰⁹ está dirigido a potenciar la integración al bienestar de la población sujeto de asistencia social, su acceso a los satisfactores básicos, el ejercicio pleno de sus derechos y a adquirir una formación con sentido humano.

El objetivo general del APVCR en las RO-PAFPV-06 es proporcionar a niñas, niños, adolescentes, adultos, adultos mayores y personas con alguna discapacidad, sujetos de asistencia social, los servicios asistenciales de hospedaje, alimentación y recreación, incidiendo en su sano desarrollo integral.

En concordancia con esto, el APVCR reconoce de manera especial, en la página de Internet del SNDIF, que su objetivo es proporcionar esparcimiento y recreación a grupos de población que por su situación de desventaja social, física, mental o económica se encuentran imposibilitados de acceder a este tipo de actividades, con lo cual se coadyuva al íntegro desarrollo de la población objetivo.¹¹⁰

De esta manera, los siete campamentos¹¹¹ que opera el Programa ofrecen un componente recreativo, deportivo y cultural, comprometiendo a los beneficiarios a

¹⁰⁹ En las RO-PAFPV-06 se menciona como Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad. Sin embargo, para evitar confusiones, en esta Evaluación se le nombrará Programa o APVCR, en atención a las Especificaciones Técnicas (ET) pero, sobre todo, para construir una estructura programática uniforme.

¹¹⁰ Este es el objetivo presentado en la página de Internet en la que se describe al Programa APVCR: <http://www.dif.gob.mx/68.htm> (consulta: 25/08/06).

¹¹¹ Fundados en 1975 y 1976 por las instituciones antecesoras de lo que hoy se conoce como el SNDIF y ubicados en los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Quintana Roo, Veracruz, Guerrero y Sinaloa.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

contribuir de manera activa en esta transición, para fortalecer sus capacidades individuales y el acceso a una vida digna.

Desde esta perspectiva, la contribución del APVCR para el logro de los objetivos rectores del PND 2001-2006, es mínima. Sólo coadyuva al objetivo 4, “fortalecer la cohesión y el capital sociales” en la siguiente *estrategia* del PND:

a) Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social. Impulsar programas y políticas públicas que fomenten los valores en los diversos tipos de familias y propicien la cohesión y la solidaridad sociales. Se atenderán con calidad y suficiencia las necesidades de esparcimiento, actividad física, deporte, recreación y expresión cultural.

3.6.2 Cumplimiento de objetivos

El APVCR tiene los siguientes objetivos específicos:

- Proporcionar servicios institucionales de recreación, hospedaje y alimentación, para coadyuvar en el desarrollo de las potencialidades de la población objetivo.
- Fomentar el conocimiento y comprensión del entorno, así como disfrutar de los recursos naturales por medio de recorridos turísticos, con la finalidad de aprender a respetar y conservar el ambiente.
- Favorecer la adquisición de hábitos, valores y actitudes, por medio de la integración grupal y de actividades que contengan un enfoque formativo; de igual forma fomentar la activación y condición física por medio de actividades recreativas que favorezcan la interacción socioafectiva.¹¹²

Además de éstos, el APVCR reconoce los siguientes objetivos en la página de Internet del SNDIF:

- Estimular a la población escolar sobresaliente en actividades académicas, culturales y deportivas. Coadyuvar en la educación del menor, del adolescente, del adulto mayor y de las personas con discapacidad.
- Fomentar el desarrollo psicomotor por medio de actividades físico-deportivas.
- Fomentar la creatividad mediante actividades artístico-recreativas.

¹¹² DOF, RO-PAFPV-06, 10 de febrero de 2006, Segunda Sección, p. 91.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Coadyuvar en la formación del carácter y personalidad del menor y del adolescente, mediante la utilización del tiempo libre.
- Proporcionar a los adultos mayores y personas con alguna discapacidad, la oportunidad de disfrutar de lugares de esparcimiento y recreación.¹¹³

Consideramos que con estos otros objetivos específicos, el APVCR queda dotado de metas precisas y diferenciadas por tipo de población a atender. El reto es, luego de cumplir con los objetivos de las RO-PAFPV-06, realizar plenamente las actividades planteadas por estos otros objetivos y darles seguimiento.

En el sentido del diseño parecería que el APVCR rebasa sus lineamientos y se plantea una atención mejorada que busca contribuir al logro de su objetivo general con mayor certeza.

3.6.3 Gasto programado y ejercido

De acuerdo con el último reporte de información del área responsable, el presupuesto ejercido del APVCR en 2006 fue de 16.5 millones.¹¹⁴ El avance del primer semestre señalaba 12.9 millones ejercidos, por lo que con respecto al total ejercido en 2006, en el segundo semestre se ejecutó 22.4% restante (véase el Cuadro 3.6.1).

Cuadro 3.6.1. APVCR, presupuesto, 2006

Campamento recreativo	Modificado	Ejercido
Total	16 513 287	16 513 287
Alfredo V. Bonfil	3 274 122	3 274 122
Los Insurgentes	2 062 934	2 062 934
Vicente Guerrero	2 332 904	2 332 904
Revolución	2 287 250	2 287 250
Playa Aventuras	2 534 884	2 534 884
H. Puerto de Mazatlán	2 027 151	2 027 151
Mártires de Río Blanco	1 994 041	1 994 041

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Dirección de Apoyo Administrativo, febrero de 2007.

Dado que no entregaron los controles presupuestales 2006 por campamento, no es posible conocer las modificaciones y/o ajustes del ejercicio de su presupuesto y

¹¹³ <http://www.dif.gob.mx/68.htm> (consulta: 25/08/06).

¹¹⁴ DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Jefatura de Campamentos Recreativos, febrero de 2007.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

sólo se sabe el total de cada uno. De la misma forma, no se puede comparar el presupuesto de 2006 con respecto a años anteriores.

3.6.4 Beneficios económicos y sociales

La visita a uno de los campamentos recreativos puede ser un gran suceso para una persona en riesgo o con condiciones de vulnerabilidad social y/o con capacidades diferentes. Esta experiencia representa un incentivo que puede estimular su proceso de recuperación y afianzar su confianza y sociabilidad.

Las RO-PAFPV-06 señalan que la cobertura del APVCR es nacional y su población objetivo está conformada por niñas, niños y adolescentes de 6 a 19 años, adultos, adultos mayores de 50 años en adelante y personas con alguna discapacidad de cualquier edad, todos en situación de vulnerabilidad.¹¹⁵ A estos sujetos se suma el propio SNDIF como beneficiario, para ocupar los campamentos recreativos con la intención de fortalecer sus programas sustantivos.

Las agrupaciones atendidas por los campamentos recreativos proceden de dos vías. La primera se refiere a los grupos o instituciones (los SMDIF e instituciones públicas y privadas) que por la promoción del APVCR por parte de los SEDIF, se ponen en contacto con esta instancia y, a su vez, los SEDIF realizan la mediación con la DGRAS.¹¹⁶ La segunda se realiza, exclusivamente cuando se trata de grupos procedentes del Distrito Federal, en forma directa ante la DGRAS.

El APVCR cuenta con un instrumento de verificación de la calidad de la estancia de los beneficiarios en cada uno de los campamentos¹¹⁷ e intenta conocer el trato que recibieron en el sitio, sus sugerencias o comentarios adicionales y, en cierta medida, conocer la transparencia en la prestación de los servicios.

Lo deseable sería poder evaluar los beneficios económicos y sociales del APVCR según los usuarios de los campamentos, midiendo el *antes* y el *después* de haber hecho uso de las instalaciones.¹¹⁸ Esta labor necesita de un buen conocimiento

¹¹⁵ Los lineamientos indican que no serán beneficiarios quienes no cubran estos perfiles y, de acuerdo con las RO-PAFPV-06, quedarán excluidos del APVCR las poblaciones beneficiadas por organismos sindicales o agrupaciones obrero patronales o por agrupaciones u organismos con fines políticos.

¹¹⁶ Sin embargo, en el trabajo de campo se constató que esto no siempre sucede pues dado que los campamentos son controlados desde el nivel central y es éste quien realiza la selección de las delegaciones participantes, algunos SEDIF se desinteresan de realizar un proceso de difusión y/o mediación debido a sus propias cargas de labores.

¹¹⁷ DGRAS, Cuestionario de evaluación de servicios, Subdirección de Servicios Asistenciales, Jefatura de Campamentos Recreativos, agosto de 2006.

¹¹⁸ Lo anterior se podría cuantificar y cualificar mediante una encuesta a los actores sociales claves de los grupos participantes, para que -de acuerdo con la problemática que se suscitaba antes de la visita al campamento- se puedan evaluar los avances en la resolución de conflictos y/o el cambio en los patrones de comportamiento de la población vulnerable participante en el APVCR.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

por parte del APVCR de la población a atender antes de su visita y mantener el contacto -por lo menos inmediato- luego de haber sido beneficiaria.

El Cuadro 3.6.2 muestra que el total de acampantes en 2006, atendidos por tipo de población, fue de 32 025 personas.

Cuadro 3.6.2. APVCR, acampantes atendidos por campamento recreativo y tipo de población, 2005 - 2006

Campamento recreativo	2005							
	Total	Mujeres	Hombres	Menores	Adolescentes	Adultos ¹	Adultos mayores	Personas con capacidades diferentes
Total	30 637	20 412	10 225	5 896	3 355	6 760	13 400	1 226
Alfredo V. Bonfil	4 609	n.e.	n.e.	693	655	923	2 137	201
Los Insurgentes	3 854	n.e.	n.e.	1 568	413	745	1 128	0
Vicente	4 844	n.e.	n.e.	757	431	1 129	1 999	528
Revolución	4 387	n.e.	n.e.	727	424	853	2 233	150
Playa Aventuras	2 899	n.e.	n.e.	334	363	851	1 351	0
H. Puerto de Mazatlán	5 298	n.e.	n.e.	1 295	344	1 185	2 309	165
Mártires de Río Blanco	4 746	n.e.	n.e.	522	725	1 074	2 243	182
	2006							
Total	32 025	21 580	10 445	5 293	4 389	5 366	16 030	947
Alfredo V. Bonfil	4 789	n.e.	n.e.	984	397	758	2 621	29
Los Insurgentes	3 689	n.e.	n.e.	1 049	549	705	1 386	0
Vicente	4 928	n.e.	n.e.	883	835	742	2 269	199
Revolución	4 450	n.e.	n.e.	879	416	691	2 260	204
Playa Aventuras	4 535	n.e.	n.e.	221	693	862	2 517	242
H. Puerto de Mazatlán	4 917	n.e.	n.e.	1 027	958	799	1 905	228
Mártires de Río Blanco	4 717	n.e.	n.e.	250	541	809	3 072	45

¹ Personal responsable y consejeros de grupo.
n.e. no especificado.

Fuente: Elaborado con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Jefatura de Campamentos Recreativos y el documento Descripción e Informe de resultados del Programa de Atención a Población en Desamparo para el ejercicio enero-diciembre 2006.

A partir de estos datos es importante mencionar que el Cuadro 3.6.2 refiere al total de personas acampantes, lo que incluye a las personas que siendo responsables y consejeros de grupo no son en sí población objetivo, a menos que sean miembros de los mismos grupos vulnerables;¹¹⁹ lo que de entrada no se precisa en la información proporcionada por el área responsable.¹²⁰

¹¹⁹ En el trabajo de campo se conoció que existen grupos de voluntarios que acompañan a las delegaciones con población de adultos mayores y los asisten. En el campamento el Programa atiende a estos voluntarios y los contabiliza en las metas físicas como beneficiarios aunque en realidad son indirectos pues no se trata de población vulnerable.

¹²⁰ Véase SNDIF, Descripción e Informe de resultados del Programa de Atención a Población en Desamparo para el ejercicio enero-diciembre 2006, DGRAS.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Eliminándolos, el número real de beneficiarios en 2005 fue 23 887 personas con algún tipo de vulnerabilidad y en 2006, 26 659. Asimismo, es relevante que se reporte el número de personas atendidas por sexo y tipo de población vulnerable en cada campamento.¹²¹

Realizados estos cálculos esto tiene otro impacto diferente en la variación de las personas atendidas entre ambos años, como lo muestra el Cuadro 3.6.3, que nos permite advertir lo fundamental que es integrar adecuadamente la información.

Cuadro 3.6.3. APVCR, atención otorgada, 2005 - 2006

Concepto	2005	2006	Variación (%)
Personas atendidas	30 637	32 025	4.53%
Mujeres	20 412	21 580	5.72% ^a
Hombres	10 225	10 445	2.15% ^a
Beneficiarios ¹	23 877	26 659	11.65%
Raciones otorgadas	440 803	459 207	4.18%
Eventos realizados	6 403	7 017	9.59%

¹ Población con algún tipo de vulnerabilidad.

^a n.s.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Jefatura de Campamentos Recreativos, febrero de 2007.

De acuerdo con este cuadro, en 2006 el porcentaje de personas atendidas aumentó en 4.5% y las raciones otorgadas en 4.2%. Si eliminamos los responsables y consejeros de grupo, los beneficiarios atendidos por el APVCR en 2006 es 11.7% mayor que en 2005.

En cuanto a las actividades del programa recreativo, el área responsable reporta que en 2006 se realizaron 7 017 acciones de modelado en arena, pintura y dibujos sobre experiencias vividas en los lugares visitados. El área responsable opina que es un logro ya que considera que el APVCR intentó despertar con esto la imaginación y creatividad de los beneficiarios, el enriquecimiento cultural, geográfico y social, así como la preservación del medio ambiente.

Desde la perspectiva del equipo evaluador esto es difícil de verificar, pues el Programa como tal no tiene un instrumento adecuado para medir este cambio y no ha construido indicadores para poder determinar el cumplimiento de estas

¹²¹ El área responsable no entregó una relación (tipo padrón) de los beneficiarios del APVCR, lo que nos lleva a concluir que esta información aún no está sistematizada.



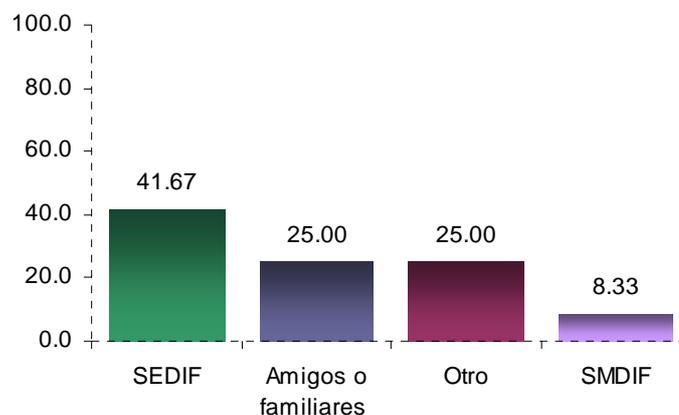
Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

acciones. Además, el APVCR debe integrar un programa de actividades recreativas más ambicioso ya que año con año se reportan las mismas acciones mencionadas. De acuerdo con los fundamentos para elaborar actividades del Programa, hay muchas áreas de recreación que se pueden cubrir, baste de ejemplos las áreas de entretenimientos y aficiones (colección de naturaleza muerta, piedras, firmas, entre otros) o el área literaria (lecturas, taller de narración, rompecabezas, juegos mentales, etcétera).¹²²

Por otra parte, entre sus objetivos el Programa 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 sólo un integrante de la familia, las pláticas que podrían impartirse para lograr fortalecer los lazos familiares se derivan sólo en un esfuerzo más teórico que práctico.

En la muestra de la EE-SNDIF-06, la proporción de los beneficiarios entrevistados por sexo fue 66.6% mujeres y 33.3% hombres. Por edad, 75% de los entrevistados fueron adultos mayores y 25% se encontraba entre 31 y 59 años. La mitad de ellos se enteró del APVCR mediante amigos o familiares u otro, mientras que el SEDIF fue el medio de conocimiento de 41.7% (véase la Gráfica 3.6.1).

Gráfica 3.6.1. APVCR, medio por el que se enteró del Programa(%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

De estos entrevistados, 83.4% tiene conocimiento de los objetivos del APVCR y 16.7% no supo contestar, sin embargo, al preguntárseles si se les había pedido

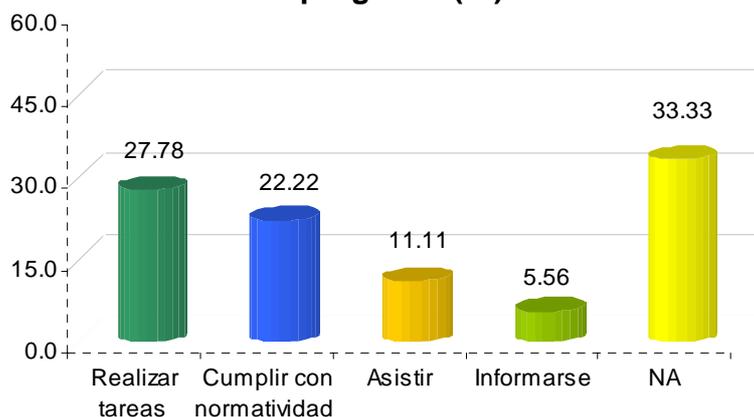
¹²² SNDIF, Fundamentos para la elaboración del programa de actividades recreativas, DGRAS, 18 de agosto de 2004, p. 22. Versión electrónica: <http://dl760.dif.gob.mx/normateca/documentos/lineamientos/draslin04.pdf> (consulta: 12/02/07).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

que se comprometieran con algo para participar, la mayoría de las respuestas señala que a realizar tareas (véase la Gráfica 3.6.2).

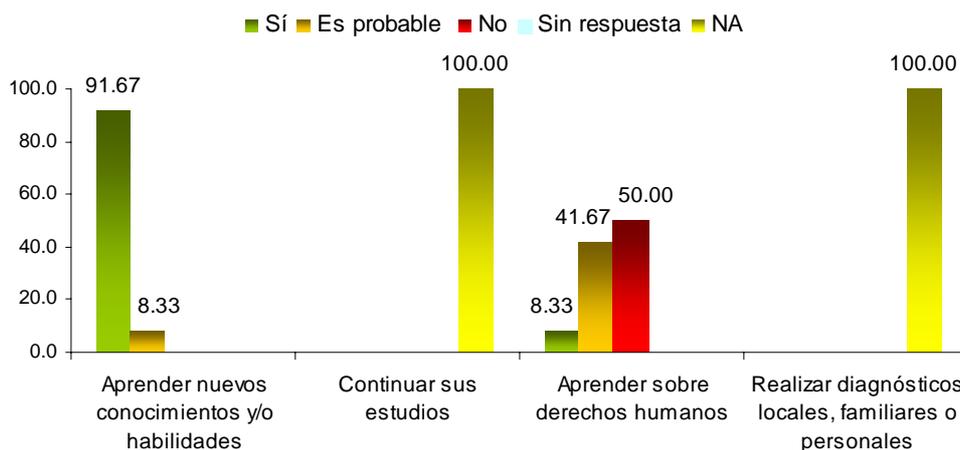
Gráfica 3.6.2. APVCR, compromisos con el programa (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

La mayoría de los beneficiarios entrevistados (91.8%) indicó que lo principal que obtuvieron con el APVCR fue aprender nuevos conocimientos y habilidades; 41.7% de ellos consideró probable que por el Programa aprendiera sobre derechos humanos mientras 50% mencionó que no obtendría este conocimiento.

Gráfica 3.6.3. Beneficios en conocimientos y habilidades (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

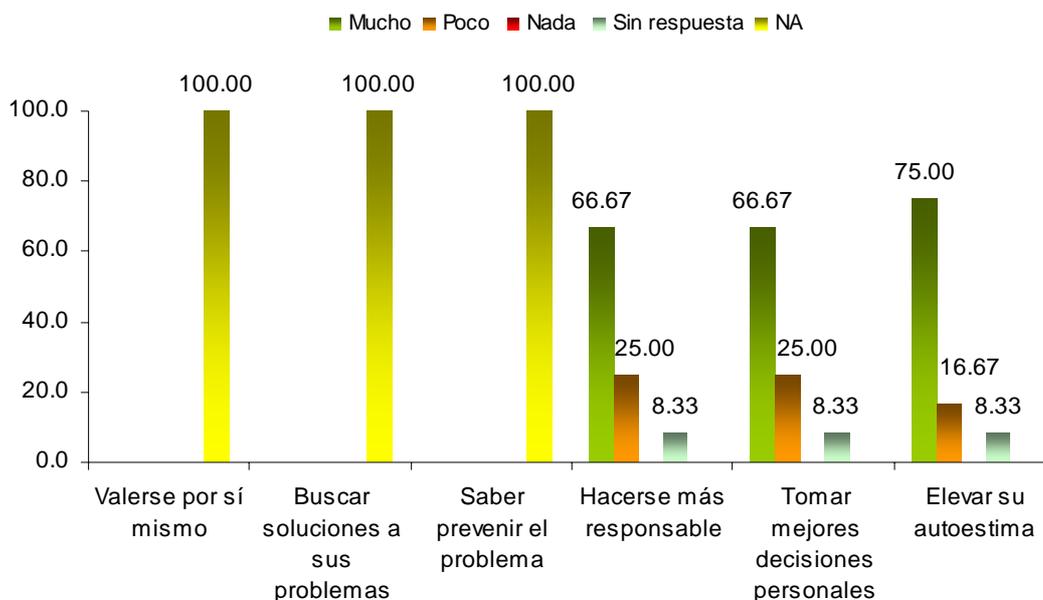
En cuanto a beneficios personales, 75% de los entrevistados respondió que participar en el Programa les ayudó mucho a elevar su autoestima, mientras que a



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

66.7% de ellos les permitió hacerse más responsables y tomar mejores decisiones personales (véase la Gráfica 3.6.4).

Gráfica 3.6.4. APVCR, beneficios en el desarrollo humano (%)



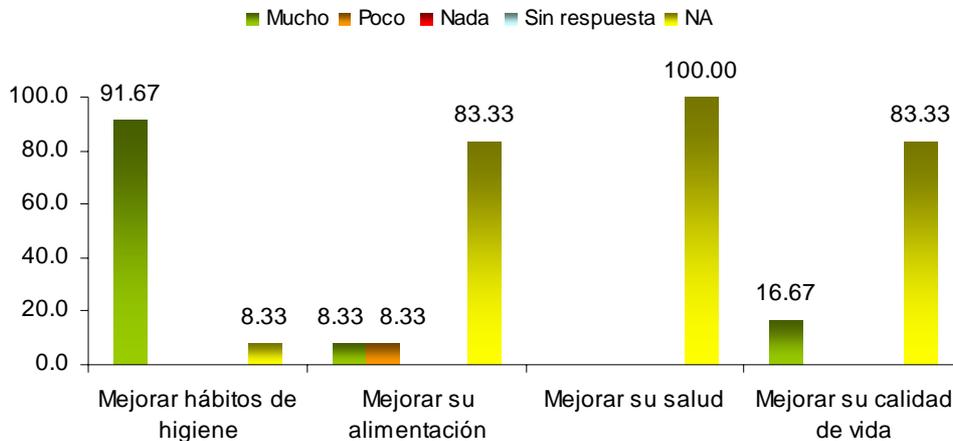
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

Uno de los beneficios sociales que no necesariamente es un objetivo del APVCR, pero que sí fomenta indirectamente mediante la forma de participación y los compromisos que adquieren al llegar al campamento, es que los usuarios deben practicar buenos hábitos alimenticios y de higiene personal (véase la Gráfica 3.6.5).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

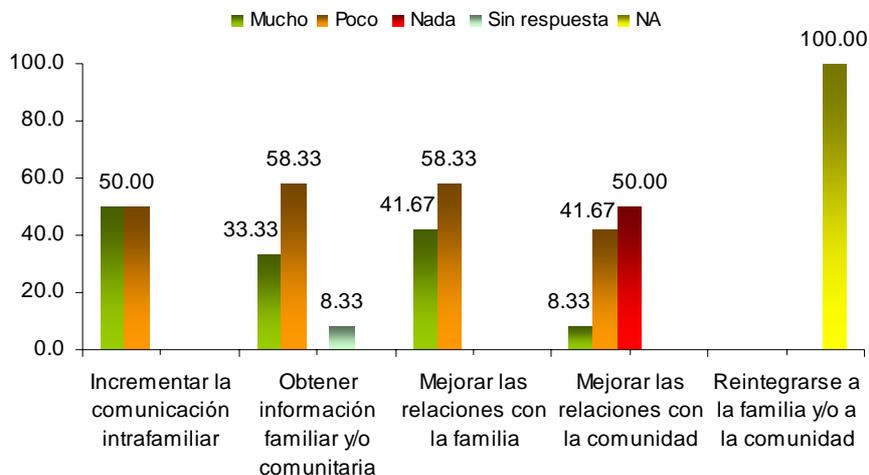
Gráfica 3.6.5. APVCR, beneficios sociales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

Según lo indicaron los acampantes entrevistados, los beneficios más relevantes que obtendrán con su participación serán mejorar su vínculo familiar (58.3%) e incrementar su comunicación (50%).¹²³

Gráfica 3.6.6. Beneficios en relaciones sociales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

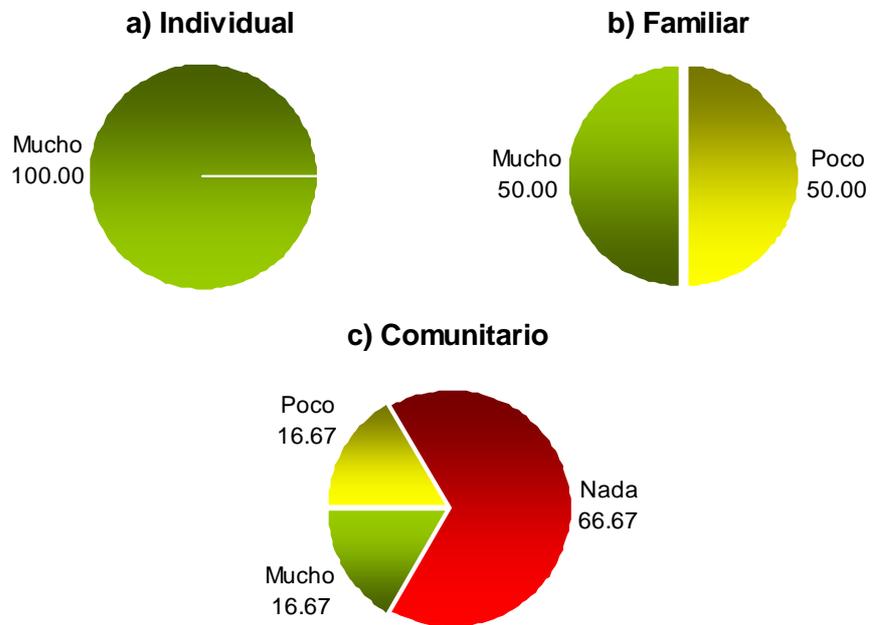
Los usuarios señalaron que el APVCR los favorece más en lo individual que en lo familiar o comunitario (véase la Gráfica 3.6.7). No obstante, todos ellos dijeron estar muy satisfechos con los campamentos y afirmaron que recomendarían el programa.

¹²³ Véase la Gráfica 3.6.6.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Gráfica 3.6.7. APVCR, percepción del grado de beneficio según ámbito social (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Otros beneficios que el APVRC persigue son 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 en todos los casos son adecuadas para la estancia de adultos mayores o personas con alguna discapacidad. Este inconveniente genera en algunas ocasiones que, en lugar de disfrutar del lugar, el beneficiario sea victimizado, 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. Sin embargo, si después de 20 años de que se extendieron los beneficios del APVCR a grupos de adolescentes, adultos mayores y personas con alguna discapacidad, no se ha realizado un trabajo sustancial para eliminar las barreras arquitectónicas de las instalaciones (regaderas a la altura de menores, escaleras y no siempre rampas).¹²⁴

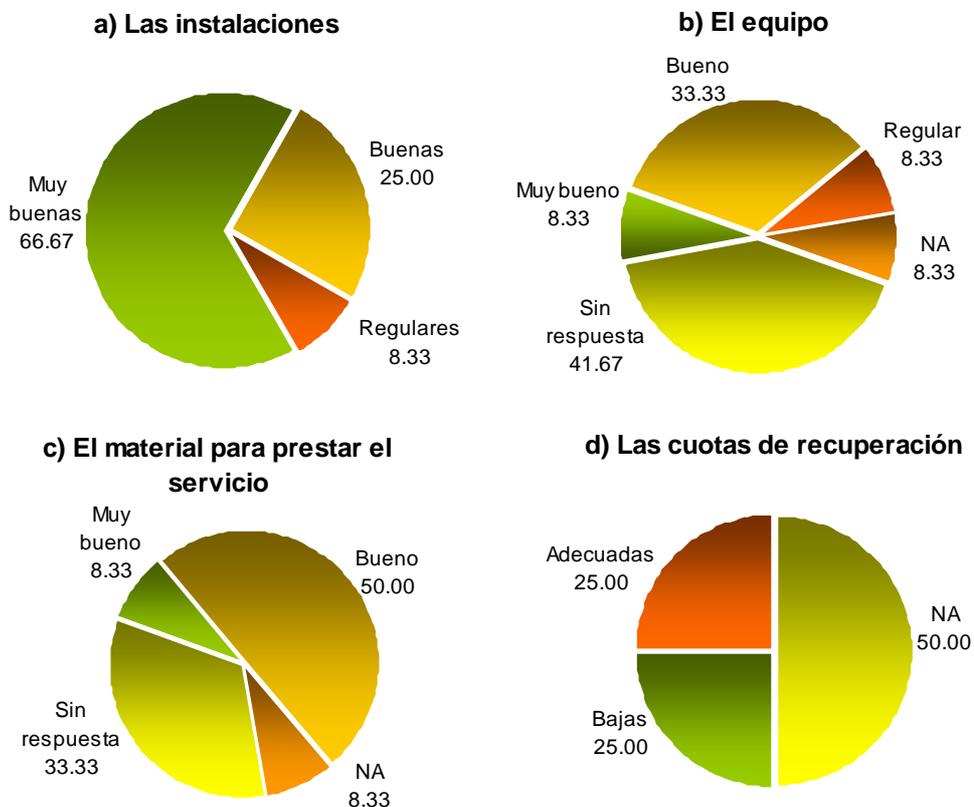
De los beneficiarios entrevistados en la muestra de la EE-SNDIF-06, 66.6% consideran que las instalaciones son muy buenas, 25% cree que son buenas y 8.3% regulares (véase la Gráfica 3.6.8).

¹²⁴ “Barreras arquitectónicas en edificios públicos o privados, lugares de trabajo y viviendas. Se refiere a accesos sin contemplar la construcción de rampas, escaleras, espacios reducidos, sanitarios no adaptados.” Facultad Regional Bahía Blanca, *Barreras arquitectónicas*, Argentina, UTecNoticias, Universidad Tecnológica Nacional, núm. 12, diciembre de 2002. Versión electrónica: <http://proxy.frbb.utn.edu.ar/utec/12/n01.html> (consulta: 14/02/07)



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Gráfica 3.6.8. APVCR, evaluación de la infraestructura (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

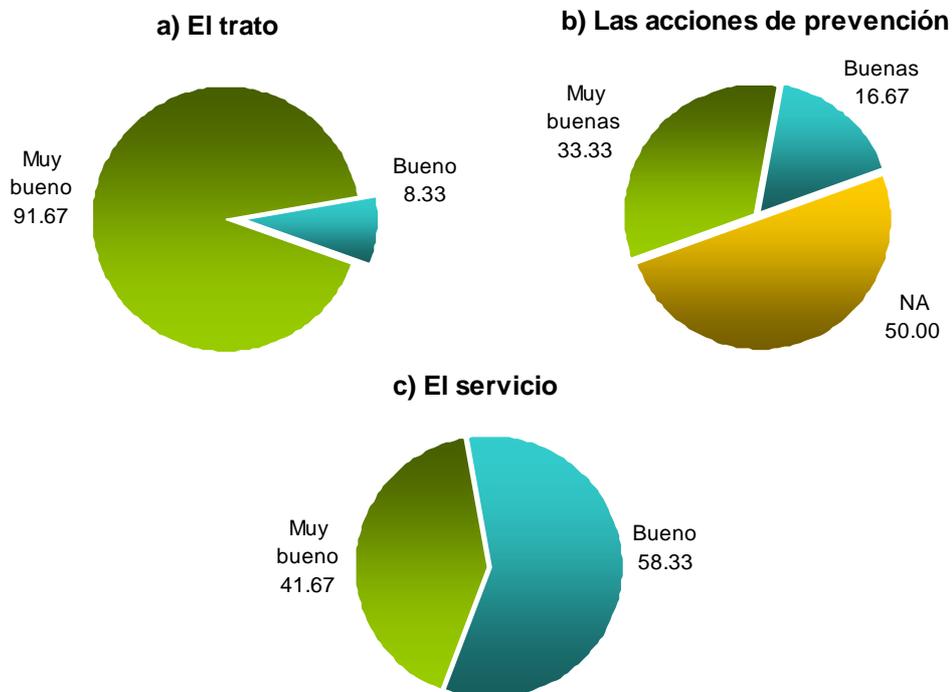
De la misma forma, se debe asegurar que no existan barreras urbanísticas en los paseos que hacen las personas.¹²⁵ Esto cobra mayor importancia porque el programa es operado en la DGRAS, que tiene a su cargo el área de rehabilitación y los centros de discapacidad. No obstante, evaluaron como muy buena la calidad del trato y el servicio recibidos (véase la Gráfica 3.6.9).

¹²⁵ "Barreras urbanísticas, se refiere a la estructura y mobiliario urbanos, sitios históricos, museos, reservas naturales y todo espacio libre de dominio público o privado en donde por diferentes motivos se dificulte el movimiento y accesibilidad. Por caso, calles sin rampas de acceso, falta de pasamanos en sendas de circulación.", *Ídem*.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Gráfica 3.6.9. APVCR, evaluación de la calidad en la atención



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

Por otra parte, 41.7% piensa que los beneficios obtenidos serán permanentes, 33.3% transitorios y 25% no ofrecieron respuesta. La percepción de los beneficios obtenidos es en general buena (véase la Gráfica 3.6.10).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

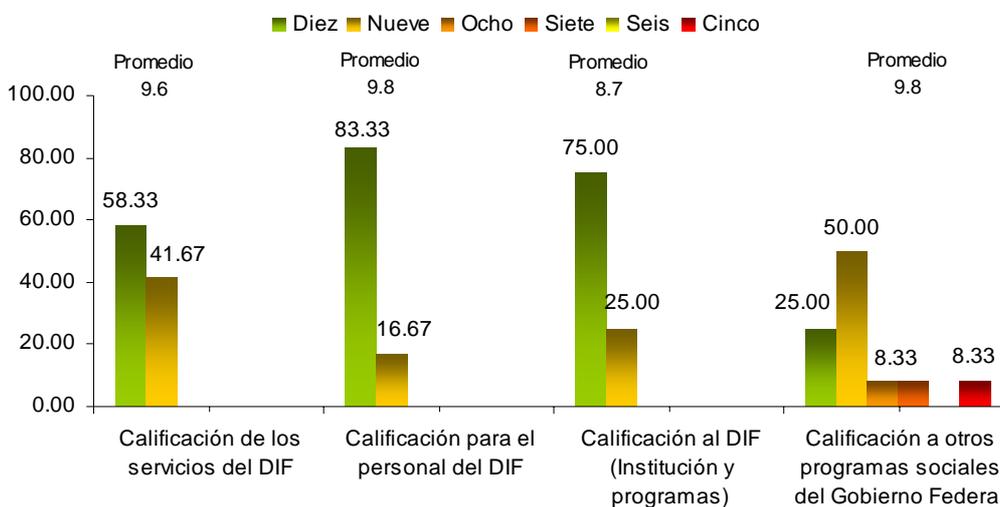
Gráfica 3.6.10. APVCR, percepción acerca de los beneficios obtenidos (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

De esta manera, otorgaron calificaciones altamente favorables a diversos aspectos del SNDIF así como a otros programas sociales del gobierno federal de acuerdo con su conocimiento de éstos (véase la Gráfica 3.6.11). Ninguno tuvo una queja del servicio recibido y consideraron mayormente (91.7%) que el APVCR es equitativo para mujeres y hombres.

Gráfica 3.6.11. APVCR, evaluación (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Empero, existe una deficiente selección de los grupos por parte del SNDIF, principalmente por dos causas:¹²⁶ primero, existen compromisos políticos que determinan la selección de beneficiarios que no cumplen con el perfil (por el hábito de otorgar la estancia por costumbre a una institución año tras año y/o por interés político);¹²⁷ segundo, la falta de recursos para el transporte 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.

La primera causa constituye una omisión al cumplimiento del objetivo estratégico del Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos que señala:

Proporcionar a menores, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, sujetas de la Asistencia Social, los servicios asistenciales de hospedaje, alimentación y recreación, incidiendo en su sano desarrollo integral, *sin establecer una dependencia institucional permanente.*¹²⁸

Este proceso se describe adelante, valga aclarar que el indicador para alcanzar este objetivo estratégico está vigente desde enero de 2006.

Cabe mencionar que, de acuerdo con la verificación en campo, las delegaciones no cumplen con asistir con un médico, paramédico y/o enfermera que supervise y atienda la salud de los acampantes.¹²⁹ En algunas emergencias ha sido el coordinador del campamento y/o el personal quienes ha tenido que enfrentar la

¹²⁶ Esto no quiere decir que no haya delegaciones que sí cumplan con los criterios de ser población vulnerable, sino exclusivamente con las faltas/fallas exclusivas por parte del área responsable del APVCR.

¹²⁷ En la semana en que se efectuó la visita a "Mártires de Río Blanco" se encontraba un grupo de adultos mayores residentes de la Ciudad de México, algunos de ellos jubilados/pensionados que no reflejaban estar en situación de pobreza y/o cumplir con la edad. Los responsables de la delegación comentaron abiertamente que por la cercanía que han tenido con el responsable del programa, su Grupo conoce "todos" los campamentos. Mencionaron que han sido invitados a los Pinos y a las fiestas que se dan en el SNDIF con diversos motivos (dado que son un grupo bien organizado que comúnmente puede moverse por sí mismo). También dijeron que cuando una delegación cancela les avisan por si quieren ocupar esa semana y no se desperdicie. Sólo asisten los que pueden pagar su cuota, pues una beneficiaria manifestó que no todos los del grupo viajan por esta razón.

¹²⁸ CITCC, "Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos", Resumen ejecutivo de resultados por proceso, Reporte de avances y resultados del POTCC, SNDIF, enero - diciembre de 2006, (El énfasis es nuestro). Versión electrónica: <http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/6.%20Servicio%20en%20Campamentos%20Recreativos%20POTCC%204to.%20Trim-06.pdf> (consulta: 05/02/07).

¹²⁹ RO-PAFPV-06.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

situación atendiendo al usuario en las mismas instalaciones o trasladándolo al servicio médico más cercano.¹³⁰

3.6.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

El SNDIF no cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico del costo – beneficio real del APVCR. No obstante, con el trabajo de campo se obtuvieron algunos datos a partir de la percepción los beneficiarios entrevistados que ofrecen una aproximación subjetiva.

La Gráfica 3.6.12 indica el promedio del pago por transportación de \$370, mencionado por algunos de los entrevistados, pues para ellos asistir al campamento implicó realizar este gasto, pero el uso de las instalaciones del campamento no les significó ninguna erogación. Asimismo, señalaron que por un servicio similar el promedio anual que habrían pagado es de \$ 3 120. Por lo tanto, la diferencia entre ambos montos (\$2 750) se establece como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo, con base en un valor social.

Concepto	Costo / beneficio (\$)	Costo de oportunidad (%)
Pago por el servicio en el DIF (anual)	366.20	
Costo por un servicio similar en otra institución	3 116.00	
	2 749.80	
Costo en el que valora el servicio recibido	4 573.14	
Diferencia o beneficios	1 457.14	46.76

¹³⁰ Considérese que los campamentos, como su nombre lo indica, no fueron construidos para estar cerca de la ciudad, por lo que en caso de alguna emergencia las distancias pueden representar la vida de uno o más usuarios.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Gráfica 3.6.12. APVCR, percepción de los beneficiarios acerca del costo beneficio (\$)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

El resultado anterior se puede traducir en el costo de oportunidad¹³¹ para el beneficiario obteniendo la diferencia entre el costo promedio anual en el que se valora el servicio recibido por el APVCR (\$3 116) y el costo por un servicio similar en otra institución (\$4 573),¹³² la cual al ser dividida entre la valoración del servicio recibido indica que el costo de elegir el APVCR es 46.8% mejor que elegir cualquier otra opción.

3.6.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

La información proporcionada por el área responsable del APVCR para conocer el nivel de resultados se presentó en el Cuadro 3.6.3. Por otro lado, el indicador del Programa señala un cumplimiento de 4.1% adicional a lo programado, de acuerdo con los datos generados por el área responsable. Sin embargo, comparado con 2005, en este año la programación de mujeres y menores atendidos disminuyó 9.7% por lo que *aparenta* un crecimiento de 15.9% de un año a otro debido a la reducción de la meta inicial (véase el Cuadro 3.6.4).

¹³¹ Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100% significa que no existe ninguna mejor opción.

¹³² Igual a 1 457 pesos.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.6.4. PVCR, indicador del Programa. Resultados alcanzados, 2005 - 2006

Indicador	Unidad de medida	2005		2006		Variación (%)
		Total anual	Realizado	Total anual	Realizado	
Porcentaje de menores y mujeres atendidos en campamentos recreativos	%	100	89.82	100	104.11	15.91%
Atendidos	Personas	10 300	9 251	9 300	9 682	4.66%
Programados	Personas	10 300	10 300	9 300	9 300	-9.71%

Fuente: Elaborado con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Jefatura de Campamentos Recreativos, febrero de 2007.

Como ya se mencionó, la integración de la información no es la más adecuada porque no permite realizar los cálculos para cada tipo de población objetivo a la que va dirigida y, por lo tanto, el indicador del APVCR no mide lo que debería medir.

Sin saber cuántas delegaciones asistieron en cada año y la proporción de mujeres y hombres en cada campamento, el aumento en la atención a este grupo -de la forma en que lo reporta el área responsable del APVCR- no es significativo porque esto depende exclusivamente de la conformación de las delegaciones.¹³³ El Programa como tal no hace nada en materia de equidad de género.

En 2006, por indicaciones de la Secretaría de Salud, al interior del SNDIF se practicó el ejercicio de identificar los ocho *procesos críticos* y las acciones específicas para atenderlos,¹³⁴ como parte de los esfuerzos anticorrupción que, en el marco de la lucha contra la corrupción y fomento a la transparencia, comenzó cada institución de la Administración Pública Federal (AFP).¹³⁵

El SNDIF estableció ocho indicadores de resultado con factor de reto de 50 puntos (como máximo). Las metas de los indicadores se establecieron en función de su cumplimiento total y a largo plazo, a fin de que su impacto sea real y permanente.

De esos ocho procesos, dos corresponden al Programa APVCR: Ingreso a campamentos recreativos y Servicio en campamentos recreativos. En ambos se

¹³³ SNDIF, Descripción e informe de resultados, *op. cit.*

¹³⁴ "Un Proceso, de modo general, es un conjunto de actividades sistemáticas que realiza una institución para transformar insumos en un resultado con valor para los usuarios internos, externos y/o la institución. / Un Proceso Crítico es aquel en el que, dadas sus características particulares, se presentan, se presentaron, o se pudieran presentar, prácticas de opacidad o de corrupción, sin importar si ha dado o no lugar a sanciones, o si ya se han puesto en marcha controles que inhiban tales conductas.", SNDIF, Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC) 2006. <http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/antecedentes.html> (consulta: 05/02/06).

¹³⁵ Esta identificación la realizó el SNDIF de manera conjunta con el Comisario Público, el Órgano Interno de Control y el apoyo de los Asesores de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

identificaron las posibles conductas irregulares (prácticas de opacidad o de corrupción) que dadas sus características particulares, se presentan, se presentaron o se pudieran presentar en la operación del Programa.¹³⁶

El objetivo estratégico del Ingreso a campamentos recreativos es “Garantizar que los usuarios de los Campamentos Recreativos Cumplan con los perfiles y requisitos de la población objetivo del Sistema Nacional”.¹³⁷ La descripción de avances y resultados indica que se logró la verificación de los requisitos, identificando que se cumple 100% (véase el Cuadro 3.6.5).

Cuadro 3.6.5. Indicador del Proceso Crítico Ingreso a Campamentos Recreativos del POTCC. Cumplimiento 2006

Indicador	Valor 2005 (%)	Meta sobresaliente 2006 (%)	Valor actual (%)	Cumplimiento (%)	Factor de reto	Cumplimiento con factor de reto aplicado (%)
Total de grupos autorizados que cumplen con todos los requisitos / Total de grupos autorizados	100	100	100	100	40	80

Fuente: Elaboración propia con base en CITCC, "Proceso Crítico Ingreso a Campamentos Recreativos", Resumen ejecutivo de resultados por proceso, Reporte de avances y resultados del POTCC, SNDIF, enero - diciembre de 2006.

No obstante, el avance señala que el indicador tiene un cumplimiento de 80% con el factor de reto aplicado y esto se debe a que

Durante el periodo enero-diciembre de 2006, se autorizó el ingreso a 357 Delegaciones, de las cuales se consideran un total de 344 semanas campamento debido a que 13 Delegaciones cancelaron su visita, 12 de los Sistemas Estatales DIF (Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo (2), Sinaloa, Tabasco y Veracruz (3)), y 1 cancelación por parte del ISSSTE, mismos que cumplieron con los requisitos al 100%; Oficio de petición, Solicitud de visita, Estudio Institucional, Carta Compromiso requisitada y Lista de Acampantes. Asimismo, mediante los Oficios de Petición los Directores Generales de cada

¹³⁶ Ingreso a Campamentos Recreativos: “Discrecionalidad en la admisión de usuarios a los Campamentos Recreativos que no cumplan con todos los requisitos. (1. Ser Sujeto de Asistencia Social; 2. Presentar Oficio de Petición; 3. Requisar solicitud de visita; 4. Permitir la realización de un estudio institucional; 5. Presentar Carta Compromiso requisitada; 6. Presentar Lista de Acampantes, incluidos médico y responsables, los cuales no podrán ser menos de 5 ni más de 25: responsables. Para el caso de las delegaciones con discapacidad, el número será establecido por la propia delegación de acuerdo a sus necesidades)”. CITCC, “Proceso Crítico Ingreso a Campamentos Recreativos”, Resumen ejecutivo de resultados por proceso, Reporte de avances y resultados del POTCC, SNDIF, enero - diciembre de 2006. Versión electrónica:

<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruccion/5.%20Ingreso%20a%20Campamentos%20Recreativos%20POTCC%204to.%20Trim-06.pdf> (consulta: 05/02/07). Servicio en Campamentos Recreativos: “Desvío [sic] de recursos en beneficio propio (utilización de recursos para fines distintos a los previstos)”. CITCC, “Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos”, *op. cit.*

¹³⁷ CITCC, “Proceso Crítico Ingreso a Campamentos Recreativos”, *op. cit.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Sistema Estatal, acreditaron y sustentaron que la población que solicita participar en el Programa de Campamentos Recreativos, es Sujeto de Asistencia Social.¹³⁸

En cuanto al otro Proceso Crítico, Servicio en Campamentos Recreativos, objetivo estratégico mencionado antes, tiene dos indicadores, como se muestra en el Cuadro 3.6.5, de los que se considera el promedio de ambos con el resultado de 97.5% y 88% de cumplimiento antes y después de considerar el promedio del factor de reto (45 puntos), respectivamente.

Cuadro 3.6.6. Indicadores del Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos del POTCC. Cumplimiento 2006

Indicador	Valor 2005 (%)	Meta sobresaliente 2006 (%)	Valor actual (%)	Cumplimiento (%)	Factor de reto	Cumplimiento con factor de reto aplicado (%)
Promedio				97.5	45	88
Número de reportes que avalen que los grupos de acampantes que arriben son los autorizados / Número de reportes emitidos por el coordinador del campamento	90	100	95.4	95	40	76
Calificación resultante de la percepción de los usuarios respecto al servicio	9.5	9.6	9.9	100	50	100

Fuente: Elaboración propia con base en CITCC, "Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos", Resumen ejecutivo de resultados por proceso, Reporte de avances y resultados del POTCC, SNDIF, enero - diciembre de 2006.

Lo que sobresale en este proceso es el nivel que alcanzó el primer indicador con factor de reto aplicado (76%) en el avance:

Durante el periodo enero-diciembre de 2006, el resultado del indicador fue del 95.4 % derivado de la verificación de los documentos que avalan que la delegación que arribó al Campamento es la autorizada. Cabe señalar, que la documentación soporte de los Sistemas Estatales DIF de Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Michoacán, San Luis Potosí, Distrito Federal, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Zacatecas se presentó de manera parcial, por lo que se encuentra en proceso recepción la documentación complementaria [...].¹³⁹

Estos datos indican que el área responsable del Programa aún no ha minimizado estas deficiencias en el servicio otorgado y está permitiendo que las delegaciones que no cubren con los requisitos asistan a los campamentos. Por esta razón, el APVCR tiene que cumplir con seis acciones específicas en este Proceso Crítico:

¹³⁸ *Ídem.*

¹³⁹ CITCC, "Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos", *op. cit.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

1. Aplicar los Lineamientos de ocupación así como los fundamentos para la elaboración de actividades recreativas a los Sistemas Estatales DIF y a las organizaciones públicas y privadas solicitantes.
2. Difundir entre los acampantes los servicios, derechos y obligaciones, dentro del Campamento.
3. Aplicación de encuestas de satisfacción a usuarios respecto a servicios recibidos, con los atributos conducentes, entre ellos el de honestidad.
4. Observancia de lo dispuesto en las nuevas Reglas de Operación, así como en el Manual, Lineamiento y Procedimiento relativos a la operación de los Campamentos Recreativos.
5. Continuar con el programa de Supervisión de Campamentos Recreativos.
6. Integrar un Grupo de Trabajo compuesto por el Responsable del Programa, el Responsable del Proceso, Responsables Operativos, Comisario Público y Órgano Interno de Control para verificar y evaluar los resultados de las evaluaciones externas realizadas por los usuarios a través de cuestionarios de satisfacción, con la finalidad de asegurar los estándares de servicios, así como identificar las áreas de oportunidad y concertar acciones de mejora necesarias.¹⁴⁰

Derivado de estos puntos, de la descripción del avance y de la verificación en campo se observó que el APVCR tiene un alto nivel de opacidad en el ingreso y el servicio en campamentos que aluden a fallas recurrentes en la operación del Programa, algunas de éstas debidas a su diseño, que apenas comenzaron a ser advertidas por el POTCC.

En el trabajo de campo se verificó la aplicación del cuestionario de evaluación de servicios del APVCR pero no es aplicado de forma aleatoria puesto que se asignó a los responsables de las cabañas para responderlo. Es muy importante que sea de forma aleatoria para poder considerarlo objetivo y que sus resultados sean estadísticamente significativos ya que este instrumento se presenta a la Contraloría Interna y Transparencia, es un indicador del Proceso Crítico Servicio en Campamentos Recreativos de los POTCC y se utiliza para verificar el avance en el cumplimiento del objetivo estratégico.

De los 1 100 cuestionarios aplicados a los usuarios directos del Programa se obtuvo como resultado una calificación de 9.9 de acuerdo con el promedio de los atributos que integran el instrumento (Trato: 10, Instalaciones: 9.7, Claridad: 10,

¹⁴⁰ *Ídem.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Honestidad: 10, Oportunidad: 10).¹⁴¹ La muestra de la EE-SNDIF-06 indica también que los beneficiarios tiene una buena imagen del sistema y le otorgan buenas calificaciones a los servicios y atención prestados (véase el Cuadro 3.6.11).

3.6.7 Escenario prospectivo

La operación del APVCR podría ser un esfuerzo significativo del SNDIF para aterrizar la perspectiva familiar y comunitaria, si se tiene en cuenta que la población objetivo no tiene los medios para acceder a un satisfactor con características recreativas, que por igual incluye y atiende a personas adultas o con capacidades diferentes, comúnmente desprovistas este servicio turístico dadas sus condiciones especiales. Sin embargo, la forma en que se integran los grupos (frecuentemente por la institución a la que pertenecen o por grupo étnico) no facilita el uso simultáneo por varios miembros de la familia.

No obstante, observamos que una de las debilidades del APVCR es la inadecuada o poco confiable selección de la población vulnerable hecha por los SEDIF, para que los grupos solicitantes accedan a los servicios de los campamentos -dado que suponemos que ésta es la principal vía por la cual llegan las solicitudes-. Si no se atiende esta situación, el APVCR continuará incumpliendo sus objetivos y no atenderá a la población beneficiaria descrita en las RO-PAFPV-06. Por esta razón, el equipo evaluador construyó una propuesta de rediseño del APVCR para transparentar, ampliar y simplificar la selección de las delegaciones participantes que se presenta en el próximo apartado.

3.6.8 Conclusiones y recomendaciones

La atención y el beneficio otorgados por el APVCR son importantes dado su objetivo de ofrecer un espacio de recreación, aprendizaje y contacto social y ambiental para población vulnerable que, de otra manera, no tendría acceso. Sin embargo la operación del APVCR no garantiza que se cumpla y, en cambio, permite prácticas opacas y clientelares. Por lo tanto, el equipo evaluador recomienda:

- Aplicar de forma inmediata la propuesta de rediseño del APVCR¹⁴² que implicaría realizar el conjunto de actividades que a continuación se detallan:

1. Modificar las RO-PAFPV-06

¹⁴¹ “[...] la aplicación del cuestionario se realizó a partir del mes de mayo de 2006. Asimismo, en el mes de agosto se elaboró e implementó la Guía Metodológica para medir el nivel de satisfacción de los usuarios en los Campamentos Recreativos.” [sic], *Ídem*.

¹⁴² Con base en la metodología del Sistema de Marco Lógico (SML). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Materiales del curso de Marco Lógico. Versión electrónica: <http://www.iadb.org/int/rtc/ecourses/esp/marcologico.htm>.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

1.1. Redefinir la población objetivo.¹⁴³

- 1.1.1. Modificar el rango de edad de los menores para que sólo se considere a aquellos de entre 6 y 17 años 11 meses de edad.
- 1.1.2. Eliminar la consideración de los adultos entre 50 y 59 años 11 meses de edad como beneficiarios.
- 1.1.3. Definir cuáles son los programas sustantivos del SNDIF que podrán participar.

Atendiendo estas recomendaciones el APVCR disminuirá su población objetivo a sólo tres tipos de población que pueden ser beneficiarios: menores, adultos mayores y personas con alguna discapacidad.

- 1.2. Redefinir y adaptar los Lineamientos de ocupación así como los Fundamentos para la elaboración de actividades recreativas, para ajustarlos a los estos tres grupos vulnerables.
- 1.3. Aplicar todas las modificaciones necesarias de acuerdo con el rediseño.

2. Definir el nuevo diseño del programa

2.1. Establecer la oferta de atención del programa.

2.1.1. Definir un mecanismo de distribución de la oferta.

Oferta del APVCR. Actualmente opera durante 350 semanas al año (50 en cada campamento recreativo).

- 2.1.1.1. Realizar un diagnóstico para distribuir las 50 semanas de cada campamento entre los tres tipos de grupos vulnerables a atender (menores, adultos mayores y personas con alguna discapacidad) de forma que guarden relación con la demanda real de asistencia a los campamentos.¹⁴⁴
- 2.1.1.2. Aplicar el resultado de esta repartición para cada campamento.

Muestra de distribución. En el supuesto de que el diagnóstico sugiera apartar 17 semanas para adultos mayores, 17 para

¹⁴³ Las RO señalan como beneficiarios a: Niños, niñas y adolescentes de 6 a 19 años; Adultos y adultos mayores de 50 años en adelante y Personas con discapacidad de cualquier edad. Además, el SNDIF puede ocupar los campamentos recreativos para fortalecer sus programas sustantivos.

¹⁴⁴ Este diagnóstico se puede realizar de diversas formas, una de éstas es considerar la relación histórica de la demanda real del APVCR, según estos tres grupos de población vulnerable o la otra, distribuir las semanas de acuerdo con la correspondencia de éstos con la población total del país.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

menores y 16 para personas con alguna discapacidad en cada campamento, la totalidad sería la oferta de atención del APVCR (véase el Cuadro 3.6.7). De esta forma se prevé que sean utilizados con la misma intensidad por la población objetivo, grupos A, B y C.

Cuadro 3.6.7. APVCR, oferta de atención por campamento y tipo de población objetivo

Campamento recreativo	Semanas / grupos vulnerables			
	Total	A	B	C
		Menores	Adultos mayores	Personas con capacidades diferentes
Total	350	119	119	112
Alfredo V. Bonfil	50	17	17	16
Los Insurgentes	50	17	17	16
Vicente Guerrero	50	17	17	16
Revolución	50	17	17	16
Playa Aventuras	50	17	17	16
H. Puerto de Mazatlán	50	17	17	16
Mártires de Río Blanco	50	17	17	16

Fuente: Elaboración propia, febrero de 2007.

2.1.2. Programar la oferta de atención.

2.1.2.1. Realizar un serio diagnóstico para asignar las fechas de las semanas correspondientes a cada grupo vulnerable, por campamento, de forma que guarde relación con sus características y necesidades.

2.1.2.2. Determinar el número de semanas que se dividirían para atender dos delegaciones¹⁴⁵ e incrementar la oferta.

2.1.2.3. Distribuir las semanas para cada grupo vulnerable de forma que se constituya la oferta específica por semana, cada grupo vulnerable y campamento.

2.1.3. Programar las actividades recreativas para cada grupo (A, B y C).

2.1.4. Definir el mecanismo de selección de delegaciones,¹⁴⁶ especificando

¹⁴⁵ Algunos grupos podrían interesarse por periodos más cortos. Adicionalmente, se aumenta el número de beneficiarios sin modificar la capacidad instalada.

¹⁴⁶ Este mecanismo será aplicado después de dar a conocer la convocatoria del programa e integrar su demanda efectiva (véase el apartado 4.1.4 adelante).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

cómo funcionará el sorteo de selección de las delegaciones de cada grupo vulnerable.

2.1.5. Definir el mecanismo de participación especial de OSC e interesados.¹⁴⁷

2.1.5.1. Conformar una nueva figura de apoyo al APVCR.

Figura de apoyo. Las OSC que tengan experiencia en atención a la población objetivo del Programa podrán participar mediante la conformación de grupos voluntarios de atención en campamentos recreativos (GVACR).¹⁴⁸ La finalidad es brindar un apoyo adicional a las delegaciones que por la condición de su población lo requieran.

En el caso particular de la población de adultos mayores, como ejemplo, los CNMAICG tienen prestadores de servicio o estudiantes que podrían alcanzar nuevas experiencias en su formación, con el incentivo de conocer nuevos lugares.

2.1.5.2. Establecer las bases de participación de los GVACR.

2.1.5.3. Definir los lineamientos y el perfil de los GVACR.

3. Convocar y difundir

3.1. Emitir la convocatoria anual del APVCR.

3.1.1. De la convocatoria.

3.1.1.1. Publicar la convocatoria anual del APVCR oportunamente en la página de Internet del SNDIF.

3.1.1.2. Describir el programa, en particular sus RO.

3.1.1.3. Dar a conocer el mecanismo aplicado para la distribución de la oferta.

3.1.1.4. Publicar la oferta de atención y la asignación de las fechas.

La convocatoria detallará la programación del APVCR indicando el número de semanas totales para cada grupo vulnerable, el número de

¹⁴⁷ Este mecanismo podrá ponerse en marcha después de dar a conocer la convocatoria del programa y conocer si interés para integrar grupos de voluntarios.

¹⁴⁸ El incentivo a señalar en la convocatoria será conocer nuevos lugares y alcanzar nuevas experiencias.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

semanas y fechas (con base en el diagnóstico) correspondientes a cada grupo vulnerable por campamento.

3.1.1.5. Establecer las bases de participación.

3.1.1.5.1. Exponer y explicar el mecanismo de selección de delegaciones.

3.1.1.5.2. Especificar los requisitos para integrar las solicitudes.

3.1.1.5.3. Especificar los mecanismos para que el SNDIF dé acompañamiento y seguimiento al proceso de conformación de las solicitudes si así se requiere.¹⁴⁹

3.1.1.5.4. Especificar el periodo de recepción de solicitudes de forma detallada.

3.1.1.5.5. Exponer el mecanismo de selección de grupos voluntarios.¹⁵⁰

3.1.2. De la difusión.

3.1.2.1. Dirigir la difusión a los SEDIF, el IDH (Chiapas) y el DIFDF.

3.1.2.1.1. Dar a conocer el APVCR en todos los programas que atiendan a población vulnerable integrada por los grupos A, B y C.

3.1.2.1.2. Otorgar un espacio específico al APVCR y su convocatoria en su página de Internet.

3.1.2.2. Dirigir la difusión a las OSC con las que el SNDIF tiene convenios y demás interesadas

3.1.2.2.1. Dar a conocer el programa entre aquellas que fungen como hogares específicos (dentro de la estrategia del mismo nombre, del Programa PFV, por ejemplo).

3.1.2.2.2. Difundir la convocatoria entre todas las OSC que atiendan a población vulnerable integrada por los grupos A, B y C.

¹⁴⁹ Principalmente a las nuevas instancias que desconocen el APVCR y sus trámites. La idea es evitar la tendencia a privilegiar a las delegaciones con más experiencia en participar, que no necesariamente integradas por población objetivo en franca vulnerabilidad.

¹⁵⁰ Este mecanismo podrá ponerse en marcha después de dar a conocer la convocatoria del programa y conocer si hay interés para integrar grupos de voluntarios.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Esta inclusión permitirá que el APVCR deje de ser exclusivo de la estructura del SNDIF, los SEDIF, los SMDIF y las OSC que comúnmente participan.

- 3.1.2.3. Dirigir la difusión a las OSC que tengan experiencia en atención a la población objetivo del Programa para que se conformen grupos voluntarios de atención en campamentos recreativos (GVACR).
- 3.1.2.4. Difundir la convocatoria de manera general, por los medios que considere pertinentes.

4. Recibir las solicitudes

- 4.1. Recibir las solicitudes de las instancias interesadas.
 - 4.1.1. Recibir las solicitudes por grupo vulnerable.
 - 4.1.1.1. Recibir las solicitudes de delegaciones con población del grupo "A".
 - 4.1.1.2. Recibir las solicitudes de delegaciones con población del grupo "B".
 - 4.1.1.3. Recibir las solicitudes de delegaciones con población del grupo "C".
 - 4.1.2. Valorar, con apego objetivo a las RO y los Lineamientos para la ocupación, las solicitudes de las instancias interesadas.
 - 4.1.3. Integrar las listas de solicitudes validadas, una por grupo.
 - 4.1.3.1. Publicar oportunamente una lista preliminar única de solicitudes validadas, dando a conocer la composición por grupo.
 - 4.1.3.2. Dar a conocer vía oficio los motivos de no selección a las delegaciones fuera de la lista preliminar, en un ejercicio de transparencia.
 - 4.1.4. Aplicar del mecanismo de selección.¹⁵¹

¹⁵¹ Ejemplo: el SNDIF sorteará estas 119 semanas únicamente entre las delegaciones con población de adultos mayores que presentaron sus solicitudes (con base en la convocatoria) y que fueron totalmente avaladas.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- 4.1.4.1.1. Realizar el sorteo de las fechas asignadas para el grupo “A” en cada campamento, entre aquellas delegaciones con este tipo de población que presentaron su solicitud debidamente integrada.
- 4.1.4.1.2. Realizar un sorteo de las fechas asignadas para el grupo “B” en cada campamento, entre aquellas delegaciones con este tipo de población que presentaron su solicitud debidamente integrada.
- 4.1.4.1.3. Realizar un sorteo de las fechas asignadas para el grupo “C” en cada campamento, entre aquellas delegaciones con este tipo de población que presentaron su solicitud debidamente integrada.

4.1.5. Adjudicar las fechas y campamentos por grupo.

- 4.1.5.1. Adjudicar a las delegaciones con población del grupo “A”.
- 4.1.5.2. Adjudicar a las delegaciones con población del grupo “B”.
- 4.1.5.3. Adjudicar a las delegaciones con población del grupo “C”.

5. Publicar los resultados

- 5.1. Publicar oportunamente los resultados en la página de Internet del SNDIF.
- 5.2. Comunicar los resultados a las instancias a las que se dirigió la difusión (véase el apartado 3.1.2).
- 5.3. Pedir confirmación de interés por asistir en la fecha y campamento adjudicados, mediante carta-compromiso.

6. Atender a las delegaciones en los campamentos recreativos

7. Aplicar en forma aleatoria los cuestionarios de evaluación de la satisfacción

- Integrar un programa de actividades recreativas más ambicioso¹⁵² para una atención integral y especializada de cada tipo de población. Esto impactaría en las expectativas de los beneficiarios con respecto a su visita a uno de los campamentos y podría ampliar y/o retroalimentar la visión de los operadores

¹⁵² De acuerdo con los Fundamentos para elaborar actividades hay muchas áreas más que se pueden cubrir, baste de ejemplos las áreas de entretenimientos y aficiones.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

nacionales, los responsables de los campamentos y el personal de apoyo y atención.

De no realizarse, el APVCR seguirá pareciendo un subsidiario de las demandas recreativas de las OSC y del resto de los programas del SNDIF, sin que aporte algo innovador o diferente que trascienda la mera asistencia social.

Con una visión renovada se fomentaría una atención de calidad que transmita en los beneficiarios nuevas actitudes y conocimientos, con la previsión de que estos resultados obtenidos se vuelvan parte de un proceso más ambicioso que las instituciones que concertaron su visita continúen por sus propios medios.

- Aplicación del cuestionario de evaluación de los servicios a beneficiarios en forma aleatoria.
- Construir indicadores por tipo de población atendida. El indicador del APVCR es insuficiente para conocer los avances y resultados de las acciones del Programa.
- Atender las recomendaciones pendientes (no atendidas o parcialmente atendidas) de las evaluaciones anteriores.

El Programa APVCR debe rediseñarse a fondo para lograr cumplir con sus objetivos. De lo contrario, es preferible reasignar su presupuesto a otros programas del SNDIF que otorgan atención especializada a los grupos vulnerables y que las instalaciones sean transferidas a otra institución cuyas actividades sean más acordes con la oferta turística.

3.6.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

De prolongarse, el APVCR tiene pendientes por atender las recomendaciones de 2004 y 2005, en cuanto al diseño y operación:

- Asegurarse de que la población que hace uso de esas instalaciones tenga el perfil de personas en situación de vulnerabilidad y que de otra forma no podrían obtener un satisfactor similar.

No se detectaron acciones específicas para atenderla. A partir de enero de 2006 el SNDIF, mediante su Proceso Crítico Ingreso en Campamentos, incluye esta recomendación como objetivo estratégico para dar cumplimiento a su indicador¹⁵³ al implementar acciones de supervisión

¹⁵³ Total de grupos autorizados que cumplen con todos los requisitos / Total de grupos autorizados.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

documental y en los campamentos, pero los resultados indican sólo un cumplimiento parcial.

- Mejorar la selección de sujetos vulnerables que realizan los SEDIF. Pese a que se entiende que éstos no pueden seleccionar siempre a los más vulnerables porque su misma condición los limita para asistir (no pueden sufragar el gasto de transportación ni cuentan con los elementos básicos como sandalias y trajes de baño para los campamentos de costa), es importante excluir a quienes tengan un mayor poder adquisitivo para asistir, pero que no cumplen con las condiciones para las que fue creado el APVCR. A estos se suma que el SNDIF y los SEDIF carecen de mecanismos para promover en los campamentos la atención de otros referentes de vulnerabilidad como individuos que hayan sufrido maltrato, rechazo, violencia familiar, etcétera.

No se detectaron acciones específicas para atenderla. A partir de enero de 2006 el SNDIF, mediante su Proceso Crítico Ingreso en Campamentos, incluye esta recomendación como objetivo estratégico para dar cumplimiento a su indicador¹⁵⁴ al implementar acciones de supervisión documental y en los campamentos, pero los resultados indican un cumplimiento parcial.

- Eliminar las barreras arquitectónicas que aún prevalecen. Es indispensable que se solucione el problema de algunos de los campamentos que no cuentan con las características adecuadas de accesibilidad, en particular, para adultos mayores y personas con capacidades diferentes.

No se detectaron acciones específicas para atenderla. En el campamento Mártires de Río Blanco las regaderas continúan al nivel de un menor de edad, lo que dificulta a los acampantes adultos asearse sin complicaciones ni peligros por tener que agacharse. Falta adaptar pasamanos y más rampas.

- Informar y explicar a los beneficiarios el reglamento de uso de las instalaciones (actividades prohibidas y permitidas), el programa de trabajo que realizarán durante su estancia, el tipo de alimentación que recibirán, las facilidades de accesibilidad y el tipo de habitación en la que descansarán; todo esto ajustará sus expectativas al servicio que obtendrán en los campamentos.

Atendida. Además de la verificación del cumplimiento con el trabajo de campo, a partir de enero de 2006 esta recomendación es la segunda de las

¹⁵⁴ Total de grupos autorizados que cumplen con todos los requisitos / Total de grupos autorizados.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

acciones específicas que el Programa tiene que cumplir mediante su Proceso Servicio en campamentos recreativos.

- Elaborar trípticos o incluir en la página de Internet 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.

Parcialmente atendida. En la página de Internet no hay información por cada campamento pero existe una definición del perfil de los beneficiarios. Sin embargo, aun cuando no se han elaborado trípticos, en el trabajo de campo se verificó la explicación de las características y el servicio de los campamentos mediante la modalidad de asambleas.

- Definir productos turísticos adecuados al perfil vulnerable de los visitantes. Esto ayudaría a mejorar la estancia del grupo en el campamento enfocándose específicamente en sus necesidades, posibilidades físicas, intereses y expectativas. Así se garantizaría que se realicen actividades dirigidas a los tipos de población que asisten a los campamentos y que las instalaciones y el entorno se adecuen para favorecer a los beneficiarios y no al revés.

No atendida. Con el rediseño del Programa y la definición de programas de actividades recreativas por tipo de población, haciendo uso de los Fundamentos para elaborarlas, podrá darse respuesta.

- Diversificar los productos turísticos con una oferta diferenciada en tiempos de estancia (paquetes de dos y tres días). Con esto se incrementaría la cobertura y focalización del programa y se mejoraría la eficiencia de la aplicación del gasto en cada proyecto, al contar con una gama de productos turísticos adecuados a los diferentes tipos de beneficiarios. Esta recomendación puede iniciarse en un sólo campamento para prever los ajustes que requiere el APVCR y observar el comportamiento de la demanda.

No atendida. El rediseño propuesto facilita la aplicación de esta recomendación.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Definir el perfil de los responsables del APVCR 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 profesionalización; desde el diseño de las instalaciones hasta los productos turísticos que se ofertan en cada campamento.

Parcialmente atendida. En los Fundamentos para la elaboración de actividades se define el perfil del coordinador; sin embargo, falta hacer realidad la calificación del personal y profesionalizar su servicio.

- Mantener un programa de capacitación en aspectos como calidad en el servicio, planeación estratégica, guías de turismo e integración de grupos, así como para el personal encargado del mantenimiento de las instalaciones; considerando que la atención de un servicio turístico requiere la actualización constante de todo su personal.

No atendida. El personal encargado de la operación en los campamentos ejecuta las acciones más con sentido empírico que con base en una elaborada programación estratégica que, además, no se ha ido renovando para ofrecer una atención profesionalizada y de mayor calidad cada vez.

- En cuanto a los campamentos de costa, se sugiere regularizar las concesiones de la zona federal marítima y terrestre para que el acceso y recorridos de los beneficiarios no generen conflictos con los servicios que prestan los pobladores locales.

No atendida. Se considera que el SNDIF puede hacer un alto a los abusos y discriminación a los que se enfrentan los acampantes, mediante una denuncia formal para aquellos que no comparten y limitan el goce de la zona federal marítima y terrestre.

3.7 Atención Integral a Personas Adultas Mayores Sujetas de Asistencia Social

3.7.1 Marco de referencia

El diseño del Programa de Atención Integral a Personas Adultas Mayores Sujetas de Asistencia Social (AIPAM)¹⁵⁵ cuenta con dos modalidades de atención: de residentes y de día. La diferencia consiste en si las personas adultas mayores

¹⁵⁵ En las RO-PAFPV-06 se menciona como Subprograma de Protección a la Familia con Vulnerabilidad. Sin embargo, para evitar confusiones, en el presente informe se le nombrará Programa o AIPAM, en atención a las Especificaciones Técnicas (ET) pero, sobre todo, para construir una estructura programática uniforme.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

habitan o no en algún Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Gerontológica (CNMAICG) o Casa Hogar para Ancianos (CHA) del SNDIF.

La atención diaria en los centros asistenciales consiste en el servicio personal y de alimentación a los beneficiarios junto con la atención integral a la población albergada en los CNMAICG *Arturo Mundet* y *Vicente García Torres* en el Distrito Federal y las CHA *Olga Tamayo* y *Los Tamayo* ubicados en Cuernavaca, Morelos y en Oaxaca, Oaxaca, respectivamente.¹⁵⁶ La población objetivo está formada por adultos mayores de 60 años o más sujetos de asistencia social, en condiciones de desamparo, desventaja, marginación o sometidos a maltrato.

El AIPAM contribuye al objetivo rector 1 del PND 2001-2006, apartado *Desarrollo Social y Humano*, en el cual se busca garantizar la protección y el desarrollo integral de las personas adultas mayores que por alguna situación de vulnerabilidad social se encuentran en riesgo, en situación de abandono o de maltrato, promoviéndoles el acceso a los satisfactores básicos de desarrollo, el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a una vida digna.

El AIPAM también responde al objetivo rector 2, “acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades”, cuya *estrategia* e “desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada” precisa:

Brindar a los adultos de edad avanzada mayores retribuciones, asistencia y oportunidades, incluyendo el empleo, que les permitan alcanzar niveles de bienestar acordes con sus necesidades y que valoren su contribución al desarrollo del país. El propósito es que este grupo de edad se mantenga en el más alto nivel posible de sus capacidades físicas, mentales y sociales. Se pondrá énfasis en la preparación de modelos de participación ciudadana con carácter autosustentable. Al mismo tiempo, se elaborarán programas de carácter preventivo.

Esta estrategia se realiza en los CNMAICG y las CHA del AIPAM que, como parte de su población objetivo, atienden a los adultos mayores de 60 años sujetos de asistencia social, que se encuentran en condiciones de desamparo o desventaja.

El AIPAM coadyuva a los objetivos del PNS 2001-2006 al prestar servicios de asistencia social como lo establece la LGS, coordinando el acceso de los mismos, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación y los sectores social y privado; en especial al someterse en la población objetivo como lo señala el artículo 2 que dice:

¹⁵⁶ Estas CHA funcionan de manera independiente a los estados y municipios en los que se ubican, por haberse fundado cuando el SNDIF las recibió como donación de la familia Tamayo; por ello, esta institución los maneja y no los SEDIF o los SMDIF.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

El Estado en forma prioritaria proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos.

Y el artículo 4:

Son sujetos de la recepción de los servicios de asistencia social preferentemente los siguientes: I.- Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato; II.- Menores infractores; III.- Alcohólicos, fármaco dependientes o individuos en condiciones de vagancia; IV.- Mujeres en período de gestación o lactancia; V.- Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; VI.- Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuromusculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; VII.- Indigentes; VIII.- Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales; IX.- Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono; X.- Familiares que dependan económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono; XI.- Habitantes del medio rural o del urbano marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y XII.- Personas afectadas por desastres.

3.7.2 Cumplimiento de objetivos

El Programa tiene por objetivo general promover la protección y atención integral de las personas adultas mayores sujetas de asistencia social en situación de desamparo, incapacidad, marginación o maltrato

Los objetivos específicos del AIPAM en las RO-PAFPV-06 son los siguientes:

- Brindar una atención integral a las personas adultas mayores sujetas de asistencia social.
- 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.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Fomentar el autocuidado, la ayuda y la autogestión.
- Formar recursos humanos especializados para la atención de las personas adultas mayores.

El AIPAM cumple su objetivo general, de acuerdo con el modelo de atención que ha generado como herramienta para atender a este tipo de población.

El trato otorgado a los usuarios en los CNMAICG y las CHA del AIPAM cumple con el primer objetivo específico. Sin embargo, la cobertura del AIPAM está limitada al Distrito Federal y los estados de Morelos y Oaxaca y los servicios demandados por este tipo de población no se limitan a esta cobertura. Por ello, se sugiere una mejor redacción de este objetivo para que señale que el servicio será prestado a quienes tengan acceso a estos CNMAICG y CHA, pues -como se lee- estaría lejos de cumplirse.

Otro punto importante es que en la práctica se considera beneficiario a un adulto mayor de acuerdo con su situación de salud;¹⁵⁷ lo cual no está expresamente manifestado en los requisitos de las RO-PAFPV-06 y esto significa un incumplimiento de (y falta de transparencia en) los lineamientos.

Además, el segundo objetivo se alcanza sólo en la modalidad de día pues el resto de los beneficiarios necesariamente recibe los servicios en forma institucionalizada y requiere que ésta sea permanente. En las RO-PAFPV-06 no se indica que la persona adulta deba estar en condiciones de realizar las actividades propuestas por los centros y casas, en lo que respecta a la atención de día.¹⁵⁸

Las RO-PAFPV-06 y el Manual de procedimientos del AIPAM marcan los criterios de selección de los beneficiarios y esta población que, por definición, es la que está en mayor grado de vulnerabilidad lo que impide el cumplimiento del segundo objetivo; por lo que sugerimos revisar su redacción.

Al AIPAM le ha faltado visión para cumplir el último objetivo porque si bien los CNMAICG abordan esta labor, ésta queda minimizada por la operación del Programa e incluso por la falta de consideración en el presupuesto que detalle el

¹⁵⁷ En la práctica se considera que las personas adultas mayores que presenten trastornos psiquiátricos, de personalidad o con discapacidad, que requieran una atención altamente especializada, no son candidatas de ingreso por las necesidades específicas de atención que este tipo de población requiere, por lo que una vez valorados son orientados a la atención de otra institución.

¹⁵⁸ En la práctica, el perfil debe ajustarse para que el estado de salud físico y/o psicológico del beneficiario o si presenta alguna capacidad diferente sea adecuado y le permita incorporarse a los programas de atención integral del centro asistencial y la vida en comunidad.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

porcentaje que se destina a constituir grupos de investigación y capacitación gerontológica.¹⁵⁹

3.7.3 Gasto programado y ejercido

De acuerdo con el último reporte de información del área responsable, el presupuesto ejercido del AIPAM en 2006 fue de 64.9 millones.¹⁶⁰ El avance del primer semestre fue de 34.2 millones ejercidos, por lo que con respecto al total ejercido en 2006, en el segundo semestre se ejecutó 47.3% del presupuesto (véase el Cuadro 3.7.1).

Cuadro 3.7.1. Presupuesto del Programa AIPAM, 2006

CNMAICG / Casa hogar	Primer semestre		Final	
	Programado	Ejercido	Modificado	Ejercido
Total	39 558 791	34 166 883	64 883 345	64 883 345
Arturo Mundet	13 333 319	10 960 272	19 957 535	19 957 535
Vicente García Torres	13 232 728	11 261 438	21 102 073	21 102 073
Olga Tamayo	7 201 383	6 793 323	13 344 085	13 344 085
Los Tamayo	5 791 361	5 151 850	10 479 651	10 479 651

Fuente: Elaboración propia con base en el presupuesto presentado por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Prevención Asistencial, Dirección de Apoyo Administrativo, febrero de 2007.

3.7.4 Beneficios económicos y sociales

En los CNMAIC y las CHA se brinda atención integral a los beneficiarios residentes las 24 horas los 365 días del año con acciones como alojamiento, alimentación, vestido, salud física y mental, actividades socioculturales, recreativas y deportivas y asistencia jurídica, cuidando el respeto a su integridad.

El área responsable señala 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.¹⁶¹ 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.

¹⁵⁹ En el CNMAICG Vicente García Torres han comenzado a pedirles a los cuadros médicos y servidores sociales que realicen un protocolo de investigación que aun cuando no se lleve a término, se puede constituir un precedente relevante para ir integrando proyectos en las áreas de gerontología y gericultura.

¹⁶⁰ DGRAS, Subdirección de Servicios Asistenciales, Jefatura de Campamentos Recreativos, febrero de 2007.

¹⁶¹ Con base en los programas de Atención de día, Escuela para hijos y Consulta externa gerontológica.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Otra situación muy frecuente en zonas urbanas es la inexistencia de la conciliación entre la vida laboral y familiar¹⁶² de las y los parientes de estas personas que provoca, a pesar del máximo esfuerzo, una real insuficiencia de tiempo y recursos para convivir y atender con calidad a sus adultos mayores.

La respuesta del AIPAM ha sido operar la modalidad¹⁶³ de atención de día dirigida a los adultos mayores integrados a su núcleo familiar pero que pasan la mayor parte del día solos debido a las actividades laborales o estudiantiles de los familiares, lo que puede generar depresión y deteriorar su calidad de vida. Acudiendo a la atención de día ocupan su tiempo libre para ampliar sus contactos sociales y desarrollar habilidades, mejorando su autoestima y estilo de vida. Entre los servicios más importantes que se ofrecen a esta población están:

- 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.
- Fomento del autocuidado para una vejez exitosa.
- Promoción de programas que favorezcan el contacto y la comunicación del adulto mayor con su entorno social para prevenir el aislamiento.

El programa¹⁶⁴ Escuela para hijos complementa esta modalidad, con el objetivo de educar a la población en general, familiares y estudiantes 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 AIPAM 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.

No obstante, el AIPAM debe considerar que aún cuando ambas actividades son valiosas, la atención sigue siendo reducida y, en el mejor de los casos, si llegara a

¹⁶² Los trabajos urbanos demandan jornadas laborales más extenuantes y largas con salarios precarios; en consecuencia, la vida familiar ve seriamente reducida.

¹⁶³ En algunos documentos aparece como programa. El equipo evaluador considera que esto refleja que no hay una estructura programática adecuada.

¹⁶⁴ Denominación del área responsable. Igual comentario.



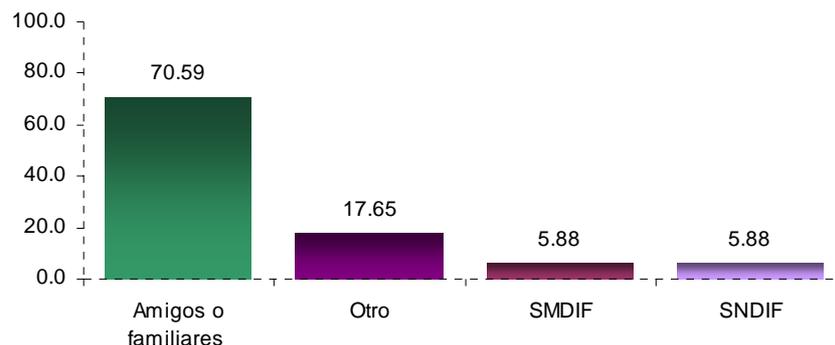
Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

aumentar, por las características de sus CNMAICG y CHA, se verá rebasado rápidamente para prestar este tipo de apoyo.

Los beneficios económicos y sociales que gozan de manera inmediata los adultos mayores beneficiarios del AIPAM son una mejor alimentación y salud, seguridad, integración social y calidad de vida, principalmente aquellos albergados en los CNMAICG y CHA.

En la muestra de la EE-SNDIF-06, la proporción de los beneficiarios entrevistados por sexo es 52.9% mujeres y 47.1% hombres; de los cuales 47.1% tiene servicio médico externo (35.3% IMSS y 11.8% ISSSTE) y 52.9% carece de éste. La mayoría de ellos se enteró del AIPAM por medio de sus amigos o familiares (70.6%) mientras que los SEDIF y SMDIF fueron el medio de menor conocimiento con 5.9% cada uno (véase la Gráfica 3.7.1).

Gráfica 3.7.1. Medio por el que se enteró del Programa AIPAM (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

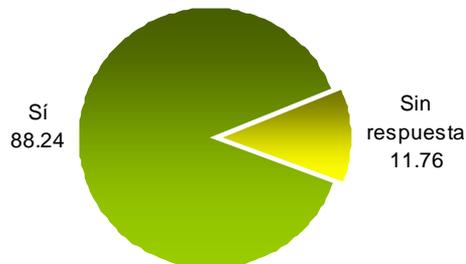
De estos entrevistados, 88.2% conoce los objetivos del AIPAM¹⁶⁵ y 11.8% no ofreció respuesta (véase la Gráfica 3.7.2); al preguntárseles si para participar se les había pedido que se comprometieran con algo, la mayoría de las respuestas señaló que a cumplir con la normatividad (94.1%). Sin embargo, 82.3% de ellos consideró que las reglas de participación (el Reglamento Interno de los CNMAICG y CHA) eran excesivas.

¹⁶⁵ Coincidentemente ese mismo porcentaje desconoce las RO-PAFPV-06 (aunque pueden no ser las mismas personas).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

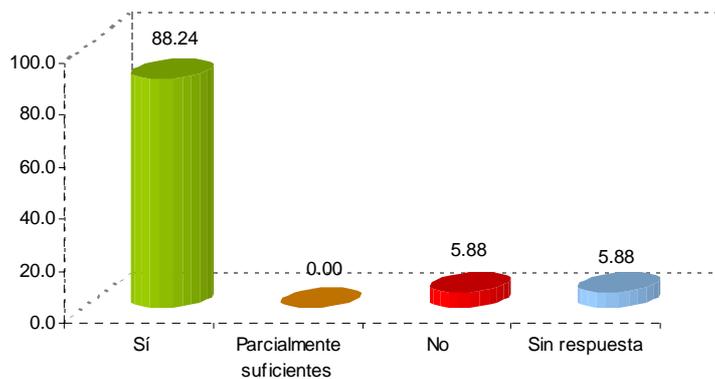
Gráfica 3.7.2. Conocimiento de los objetivos de AIPAM (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

Por otra parte, 88.4% de los entrevistados comentó que nunca se le había negado el servicio y en los casos en que contestaron que pocas veces, resultó ser por falta de disponibilidad de lugares para poder ser atendidos en los CNMAICG y las CHA. También consideraron que el Programa es equitativo para hombres y mujeres en razón de 82.5%, 11.8% dijo que sólo parcialmente y 5.9% no ofreció respuesta; además, la mayoría piensa que el AIPAM satisface la necesidad que se atiende (véase la Gráfica 3.7.3).

Gráfica 3.7.3. Percepción acerca de la suficiencia del AIPAM para satisfacer la necesidad que se atiende (%)



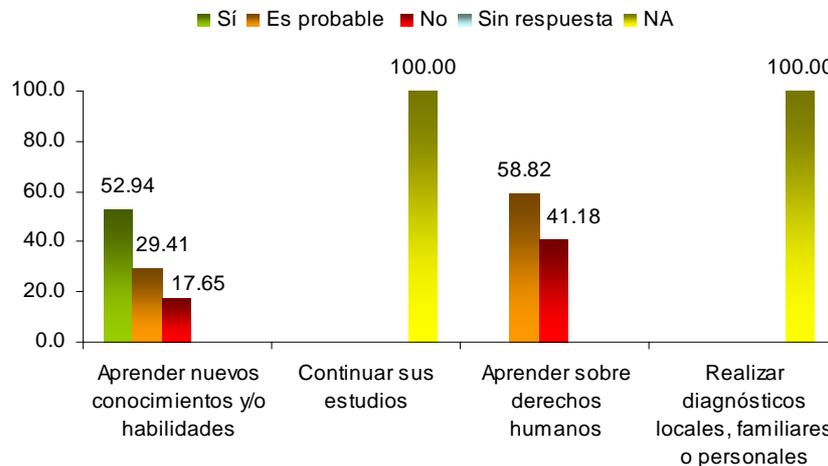
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

El porcentaje de beneficiarios que percibió que con su participación en el Programa obtuvo o es probable que obtenga nuevos conocimientos y habilidades es de 52.9 y 29.4 por ciento, respectivamente. Asimismo, 17.7% indicó que es probable que aprenda sobre derechos humanos, lo que es importante si se tiene en consideración su edad y disponibilidad para aprender nuevos conocimientos.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

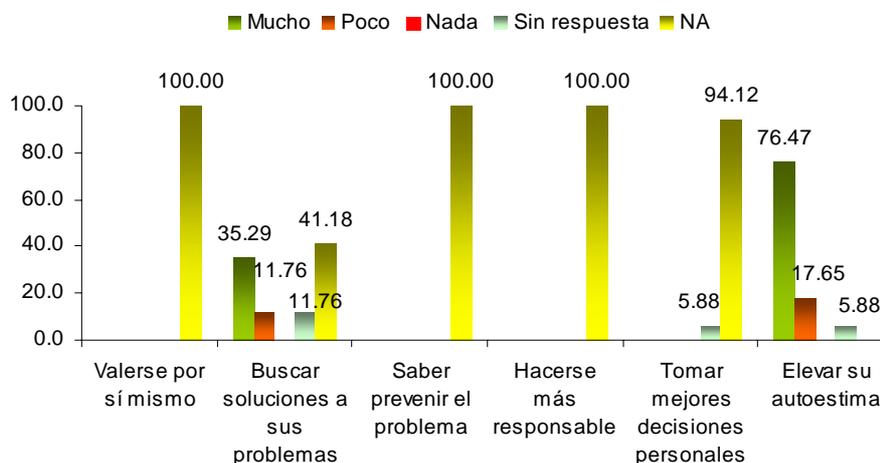
Gráfica 3.7.4. Beneficios en conocimientos y habilidades (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

El AIPAM les permite a los beneficiarios elevar su autoestima y buscar soluciones a sus problemas, en razón de 76.4% y 35.3% de ellos, correspondientemente (véase la Gráfica 3.7.5).

Gráfica 3.7.5. Beneficios en el desarrollo humano (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

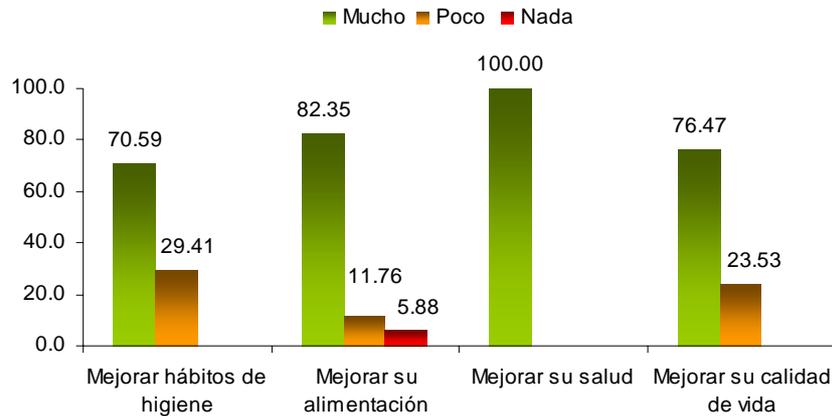
Otro beneficio para los adultos mayores es elevar su calidad de vida mediante el fomento de nuevos hábitos de higiene, de alimentación y de salud, así como la promoción de valores de respeto y autocuidado en las campañas de sensibilización y difusión. Esto se confirma con la opinión de los beneficiarios entrevistados en la que resalta la mejora en la salud como uno de los principales



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

beneficios en la opinión de todos, seguida de la mejora en la alimentación (82.4%) y la calidad de vida (76.5%).¹⁶⁶

Gráfica 3.7.6. Beneficios sociales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

En contraste está la percepción de los beneficios obtenidos en las relaciones sociales. Esto es comprensible dado que son adultos mayores abandonados en la mayoría de los casos que no tienen los medios para salir por sí mismos adelante. Los porcentajes más alentadores señalan que los entrevistados ven como poco el beneficio obtenido por el AIPAM de mejorar sus relaciones familiares (23.5%) e incrementar la comunicación intrafamiliar (17.7%).¹⁶⁷

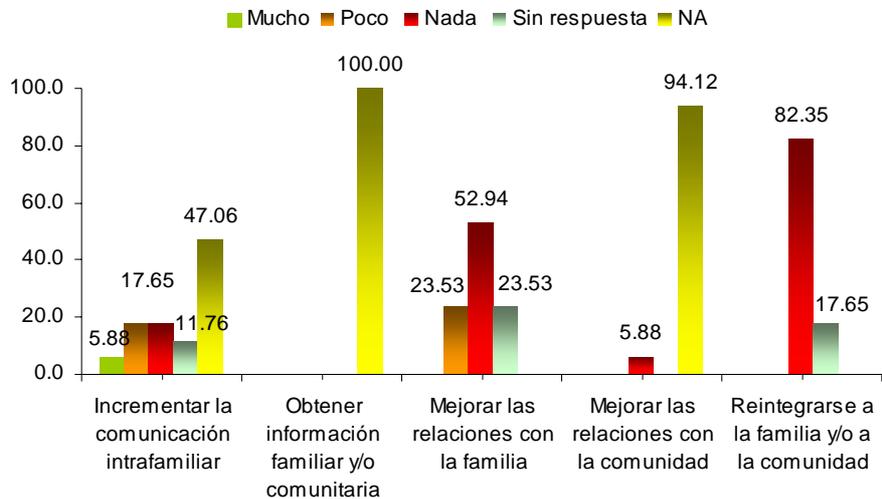
¹⁶⁶ Véase la Gráfica 3.7.6.

¹⁶⁷ Véase la Gráfica 3.7.7.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

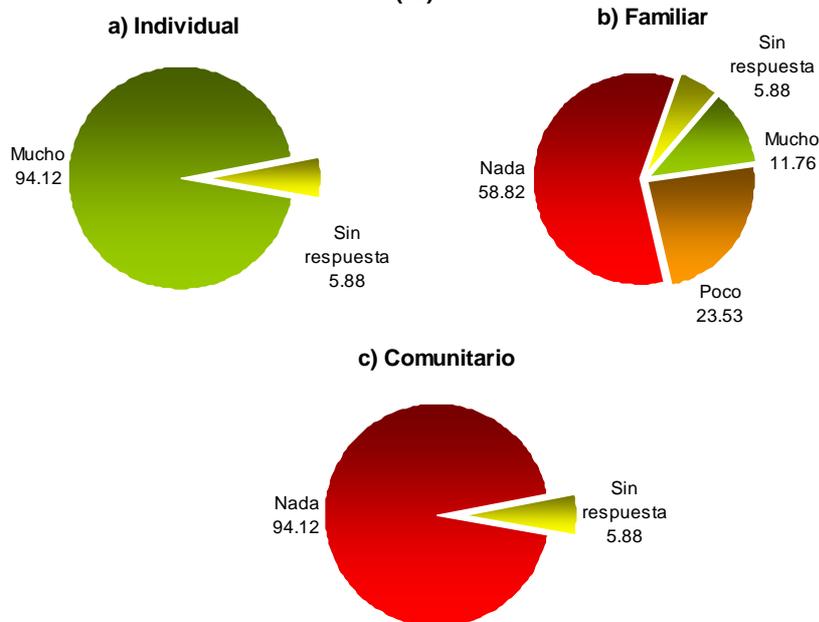
Gráfica 3.7.7. Beneficios en relaciones sociales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

De la misma manera, los beneficiarios piensan que el AIPAM los ha favorecido más en lo individual que en lo familiar o comunitario (véase la Gráfica 3.7.8). Además, 82.4% de los entrevistados dijo estar muy satisfecho con el Programa y 88.2% afirmó estar dispuesto a recomendarlo.

Gráfica 3.7.8. Percepción del grado de beneficio según ámbito social (%)



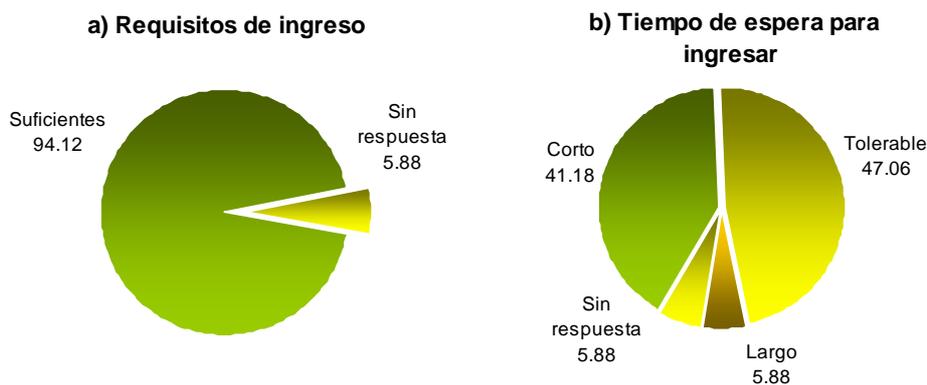
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

La muestra de la EE-SNDIF-06 señala que, de los beneficiarios entrevistados, 94.1% considera que los requisitos de ingreso son suficientes mientras que 47% de ellos piensa que el tiempo de espera fue tolerable y otro 41.1% manifiesta que fue corto (véase la Gráfica 3.7.9).

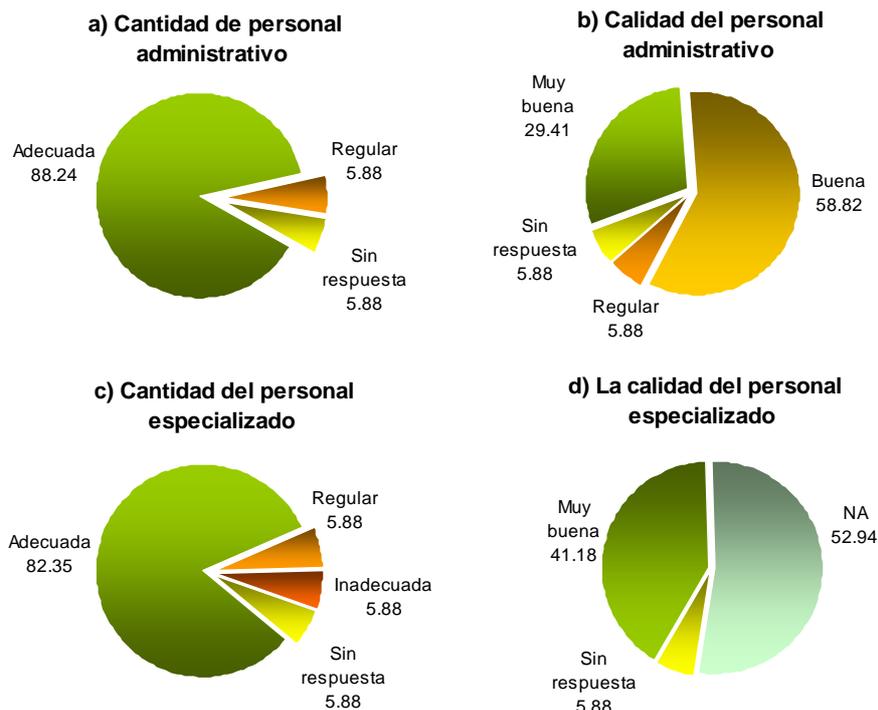
Gráfica 3.7.9. Evaluación de los servicios (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

En la evaluación de los recursos humanos los entrevistados tuvieron buenas percepciones en general de la cantidad y calidad del personal administrativo y especializado (véase la Gráfica 3.7.10).

Gráfica 3.7.10. Evaluación de los recursos humanos (%)



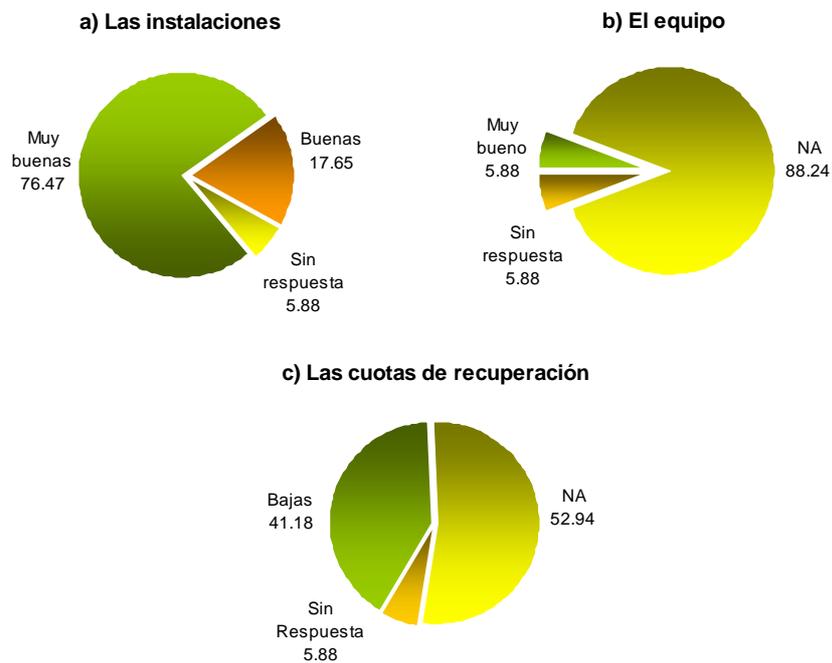
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Por otra parte, 76.5% de los beneficiarios entrevistados consideró que las instalaciones son muy buenas y 41.2%, que las cuotas de recuperación son bajas (52.9% no paga nada).¹⁶⁸

Gráfica 3.7.11. Evaluación de la infraestructura (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

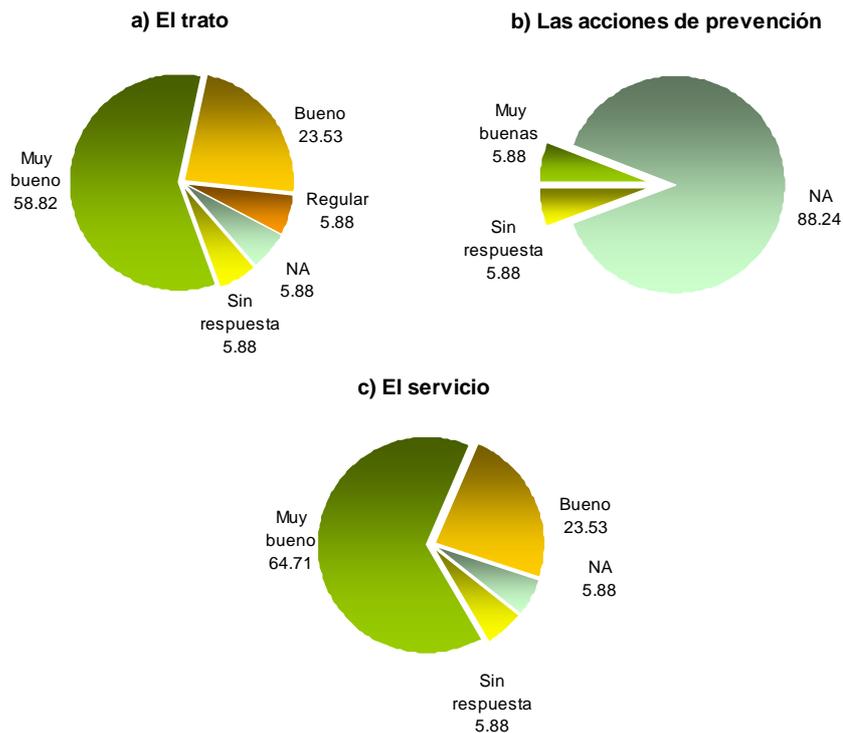
¹⁶⁸ Véase la Gráfica 3.7.11.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Desde el punto de vista de la mayoría de los entrevistados la atención que reciben es muy buena en el trato (58.8%) y en el servicio (64.7%), seguida de aquellos que consideran que es buena en ambos aspectos (23.5%) (véase la Gráfica 3.7.12).

Gráfica 3.7.12. Evaluación de la calidad en la atención (%)



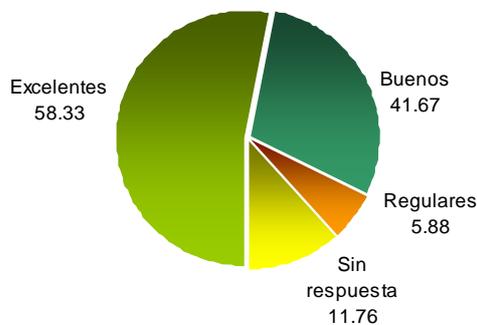
Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

En resumen los beneficios otorgados por el AIPAM son en promedio muy buenos, desde la perspectiva de los entrevistados; sólo un porcentaje mínimo los consideró regulares o no respondió la pregunta (véase la Gráfica 3.7.14). Asimismo, pocos dijeron tener alguna queja (11.7%), que se trataba más bien de convivencia o gustos personales que no eran satisfechos por el personal.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

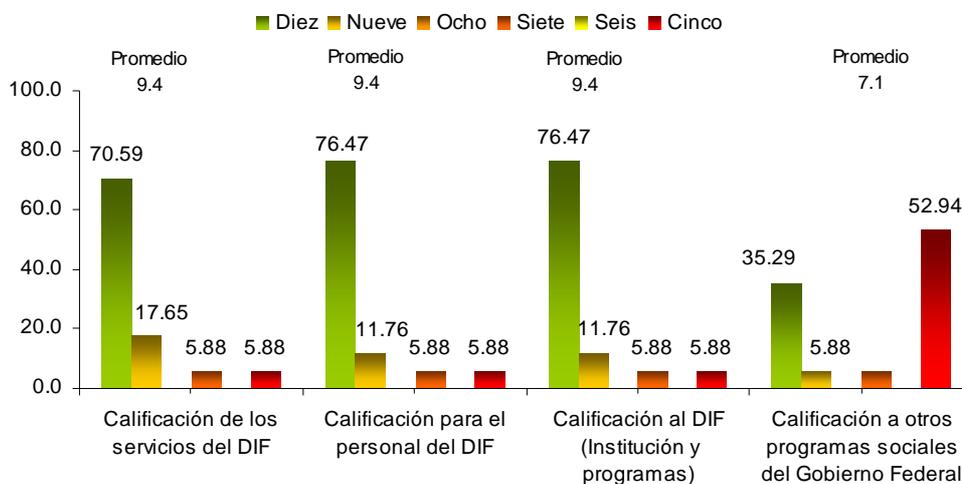
Gráfica 3.7.13. Percepción acerca de los beneficios obtenidos (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

Así, otorgaron calificaciones favorables a diversos aspectos del SNDIF en tanto perciben como regulares a otros programas sociales del gobierno federal, aunque esto se debe más a su (des)conocimiento de éstos (véase la Gráfica 3.7.14).

Gráfica 3.7.14. Evaluación (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

3.7.5 Costo-beneficio de los recursos asignados

El SNDIF no cuenta con la información suficiente para realizar un análisis económico del costo-beneficio real del AIPAM. No obstante, con el trabajo de campo se obtuvieron algunos datos, a partir de la percepción los beneficiarios entrevistados, que ofrecen una aproximación subjetiva.

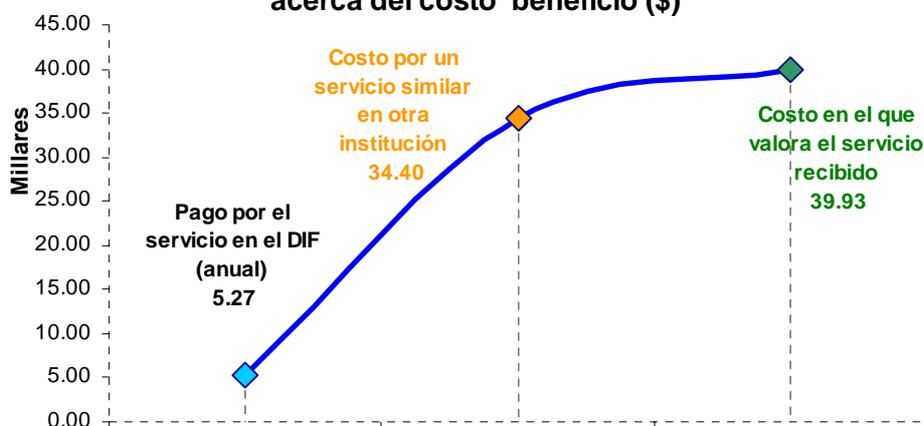


Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

La Gráfica 3.7.15 indica el promedio del pago anual de \$5 270 que algunos realizan a los CNMAICG y las CHA por el servicio otorgado. Asimismo, los entrevistados dijeron que por un servicio similar el promedio anual que habrían pagado en otra casa hogar es de \$34 403. Por lo tanto, se establece la diferencia entre ambos montos como un acercamiento del beneficio obtenido en relación con el costo, con base en un valor social, igual a \$29 138.

Concepto	Costo / beneficio (\$)	Costo de oportunidad (%)
Pago por el servicio en el DIF (anual)	5 265.17	
Costo por un servicio similar en otra institución	34 402.83	
	29 137.67	
Costo en el que valora el servicio recibido	39 931.00	
Diferencia o beneficios	5 528.17	16.07

Gráfica 3.7.15. Percepción de los beneficiarios acerca del costo beneficio (\$)



Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la EE-SNDIF-06

El resultado anterior se puede traducir en el costo de oportunidad¹⁶⁹ para el beneficiario obteniendo la diferencia entre el costo promedio anual en el que se valora el servicio recibido por el AIPAM (\$39 930) y el costo por un servicio similar en otra institución (\$34 403) igual a \$5 528; la cual, al ser dividida entre la valoración del servicio recibido indica que el costo de elegir los CNMAICG y las CHA del AIPAM es 16.1% mejor que elegir cualquier otra opción.

¹⁶⁹ Recuérdese que cuando el costo de oportunidad es 100% significa que no existe ninguna mejor opción.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Empero, el equipo evaluador enfatiza que el costo de oportunidad de los albergados no puede ser valorado objetivamente puesto que por su condición vulnerable jamás llegarán a tener la oportunidad de pagar un servicio similar en otra institución.

3.7.6 Cumplimiento de las metas físicas y financieras

El Cuadro 3.7.2.a indica el promedio de adultos mayores en los CNMAICG y las CHA. La cobertura del AIPAM en 2006 fue de 484 beneficiarios la cual es bastante reducida, más aún si se tiene presente que la conversión generacional de la población mexicana está invirtiendo la pirámide poblacional e incrementando el número de adultos mayores en el país.

En estos datos destaca como constante en la atención del AIPAM, que el promedio total de adultos mayores albergados del sexo femenino es más del doble con respecto al masculino.

Cuadro 3.7.2.a. Población promedio de adultos mayores albergada, 2005 - 2006

CNMAICG / Casa hogar	2005			2006		
	Población promedio residente	Sexo		Población promedio residente	Sexo	
		M	H		M	H
Total	479	329	150	484	329	155
CNMAICG Arturo Mundet	178	135	43	175	133	42
CNMAICG Vicente García Torres	146	90	56	154	89	65
Casa Hogar para Ancianos Olga Tamayo	93	68	25	98	70	28
Casa Hogar para Ancianos Los Tamayo	62	36	26	57	37	20

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Prevención Asistencial y el Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.

Desde esta perspectiva, la variación en la atención del AIPAM para esta modalidad no es significativa pues la capacidad instalada del Programa es la misma de un año a otro (en 2006 se atendió a cinco adultos mayores más que en 2005). De tal manera que los porcentajes de población atendida en cada centro asistencial para 2006 conservaron valores cercanos a los de 2005 (véase el Cuadro 3.7.2.b).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.7.2.b. Población promedio de adultos mayores albergada, 2005 - 2006

CNMAICG / Casa hogar	2005			2006		
	Población promedio (%)	Sexo		Población promedio (%)	Sexo	
		M	H		M	H
Total	100	100	100	100	100	100
CNMAICG Arturo Mundet	37.16	41.03	28.67	36.16	40.43	27.10
CNMAICG Vicente García Torres	30.48	27.36	37.33	31.82	27.05	41.94
Casa Hogar para Ancianos Olga Tamayo	19.42	20.67	16.67	20.25	21.28	18.06
Casa Hogar para Ancianos Los Tamayo	12.94	10.94	17.33	11.78	11.25	12.90

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Prevención Asistencial y el Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Para ambas modalidades el área responsable de la operación del AIPAM entregó los padrones de beneficiarios de 2005 y 2006. Analizándolos, el equipo evaluador opina que se trata más bien de listados de los beneficiarios y que el padrón 2006 fue integrado de forma conjunta con beneficiarios menores de edad aunque la etiqueta *estrategia* dice Atención en Centros Nacionales y Casas Hogar para Ancianos, como lo muestra esta imagen.

PADRON DE BENEFICIARIOS DEL "PROGRAMA DE ATENCIÓN A PERSONAS EN DESAMPARO" CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2006						
ESTRATEGIA	UNIDAD ADMINISTRATIVA	POBLACIÓN OBJETIVO O BENEFICIARIA	BENEFICIARIO (PERSONA FÍSICA O MORAL)	CRITERIO PARA OTORGAR	PERIODO EN QUE SE OTORGÓ	MONTO
Atención en Centros Nacionales y Casas Hogar para Ancianos	Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social	Niñas y niños de 0 a 18 años y personas adultas mayores sujetos de asistencia social	(confidencial)	De acuerdo a evaluación social, psicológica, médica y en su caso, psiquiátrica. Si se cubre el perfil de atención por grupo de edad, en sesión multidisciplinaria se dictamina el ingreso o no ingreso de los sujetos.	ENERO-DICIEMBRE 2006	NO APLICA
Atención en Centros Nacionales y Casas Hogar para Ancianos	Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social	Niñas y niños de 0 a 18 años y personas adultas mayores sujetos de asistencia social	(confidencial)	De acuerdo a evaluación social, psicológica, médica y en su caso, psiquiátrica. Si se cubre el perfil de atención por grupo de edad, en sesión multidisciplinaria se dictamina el ingreso o no ingreso de los sujetos.	ENERO-DICIEMBRE 2006	NO APLICA
Atención en Centros Nacionales y Casas Hogar para Ancianos	Dirección General de Rehabilitación y Asistencia Social	Niñas y niños de 0 a 18 años y personas adultas mayores sujetos de asistencia social	(confidencial)	De acuerdo a evaluación social, psicológica, médica y en su caso, psiquiátrica. Si se cubre el perfil de atención por grupo de edad, en sesión multidisciplinaria se dictamina el ingreso o no ingreso de los sujetos.	ENERO-DICIEMBRE 2006	NO APLICA

En este padrón están inscritos 1 098 beneficiarios,¹⁷⁰ por lo que se deduce que algunos de éstos son menores, como lo indica la etiqueta Población objetivo o beneficiaria; razón por la cual al tomar este ejemplo se omitió el nombre del beneficiario para respetar su identidad.

El equipo evaluador reitera la importancia de construir padrones por programa (cuando aplique, también por modalidad, vertiente o estrategia) que sean claros en los datos básicos del beneficiario, su ubicación y el motivo por el cual es considerado población objetivo, así como el tipo de apoyo otorgado, entre otros datos que son relevantes (procedencia, por ejemplo).

Recuérdese que

¹⁷⁰ El promedio total de adultos mayores albergados es 484 en el [Informe de la Cuenta Pública](#).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Un padrón de beneficiarios es una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información suficiente sobre los receptores de los programas, así como de los beneficios que reciben.¹⁷¹

Asimismo,

[...]II. Los programas que contengan padrones de beneficiarios, deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población; y en el caso de personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes.¹⁷²

Por lo que toca a la modalidad de atención de día, en el padrón 2006 entregado, el beneficiario inscrito en el segundo registro se repite en el tercero. El área responsable debe realizar un esfuerzo considerable para dejar de cometer este tipo de errores que se prestan a diversas interpretaciones. El total de beneficiarios descontando este error fue de 120 adultos mayores.

Esta falta de cuidado y atención para integrar la información contrastan con los resultados obtenidos en materia de transparencia. El SNDIF estableció ocho procesos críticos para verificar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos.¹⁷³ De éstos, dos corresponden al Programa AIPAM: Ingreso a CNMAICG y CHA, y Servicio en CNMAICG y CHA.¹⁷⁴

¹⁷¹ Secretaría de Desarrollo Social, *Lineamientos normativos para la integración, operación y mantenimiento de los padrones de los programas sociales*, Subsecretaría de Planeación, Prospectiva y Evaluación, Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, p. 3. Versión electrónica:

http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/normas/NORMACSA12_T.pdf (Consulta: 15/02/07).

¹⁷² Artículo 55 del PEF 2006, DOF 22-12-2005.

¹⁷³ Véase la descripción completa en el apartado 3.6.6 de este informe (Programa APVCR).

¹⁷⁴ CITCC, "Proceso Crítico Ingreso a Centros Nacionales Modelo de Atención Investigación y Capacitación Gerontológica y Casas Hogar para Ancianos", Resumen ejecutivo de resultados por proceso, Reporte de avances y resultados del POTCC, SNDIF, enero - diciembre de 2006. Versión electrónica:

<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/7.%20Ingreso%20a%20CNMAICG%20CHPA%20POTCC%204to.%20Tim-06.pdf> (consulta: 24/02/07). CITCC, "Proceso Crítico Servicio en Centros Nacionales Modelo de Atención Investigación y Capacitación Gerontológica y Casas Hogar para Ancianos", Resumen ejecutivo de resultados por proceso, Reporte de avances y resultados del POTCC, SNDIF, enero - diciembre de 2006. Versión electrónica: <http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/8.%20Servicio%20en%20CNMAICG%20y%20CHPA%20POTCC%204to.%20Tim-06.pdf> (consulta: 24/02/07).



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

En ambos se identificaron las posibles conductas irregulares (prácticas de opacidad o de corrupción) que, dadas sus características particulares, se presentan, se presentaron, o se pudieran presentar en la operación del Programa.¹⁷⁵ En el *proceso crítico* ingreso, el objetivo estratégico es

Garantizar la admisión para la atención integral gerontológica a usuarios sujetos de asistencia social y canalizar a las instancias y servicios correspondientes a aquellos que no fueron admitidos, asegurando la transparencia y eliminando posibles conductas irregulares.

El objetivo estratégico del *proceso crítico* Servicio en los CNMAICG y CHA es

Garantizar a los usuarios una atención integral mediante el cumplimiento del procedimiento establecido que considere el diagnóstico, plan de intervención, evaluación y seguimiento, asegurándoles que dicha atención sea oportuna y transparente.

Estos *procesos críticos*, sus objetivos e indicadores están vigentes desde enero de 2006. Sus avances señalan que el AIPAM tiene un buen nivel de transparencia en el ingreso y el servicio otorgado en los CNMAICG y las CHA, pues en ambos los resultados supervisados por el POTCC tuvieron un cumplimiento de 100% inclusive con la aplicación de sus factores de reto aplicados (45 puntos para ingreso y 50 para servicio).

No obstante a los buenos resultados en materia de transparencia, el equipo evaluador considera que en su operación el AIPAM no está alcanzando sus metas. Éstas disminuyeron 12.2% de 2005 a 2006 en el concepto de servicios otorgados y 7.9% en las raciones otorgadas (véase el Cuadro 3.7.3), a pesar de que en términos absolutos también disminuyeron las metas en ambos conceptos, por lo que en lugar de ir ampliando su capacidad para alcanzar año con año una meta superior, o por lo menos igual, se está programando una atención menor.

¹⁷⁵ Ingreso a los CNMAICG y casas hogar: "1.- Discrecionalidad en la admisión a los Centros de Usuarios que no cumplen con todos los requisitos. 2.- Obtener beneficios personales en la aceptación de ingreso de personas que no son sujetas de Asistencia Social". Servicio los CNMAICG y casas hogar: "Desvío de recursos en beneficio propio." *op. cit.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Cuadro 3.7.3. Metas del Programa AIPAM, 2005 - 2006

Concepto	Unidad de medida	2005		2006		Variación (%)
		Programado	Real	Programado	Real	
Atención integral a personas adultas mayores sujetas de asistencia social ¹	Servicios	1 119 810	1 146 333	1 028 835	1 006 449	-12.20%
	Persona	499	479	495	484	1.04% ^a
	Ración	543 515	520 036	494 612	479 146	-7.86%

¹ Médica, psicopedagógica y de trabajo social, entre otras.

^a n.s.

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Prevención Asistencial y el Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.

El área responsable del AIPAM presentó dos indicadores que fueron valorados en el informe preliminar (véase el Cuadro 3.7.4). En esta ocasión presentó seis indicadores -incluidos los dos de este cuadro-, sin enviar los datos 2005 de los cuatro restantes, por lo que es inviable realizar una comparación anual.¹⁷⁶ Por ello sólo se presentan los dos indicadores con información para 2005 y 2006.

Cuadro 3.7.4. Indicadores del Programa AIPAM. Resultados alcanzados 2005 - 2006

Indicador / variable	Unidad de medida	2005		2006	
		Programado	Realizado	Programado	Realizado
Eficiencia en la capacidad instalada de atención a adultos mayores^{1a}	%	111.63	107.16	110.74	85.68
Adultos mayores atendidos	Personas	499	479	495	383
Capacidad instalada de atención	Personas	447	447	447	447
Porcentaje de trabajadores capacitados para la atención en casas hogar²	%	46.60	69.74	52.52	59.97
Trabajadores capacitados para la atención de la población en desamparo	Trabajadores	582	871	656	749
Trabajadores en las casas hogar	Trabajadores	1 249	1 249	1 249	1 249

¹ Nota del área responsable: La variación no es significativa.

² Nota del área responsable: Indicador validado por la DGRAS el 13 de julio del 2005.

^a Nota del equipo evaluador: En la información proporcionada estos indicadores son denominados índices, lo cual es un error.

Fuente: Elaborado con base en la información proporcionada por el SNDIF, DGRAS, Subdirección de Prevención Asistencial y el Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.

No obstante, la misma fuente de información proporcionada¹⁷⁷ primero señala que en promedio se atendió a 484 adultos mayores y el primer indicador del Cuadro 3.7.4, construido con base en esta fuente, muestra diferencias en la programación de adultos mayores a atender (495) y los atendidos (383). Motivo por el cual no se emite una valoración de la variación de estos indicadores.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Véanse estos indicadores en SNDIF, Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.

¹⁷⁷ SNDIF, Informe de la Cuenta de Hacienda Pública Federal. Ejercicio fiscal 2006.

¹⁷⁸ Tampoco se realiza una valoración del segundo indicador por desconfiar de la veracidad de los datos presentados en esta fuente.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Por otro lado, la evaluación interna del SNDIF sólo mide el número de acciones realizadas contra las programadas y el número de mujeres atendidas, pero no señala cómo se van a superar las metas ni se interpretan los resultados, quedando solamente como un dato suelto y sin mucha trascendencia para el mejoramiento de la condición de la población atendida.¹⁷⁹

Los indicadores vigentes pueden ser adecuados al problema pero su utilidad queda cuestionada porque no reflejan una variación importante ya que se mantienen constantes la población atendida, la capacidad instalada y el personal que colabora con el Programa.

En realidad no se manejan indicadores en el AIPAM pues no realizan el cálculo y sólo observa el comportamiento de algunas variables. De la misma forma, hay incongruencia en el segundo indicador (Cuadro 3.7.4) pues reportan 871 trabajadores capacitados en 2005 y el programado a 2006 es de 656 cuando el número de trabajadores es constante.

Otro punto a mencionar es que los servicios proporcionados por el AIPAM están centralizados y son operados al interior del SNDIF por la Subdirección de Prevención Asistencial de la DGRAS. Aunque los estados y municipios tienen sus propios sistemas de cuidado y atención a adultos mayores en centros asistenciales similares a los que maneja el SNDIF, éstos operan de manera independiente y, por lo tanto, no se reciben informes o reportes de ellos en el nivel central.

3.7.7 Escenario prospectivo

La labor del AIPAM como respuesta ante las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores cumple con los objetivos que se plantea el SNDIF. La pertinencia de las acciones y fines del Programa no están en duda, pero sí la manera en que se opera. El AIPAM debe responder mejor ante los nuevos retos, tener procedimientos mejor organizados, más transparentes y de calidad, y mejorar sensiblemente la sistematización de la información.

Con una población de adultos mayores en crecimiento (casi cinco millones en 2005)¹⁸⁰ es importante que el SNDIF genere esquemas y modelos de atención adecuados a las características de los mexicanos pero, sobre todo, que dedique esfuerzos a sensibilizar a la población sobre el envejecimiento y la dignidad del adulto mayor.

El AIPAM debe buscar la manera de ser viable en el futuro y atender a más población, porque con la atención prestada y las condiciones en que opera, el

¹⁷⁹ *Ídem.*



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Programa no tiene expectativas de un impacto real en la problemática mientras su cobertura sea tan limitada y centralizada.

Adicionalmente, aunque se requieran varios turnos para atender a los adultos las 24 horas del día, el equipo evaluador considera excesivo que el número de trabajadores por adulto atendido sea 2.6 y es un reflejo del peso de los trabajadores sindicalizados en el presupuesto institucional.

En estas circunstancias, es claro que cada vez es más indispensable una buena y creciente coordinación del AIPAM con otras instancias gubernamentales, OSC o programas federales que atienden a los adultos mayores. Si bien es cierto que esta labor ha sido encomendada al SNDIF, el cual ha venido incorporando a nuevos participantes y es activo en encuentros y foros internacionales referentes a la temática, esto no es suficiente para dar respuesta a los retos que tiene el AIPAM.

Otro punto importante es la falta de difusión de las acciones que realizan los CNMAICG. La investigación y capacitación son áreas de oportunidad que han quedado sin suficiente atención por parte del área. Es evidente que el presupuesto tiene prioridades a cubrir, sin embargo, el equipo evaluador considera que mucho se lograría si se descentralizan las CHA a los SEDIF correspondientes y su inversión se realiza en el fomento a la investigación y capacitación de personal especializado, al financiar un centro de investigación y de formación de cuadros gerontológicos y geriátricos que en un futuro realicen la verificación de la atención otorgada en las CHA en el país.¹⁸¹

Un beneficio adicional para los CNMAICG será que cada uno podría contar con un cuadro especializado sin que los salarios mayores por dicha especialidad sean el motivo por el que no se cuente con las profesiones adecuadas. Esto irá elevando la calidad en la atención, desde el punto de vista del modelo de atención que se implementa, de manera que no sólo el CNMAICG Arturo Mundet esté certificado (ISO 9001) sino que pronto el CNMAICG García Torres logre este nivel.

3.7.8 Conclusiones y recomendaciones

La mejor forma de garantizar la viabilidad del AIPAM en el futuro cercano es generar conciencia de la transición a adultos mayores y acerca de la necesidad de

¹⁸⁰ Secretaría General del Consejo Nacional de Población, "Prever las demandas del envejecimiento demográfico y brindar más y mejores oportunidades al adulto mayor", Informe de ejecución 2004-2005 del Programa Nacional de Población 2001-2006, Conapo, pp. 48-52. Versión electrónica: <http://www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2005/06.pdf#search=%22%22adultos%20mayores%20en%20M%C3%A9xico%22%202006%22> (consulta: 11/09/06).

¹⁸¹ De esta manera el SNDIF podrá cumplir con la asignación de ser el órgano rector en materia de atención gerontológica a nivel nacional.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

formar y fortalecer los vínculos familiares y comunitarios que le permitan contar con un apoyo solidario en el futuro. Por ello, el equipo evaluador recomienda:

- Asumir e impulsar como labor preventiva eje el cultivo de las relaciones interpersonales y/o el fortalecimiento de los vínculos amistosos intergeneracionales. Si esto no sucede, el AIPAM continuará atendiendo sólo a unos pocos adultos mayores en el país, con una actitud asistencialista en la que se demeritará la visión correlativa, equitativa y humanista que aún puede vislumbrarse en este tipo de programas.

La atención que brindan las CHA Olga Tamayo y Los Tamayo es de bajo impacto social considerando la gran demanda que existe para este tipo de instituciones y, sobre, todo, el gran número de personal asignado a esta labor. Además, al no tener ningún contacto con los SEDIF se convierten en ínsulas del sistema y aumentan las posibilidades de una menor supervisión y seguimiento de los procesos de trabajo.

La propuesta de transferir las CHA de Morelos y Oaxaca a los estados continúa. Es más importante que el SNDIF dé prioridad a la elaboración de modelos de atención integral y autosuficiencia para las personas de la tercera edad, que mantener un Programa que sólo beneficia a medio millar de personas y a 1 250 trabajadores a un costo elevado (más de 12 mil pesos mensuales por persona).¹⁸²

Esta acción permitiría al SNDIF concentrarse en generar procesos de concienciación y sensibilización a nivel social (al seno de la unidad familiar) acerca de la importancia de prevenir y conocer el arribo a la vejez.

En caso de que no se acepte esta propuesta, las recomendaciones se centrarían en aumentar la oferta, reducir los costos y el personal por adulto atendido así como mejorar los procesos de sistematización de la información y su presentación.

- Buscar un refuerzo de corresponsabilidad social mediante la participación de OSC con el objeto de ir disminuyendo la carga presupuestaria en esfuerzos que distraen al SNDIF de lo fundamental.¹⁸³
- Elaborar un reglamento interno más sencillo y directo sobre lo que son las normas de operación de los CNMAICG y las CHA, ya que se alejan de su objetivo

¹⁸² Esto más que una obligación se entiende como una competencia del SNDIF, según su Estatuto Orgánico, publicado en el DOF el 8 de febrero de 2006.

¹⁸³ 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 nivel nacional.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

por la forma en que está estructurado.

- Construir padrones de beneficiarios con base en una metodología, que incluyan además de los datos del beneficiario, la cuota de recuperación que pagan.
- Asignar un presupuesto particular para acrecentar la investigación y capacitación gerontológicas mediante el cual se vaya consolidando esta área de los CNMAICG.
- Mejorar la redacción de los requisitos del AIPAM en las RO-PAFPV-06 ya que no se indica que la persona adulta deba estar en condiciones de realizar las actividades propuestas por los CNMAICG y las CHA, en lo que respecta a la atención de día. Además de que sean transparentes es importante que concuerde con lo que ocurre en la práctica.
- Realizar un esfuerzo considerable para dejar de cometer errores en la integración y sistematización de la información.
- Atender las recomendaciones emitidas en las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05.

Con base en lo anterior se sugiere la continuidad del Programa pero transfiriendo los centros de Morelos y Oaxaca a los SEDIF correspondientes y redireccionando sus esfuerzos a la formación de modelos de atención aplicables a los diferentes escenarios a futuro en las distintas regiones del territorio nacional.

3.7.9 Avance en la incorporación de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones anteriores

A continuación se presentan las recomendaciones de las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05 así como el avance logrado al cierre de la presente evaluación:

- Transferir los centros de Morelos y Oaxaca a los SEDIF correspondientes para integrarlos a su estructura y dinámica bajo la supervisión y normatividad del SNDIF; manteniendo el modelo de atención de los CNMAICG; para evitar que se conviertan en instancias aisladas que trabajan de manera independiente, básicamente con el presupuesto que les envía el SNDIF.

No atendida.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Adecuar la redacción de los objetivos a los verdaderos alcances de los servicios de los CNMAICG y las CHA, y rediseñar alternativas de atención que refuercen los aspectos de integración social y desarrollo cultural, acordes con una política asistencial preventiva.

Parcialmente atendida. El programa Escuela para hijos y los talleres y conferencias realizados en los CNMAICG y las CHA pretenden generar conciencia en los familiares y en el público en general.

- Mantener y aumentar los convenios con las OSC, que mediante una asignación pequeña de recursos, puedan hacerse cargo de la atención de estos beneficiarios. Así se disminuiría la carga presupuestaria en esfuerzos que distraen al SNDIF de sus tareas fundamentales, como la consolidación de líneas de política de asistencia social, la coordinación con los sectores y actores participantes o la evaluación de los programas en el ámbito nacional, entre otras.

Parcialmente atendida. Es indispensable que haya una coordinación ordenada para que estos contactos ofrezcan mejores resultados a corto y mediano plazo.

- 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 AIPAM debe impulsar.

Parcialmente atendida. El programa Escuela para hijos ha sido parte de la respuesta, sin embargo lo que más hace falta es una amplia y adecuada difusión de ésta y otras acciones dirigidas al público en general.

- Actualizar los procesos de trabajo y las normas de operación de los CNMAICG y las CHA, a fin de que sean acordes con las particularidades de las personas asistidas.

Atendida. Actualizaron los manuales de procedimientos para la atención de adultos mayores.

- Emplear indicadores de calidad de los servicios para asegurar la satisfacción de las necesidades reales de los beneficiarios.

No atendida.

Las siguientes recomendaciones fueron parcialmente atendidas en 2005:

- Aligerar la carga administrativa; dar mantenimiento permanente a las



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

instalaciones y a los equipos; promover convenios de colaboración con los gobiernos estatales y con instituciones privadas; ampliar la cobertura de atención a adultos mayores con la modalidad de día y otorgar terapias y consultas a la población abierta para la atención gerontológica.

Continúa parcialmente atendida.

- Realizar campañas para motivar a la población a que conviva con los adultos mayores o fomentar actividades que promuevan las relaciones intergeneracionales (como invitar a muchachos para que platiquen un rato con los adultos).

Continúa parcialmente atendida.

- Vigilar el cumplimiento de las RO-PAFPV-06 en cuanto a la elegibilidad de los beneficiarios, ya que en muchas ocasiones no se trata de personas en situación de vulnerabilidad.

Atendida. A partir de enero de 2006 el SNDIF, mediante su Proceso Crítico Ingreso a los CNMAICG y las CHA incluye esta recomendación como objetivo estratégico para dar cumplimiento a su indicador al implementar acciones de supervisión documental. Su cumplimiento ha sido de 100 por ciento.

- Acondicionar espacios adecuados en los CNMAICG y las CHA para atender de mejor manera las necesidades y personalidad de los adultos mayores. Por ejemplo, cuando requieren atención médica especial o cuando los matrimonios necesitan sitios especiales para ellos.

Parcialmente atendida. En la verificación de campo se constató que se han reservado habitaciones para matrimonios. Algunos han sido ocupados y otros están disponibles. En cuanto a los espacios para atención médica especial se está efectuando una renovación en uno de los CNMAICG y una de las CHA para ampliar la atención rehabilitatoria y en la otra casa está el proyecto para ampliar el área de cuidados intensivos.

3.8 Conclusiones

Los Programas sujetos a las RO-PAFPV-06 que continúen operando deberán integrar y publicar sus padrones de beneficiarios, con estricto apego a una metodología para su construcción, y contribuir a la integración del SIIPP-G, considerando que:

[...]II. Los programas que contengan padrones de beneficiarios, deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población; y en el caso de personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes.¹⁸⁴

En el mismo sentido de transparencia, las dependencias y entidades que tengan a su cargo estos programas deberán observar esta disposición

[...]. La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas deberán incluir la siguiente 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”.¹⁸⁵

Además, se recomienda construir una matriz de indicadores para cada uno de los programas (así como subprogramas y estrategias, cuando aplique) que estén basados en una metodología específica y que faciliten medir su eficiencia y eficacia; así como integrar de forma adecuada los medios de verificación de estos indicadores.

En esta EE-SNDIF-06 el equipo evaluador concluye las acciones que el SNDIF deberá realizar para cada uno de los Programas sujetos a las RO-PAFPV-06, entre éstas atender a las recomendaciones de las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05, y la situación de estos programas.

Programas que deben continuar

- Programas Atención Integral a Personas Adultas Mayores Sujetas de Asistencia Social

Continuar y mejorar la operación de este programa pero transfiriendo los centros de Morelos y Oaxaca a los SEDIF correspondientes y redireccionando sus esfuerzos a la formación de modelos de atención aplicables a los diferentes escenarios a futuro en las distintas regiones del territorio nacional.

¹⁸⁴ Artículo 55 del PEF 2006, DOF 22-12-2005, Artículo 25, Fracción II del PEF 2007, DOF 28-12-2007.

¹⁸⁵ DOF, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, Segunda Sección, jueves 28 de diciembre de 2006, p. 16.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

- Asistencia Jurídica Familiar

El programa debe continuar con un incremento en su asignación presupuestaria, pero debe focalizar sus actividades en la población en riesgo o vulnerable que lo requiera verdaderamente

Programas que deben rediseñarse

- Programa Atención a la Violencia Intrafamiliar y Maltrato al Menor (AVIMM)

Rediseñar y reestructurar este programa para considerar acciones de sensibilización, prevención y apoyo a la atención, si se desea adoptar un papel importante como actor en materia de atención a la violencia intrafamiliar y maltrato al menor. La labor del AVIMM, además, debe facilitar el acceso de la población que busque información o que requiera realizar una consulta específica.

De lo contrario, es preferible que se cancele y las actividades de índole jurídica continúen realizándose como parte del AJF, así como que el tema se transversalice en el resto de programas del SNDIF.

- Regularización Jurídica de Menores y Adopciones (RJMA)

Rediseñar y realizar una profunda labor de difusión y sensibilización mediante este programa sobre la situación de abandono y violencia bajo la que se encuentran sometidos en muchos casos al seno del núcleo familiar. Aumentar la coordinación y el intercambio de experiencias del SNDIF, los SEDIF y los SMDIF para promover una cultura de la adopción en todos los niveles.

- Programa Atención a Población Vulnerable en Campamentos Recreativos (APVCR)

Rediseñar a fondo este programa al aplicar la propuesta del equipo evaluador para lograr cumplir con sus objetivos, dado que hasta ahora la operación del APVCR no garantiza que se cumplan y, en cambio, permite prácticas opacas y clientelares.

De lo contrario, es preferible cancelar este programa y reasignar su presupuesto a otros programas del SNDIF que otorgan atención especializada a los grupos vulnerables y que las instalaciones sean transferidas a otra institución cuyas actividades sean más acordes con la oferta turística.



Informe final de la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación a cargo del SNDIF para el ejercicio 2006

Programas que deben cancelarse

- Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente (DCCD)

El modelo del DCCD tiene pocas posibilidades de ser operado como un verdadero programa integral. Sus tres subprogramas auxiliares perpetúan la dispersión de las acciones por la facilidad que resulta para los SEDIF y SMDIF que venían ejecutándolos en su anterior versión. Por el lado de los recursos humanos y financieros, incluso tomando en cuenta la aportación de los gobiernos estatales y municipales, es difícil que pueda llevarse a la práctica como está ideado.

Luego de tres años continuos en los que el divorcio entre el DCCD y la realidad continúa, y de la insistencia en que debe tener una profunda modificación, sin atención a las recomendaciones de las EE-SNDIF-04 y EE-SNDIF-05, el equipo evaluador concluye que este programa debe cancelarse.

- Protección a la Familia con Vulnerabilidad (PFV).

Reasignar el presupuesto a acciones similares de otros programas del SNDIF (por ejemplo, la estrategia de hogares específicos podría distribuirse entre AIPAM, AINNAD y PAPD. Este último podría absorber los apoyos en especie destinados a rehabilitación). El nivel de opacidad e ineficiencia en la operación sugieren su cancelación.