

Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

Informe sobre su costo y propuestas
para su fortalecimiento

UNICEF México

CHRISTIAN SKOOG

Representante

PRESSIA ARIFIN-CABO

Representante Adjunta

DORA GIUSTI

Jefa de Protección

CATALINA GÓMEZ

Jefa de Políticas Sociales

KARLA GALLO

Oficial Nacional de Protección

MARÍA FERNANDA PAREDES

Oficial de Políticas Sociales

Elaborado por:

GEA - Grupo de Economistas y Asociados, SC

Cuidado de la edición:

Alejandra Castillo (UNICEF)

Martha Ramírez (UNICEF)

Fotografía de portada:

©UNICEF/0124763/Heger

1ª EDICIÓN, 2019

IMPRESO EN MÉXICO /PRINTED IN MEXICO

unicef 
para cada niño

Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes


Informe sobre su costo y propuestas
para su fortalecimiento



INFORME

Índice

1.	Introducción	9
2.	Resumen Ejecutivo	11
	¿Por qué es importante invertir en las Procuradurías de Protección?	19
	Acciones de fortalecimiento presupuestal (análisis de espacios fiscales)	22
	Estrategia de Asuntos Públicos	24
3.	¿Qué son y de qué se encargan las Procuradurías de Protección?	27
4.	¿Cuántos niños, niñas y adolescentes requieren atención de las Procuradurías de Protección?	31
	Las múltiples dimensiones de la población potencial	33
	Hacia una estimación de la población objetivo	35
	Otras poblaciones atendidas por las PP	39
5.	Estructura mínima de una Procuraduría de Protección Local	41
	Vinculación municipal	56
6.	Modelo de costeo de las Procuradurías Locales	59
	Costeo de servicios personales	60
	Costos de operación adicionales	67
7.	Análisis presupuestal: situación actual y escenarios	68
	Escenarios alternativos	72
8.	Otros retos operativos de las Procuradurías de Protección	77
	Heterogeneidad normativa e inercia institucional	77
	Capacidad de atención fija frente a la demanda creciente	79
9.	Consideraciones sobre el impacto presupuestal del fortalecimiento de las Procuradurías de Protección	81
	El costo y el beneficio económico y social de invertir en atender y evitar las violaciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes: referencias internacionales	82
	Costos de la violencia infantil en México	86
	Otras acciones posibles de fortalecimiento	91

10.	Oportunidades de fortalecimiento presupuestal (Análisis de espacios fiscales)	93
	Necesidades de fortalecimiento presupuestal de las Procuradurías de Protección	94
	Alternativas de fortalecimiento presupuestal	96
	Incremento del presupuesto estatal	99
	Fondo de Aportaciones para las Procuradurías de Protección	100
	Subsidio para las Procuradurías de Protección	104
11.	Lineamientos para el desarrollo de una estrategia de visibilidad política	107
	Elementos de una estrategia	110
	Multiplicar las voces	110
	Construir una coalición de respaldo a las Procuradurías de Protección	111
	Involucrar a personas actoras políticas no legislativas	112
	Colocar el tema en la agenda legislativa	114
	Recomendaciones específicas	115
	 Referencias bibliográficas	117
	ANEXOS	121
	ANEXO 1. Tablas adicionales del modelo de costeo	121
	ANEXO 2. Informe de visitas de campo	131
	ANEXO 3. Normatividad local de las Procuradurías de Protección	135

TABLAS

Tabla 1	15
Carga de trabajo de las Procuradurías de Protección por entidad federativa	
Tabla 2	17
Estimación de personal requerido por entidad federativa	
Tabla 3	62
Carga de trabajo de las Procuradurías de Protección por entidad federativa	
Tabla 4	64
Niveles de personal y costo mensual bruto individual (pesos)	
Tabla 5	65
Personal mínimo necesario en las Procuradurías de Protección por nivel de puesto y entidad federativa (personas)	
Tabla 6	76
Desagregación de costos	
Tabla 7	89
Cuadro comparativo de los tres modelos de costeo con respecto de variables relevantes	
Tabla 8	90
Inversión en infraestructura y obras urbanas en México	
Tabla 9	90
Cuadro comparativo del presupuesto para las Procuradurías de Protección con otros gastos estatales	

ESQUEMAS

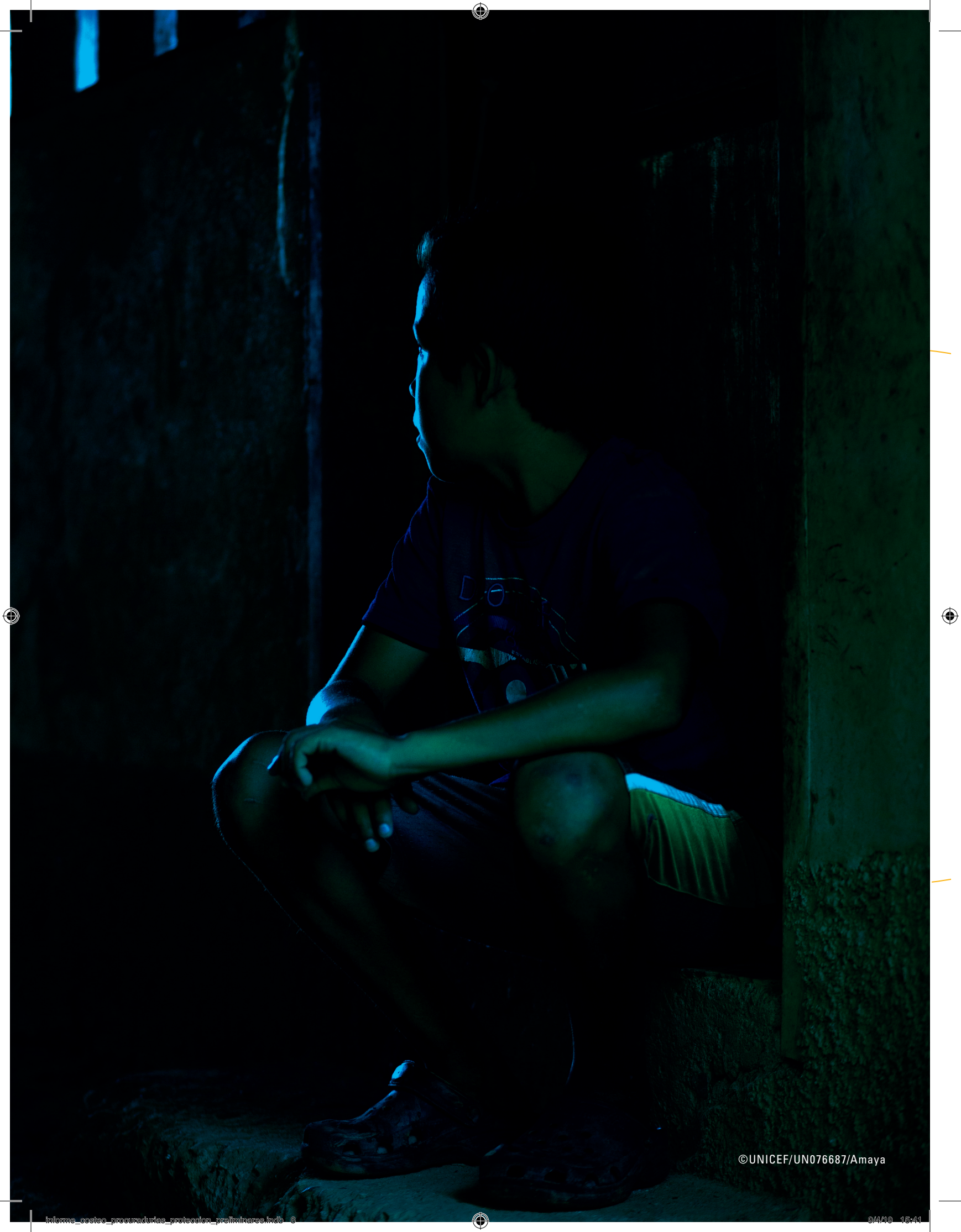
Esquema 1. Estructura mínima de una Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	13
Esquema 2. Modelo de un equipo multidisciplinario para la protección y restitución de derechos	14
Esquema 3. Estructura mínima de una Procuraduría de Protección local	42
Esquema 4. Estructura de las subprocuradurías	46
Esquema 5. Estructura de los equipos de protección y restitución de derechos	47
Esquema 6. Estructura del equipo de representación de niñas, niños y adolescentes	51
Esquema 7. Estructura de las direcciones de adopciones y de familias de acogida	53
Esquema 8. Dirección de supervisión, registro y certificación de Centros de Atención Social	55
Esquema 9. Normatividad de las Procuradurías de Protección	78
Esquema 10. Componentes de la estrategia de fortalecimiento presupuestal de las Procuradurías de Protección	98
Esquema 11. Elementos del problema de visibilidad de las Procuradurías de Protección	108
Esquema 12. Círculo vicioso de las Procuradurías de Protección	109
Esquema 13. Mapa de personas actoras no legislativas	113
Esquema 14. Fases de la estrategia para incidencia legislativa	115

GRÁFICOS

Gráfico 1. Dimensiones de la población potencial	34
Gráfico 2. Población objetivo amplia y sus componentes	37
Gráfico 3. Población objetivo ajustada y sus componentes	38
Gráfico 4. Presupuesto óptimo por Procuradurías de Protección por entidad federativa (miles de pesos)	68
Gráfico 5. Presupuesto óptimo frente al actual de estados seleccionados (miles de pesos)	70
Gráfico 6. Porcentaje actual frente al ideal del presupuesto del DIF estatal asignado a las Procuradurías de Protección en estados seleccionados	71
Gráfico 7. Inversión en las Procuradurías de Protección en el escenario 2 (miles de pesos)	73
Gráfico 8. Costo de las Procuradurías de Protección en el escenario 3 (miles de pesos)	74
Gráfico 9. Presupuestos alternativos frente al presupuesto real de las Procuradurías de Protección (miles de pesos)	75

Siglas

CAS	Centros de Asistencia Social
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PDMF	Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PFPNNA	Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
PIB	Producto Interno Bruto
PP	Procuraduría de Protección
PPP	Paridad del Poder Adquisitivo (Purchase Power Parity)
PRONNIF	Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia de Coahuila
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Introducción

Las Procuradurías de Protección (PP) de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA), establecidas por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) de 2014, son las instituciones directamente responsables de coordinar las acciones de protección y restitución de derechos de la infancia y adolescencia en México. En ese sentido, se les debe considerar como uno de los ejes centrales de la LGDNNA para cumplir con la obligación del Estado mexicano de que todas las NNA del país puedan ejercer plenamente todos sus derechos.

El proceso de creación y desarrollo de las PP, sin embargo, ha encontrado una diversidad de obstáculos y retos que limitan severamente su eficacia y alcances, lo cual resulta en una protección y restitución inadecuadas de los derechos de NNA. Por esa razón, es urgente fortalecer a las Procuradurías, sin embargo la diversidad de contextos y necesidades de cada entidad federativa dificulta establecer una ruta crítica mínima para cumplir dicho objetivo, además de que la falta de información confiable hace difícil estimar el tamaño del problema.



En este contexto, el presente documento incorpora un análisis estadístico, operativo, presupuestario y jurídico de las PP del país, así como el trabajo de campo en cinco entidades federativas, a través de los cuales se pretende aportar elementos para definir y realizar acciones concretas que permitan fortalecer a las Procuradurías en el corto plazo.

Para ello, se realiza un estimado de la demanda potencial de servicios de las Procuradurías, seguido por la identificación de una estructura mínima y un modelo de costeo para éstas, lo cual permite calcular sus necesidades actuales y contrastarlas con los recursos con los que cuentan. Posteriormente se identifican otros retos operativos que inciden en la eficacia relativa de las PP y las consecuencias que estos retos tienen, no sólo para la protección y restitución de los derechos de NNA, sino también para la seguridad y el acceso a la justicia de la población general.



©UNICEF/UN028143/Zehbrauskas



Resumen Ejecutivo

2

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) de 2014 transformó sustancialmente el enfoque de los esfuerzos de protección a niños, niñas y adolescentes (NNA) en el país, al pasar de una visión tutelar a otra que considera a NNA como titulares de derechos.

Las Procuradurías de Protección (PP), establecidas por la LGDNNA, son las instituciones responsables de coordinar las medidas de protección y restitución de derechos de los NNA en el país. El proceso de creación y desarrollo de las PP, sin embargo, ha encontrado una diversidad de obstáculos y retos que limitan severamente tanto su eficacia como sus alcances.

Estimar la necesidad de protección y restitución de derechos de NNA en México y, en consecuencia, la demanda de servicios de las PP resulta una tarea compleja por tres razones:

- ▶ Ninguna fuente de información estadística tiene un enfoque específico en la vulneración y restricción de derechos de NNA.
- ▶ Todavía no es posible determinar con precisión la demanda de servicios derivados de las responsabilidades de la representación coadyuvante de las PP ante autoridades judiciales y administrativas.
- ▶ Las PP pueden tener responsabilidades y atribuciones adicionales, derivadas de la legislación estatal correspondiente. Esto implica que tanto la población a la que deben atender las procuradurías locales como los servicios que proveen varían de manera significativa en cada estado.

En su definición más amplia, la población potencial de NNA que sufre la vulneración de al menos uno de sus derechos es de 21.4 millones. Se trata, sin embargo, de vulneraciones estructurales a poblaciones amplias que difícilmente pueden ser atendidas en el marco de las atribuciones de las PP y que, en todo caso, deberían ser objeto de políticas públicas en el marco del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y de los sistemas locales y municipales.

En una definición más restrictiva, la población objetivo de las PP es de 233 mil NNA. Ese número debería considerarse como un piso mínimo de la población a atender. Las categorías consideradas para llegar a ese número son las siguientes:

- ▶ NNA víctimas de delitos denunciados ante el Ministerio Público.
- ▶ Adolescentes en conflicto con la ley.
- ▶ NNA viviendo con sus madres en centros penitenciarios.
- ▶ NNA albergados o albergadas en Centros de Asistencia Social (CAS) públicos y privados.
- ▶ NNA que se han presentado ante alguna autoridad migratoria.

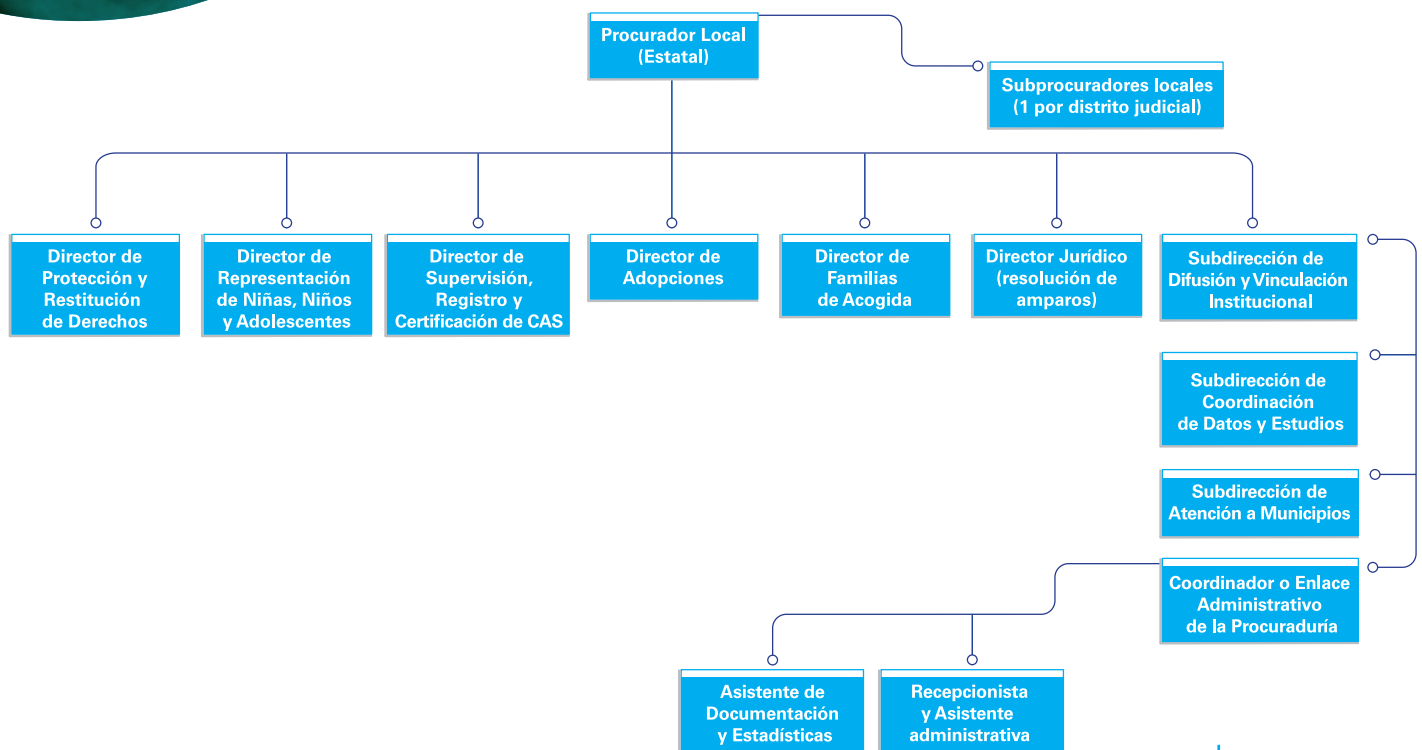
Una parte importante del trabajo operativo de las PP debería operar mediante una estructura de subprocuradurías regionales. Las o los subprocuradores locales coordinarían operativamente a los equipos de protección y restitución y de representación jurídica que trabajen a nivel regional, organizados en torno a distritos judiciales, a fin de que haya un trabajo efectivo y coordinado. Sin embargo, en materia de política pública y del trasfondo legal de sus acciones, dichos equipos reportarían a las o los directores de área respectivos a nivel estatal.



©UNICEF México/ Luis Kelly

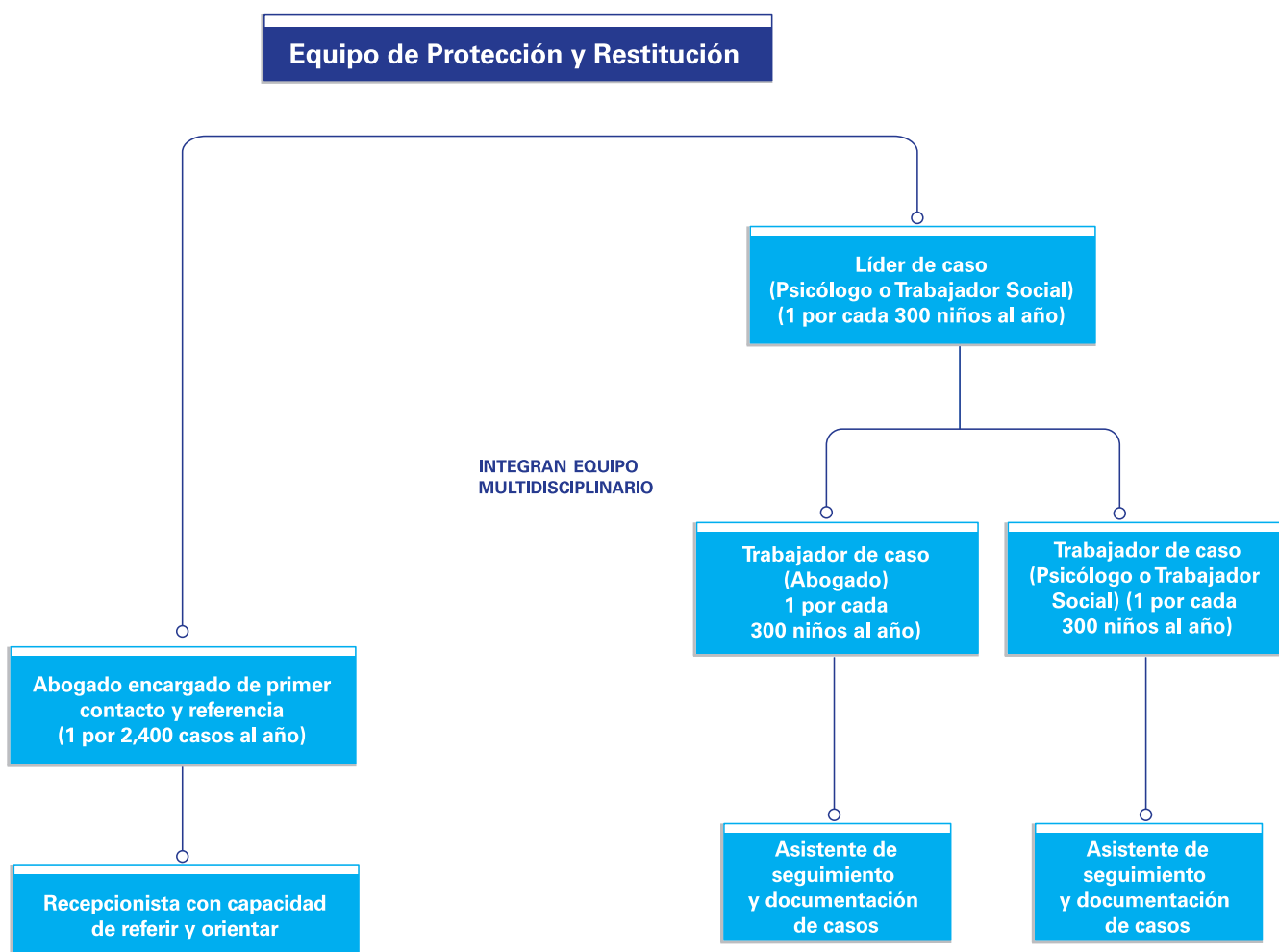
La estructura mínima deseable de una PP estaría encabezada por un procurador o procuradora que marque los lineamientos de política a nivel estatal, se asegure de que todas las áreas —particularmente las subprocuradurías desconcentradas— cumplan con sus funciones, y que se encargue de la coordinación con todas las demás dependencias e instituciones públicas y privadas con las cuales se vincula el trabajo de las Procuradurías.

ESQUEMA 1. ESTRUCTURA MÍNIMA DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



Cada equipo de protección y restitución de derechos debería organizarse de acuerdo al siguiente modelo:

ESQUEMA 2. MODELO DE UN EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO PARA LA PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS



Los equipos multidisciplinares de casos se encargarían de manera directa de las acciones que marca la LGDNNA (artículo 123) y estarían conformados por tres especialistas: un profesional enfocado en derecho, otra en psicología y otra en trabajo social. Para ello, la estructura mínima plantea un equipo multidisciplinario por cada 300 casos atendidos por año.

TABLA 1. CARGA DE TRABAJO ESTIMADA PARA CADA PP ESTATAL

Entidades Federativas	Primer contacto (casos)	Restitución de derechos (casos)	Representación coadyuvante o suplente (casos)	Centros de Asistencia Social (centros)
Aguascalientes	3,262	1,755	1,072	9
Baja California	7,461	4,014	2,451	116
Baja California Sur	1,585	852	521	7
Campeche	2,056	1,106	675	7
Coahuila	6,933	3,730	2,278	38
Colima	1,564	841	514	18
Chiapas	14,402	7,748	4,732	24
Chihuahua	8,361	4,498	2,747	78
Ciudad de México	15,074	8,109	4,953	67
Durango	4,327	2,328	1,422	5
Guanajuato	14,218	7,649	4,672	47
Guerrero	9,157	4,926	3,009	9
Hidalgo	6,705	3,607	2,203	9
Jalisco	18,286	9,837	6,008	80
Estado de México	36,000	19,367	11,829	43
Michoacán	11,073	5,957	3,638	21
Morelos	4,152	2,233	1,364	19



©UNICEF México/Verdeespina

Entidades Federativas	Primer contacto (casos)	Restitución de derechos (casos)	Representación coadyuvante o suplente (casos)	Centros de Asistencia Social (centros)
Nayarit	2,803	1,508	921	8
Nuevo León	11,160	6,003	3,667	33
Oaxaca	9,767	5,254	3,209	19
Puebla	15,169	8,160	4,984	16
Querétaro	4,746	2,553	1,559	29
Quintana Roo	3,406	1,833	1,119	4
San Luis Potosí	6,512	3,503	2,140	29
Sinaloa	6,736	3,624	2,213	16
Sonora	6,551	3,524	2,152	43
Tabasco	5,643	3,036	1,854	2
Tamaulipas	7,829	4,212	2,572	45
Tlaxcala	3,045	1,638	1,001	4
Veracruz	18,078	9,725	5,940	40
Yucatán	4,570	2,459	1,502	8
Zacatecas	3,872	2,083	1,272	6

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; el *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal* 2016; SEGOB, *Unidad de Política Migratoria*, 201; e INEGI, *Censo de Alojamiento de Asistencia Social*, 2015.

Para estimar los costos de servicios personales, se consideraron cinco niveles de puestos. Los niveles fueron asignados a los puestos identificados en la estructura mínima, utilizando una versión simplificada que toma como referencia los puestos existentes en las PP visitadas en el trabajo de campo.

TABLA 2. ESTIMACIÓN DE PERSONAL REQUERIDO POR ENTIDAD FEDERATIVA


Entidades Federativas	Nivel de puesto					Total de personal
	1	2	3	4	5	
Aguascalientes	1	12	43	18	23	97
Baja California	1	12	91	42	23	170
Baja California Sur	1	12	28	10	23	73
Campeche	1	12	32	12	23	80
Coahuila	1	15	86	38	32	171
Colima	1	10	27	10	17	65
Chiapas	1	22	193	89	53	358
Chihuahua	1	21	105	45	50	222
Ciudad de México	1	8	152	75	11	247
Durango	1	21	61	22	50	156
Guanajuato	1	30	162	70	77	340
Guerrero	1	25	108	44	62	240
Hidalgo	1	24	86	33	59	203
Jalisco	1	19	191	90	44	345
Estado de México	1	25	352	170	62	610
Michoacán	1	30	131	54	77	293
Morelos	1	16	56	22	35	130
Nayarit	1	26	53	15	65	160
Nuevo León	1	20	126	56	47	250
Oaxaca	1	15	109	50	32	207

Entidades Federativas	Nivel de puesto					Total de personal
	1	2	3	4	5	
Puebla	1	29	168	73	74	345
Querétaro	1	13	60	25	26	125
Quintana Roo	1	15	47	18	32	113
San Luis Potosí	1	20	87	36	47	191
Sinaloa	1	25	88	34	62	210
Sonora	1	22	87	35	53	198
Tabasco	1	24	85	33	59	202
Tamaulipas	1	22	106	44	53	226
Tlaxcala	1	9	38	16	14	79
Veracruz	1	30	216	97	77	420
Yucatán	1	12	54	23	23	114
Zacatecas	1	25	64	21	62	173

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*; SEGOB, *Unidad de Política Migratoria*, e INEGI, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*.

En un escenario óptimo, el conjunto de las PP requeriría un presupuesto de \$2,487 millones de pesos.¹ Al comparar el presupuesto óptimo frente al presupuesto actual de las PP a las cuales se tuvo acceso, se observa que el presupuesto actual equivale al 27 por ciento del óptimo.

¹ A menos que se especifique lo contrario, las cantidades están expresadas en pesos mexicanos.

- 
- En dos escenarios alternativos, donde se amplía el número de casos atendidos por cada equipo multidisciplinario y se ajustan otras premisas de costeo, el presupuesto del conjunto de las PP es de \$1,898 millones de pesos en el primer escenario y \$1,016 millones de pesos en el segundo. En ambos casos, el presupuesto requerido rebasa por mucho el presupuesto existente.


¿Por qué es importante invertir en las Procuradurías de Protección?

- Los recursos financieros que se requieren invertir por niño o niña para tener un sistema de Procuradurías de Protección tal como señala la LGDNNA, es de \$57.28 pesos anuales.
- Aún en el escenario óptimo, los recursos requeridos son modestos. Representarían apenas el 0.013 por ciento del PIB, el 0.05 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el 0.07 por ciento del gasto programable y el 0.34 por ciento del Gasto Federal en Protección Social.
- En perspectiva, se requieren \$2,487 millones de pesos para atender con cierto nivel de calidad la vulneración de los derechos de NNA en el país, incluyendo violencia en el hogar, violación y abandono, entre otras. La inversión para atender a la infancia en situación de vulnerabilidad es posible y se hace evidente si se compara con la inversión en algunas obras que se han realizado en el país, por ejemplo, la Estela de Luz de la Ciudad de México cuyo costo fue de \$1,304.97 millones de pesos* y el Paso Exprés de Cuernavaca, \$2,289 millones**.

* Fuente: ASF Informe sobre la fiscalización superior del Monumento Estela de Luz 2009 - 2011
http://www.asf.gob.mx/uploads/89_Principal/Estela_Luz_Nv.pdf

**Fuente: Auditoría Superior de la Federación
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0372_a.pdf



- 
- Al comparar el presupuesto necesario para las PP en el escenario base (\$2,487 millones de pesos) contra el costo potencial que implica la violencia infantil, queda en evidencia la importancia de la inversión en el combate y prevención, dado el extraordinario retorno económico que representa para el país. Los recursos que se requieren para la operación eficiente de las PP equivalen al 0.85 por ciento del costo anual de permitir que NNA vivan en situaciones de violencia.
 - Si debido a las acciones realizadas por las PP se logran prevenir o reducir las secuelas de la violencia contra niños y niñas, aunque fuera en un 30 por ciento, la inversión anual tendría un retorno de más de 200 por ciento, lo cual es superior a cualquier proyecto de infraestructura del país.

Además del incremento de recursos presupuestarios, se sugiere adoptar las siguientes medidas para facilitar el cumplimiento de los objetivos de las PP:

Reglamentación de la representación coadyuvante

Dada la creciente importancia de la representación coadyuvante en la carga de trabajo de las Procuradurías, es necesario reglamentar la figura de manera más precisa.

Mecanismos de coordinación y presupuesto para la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de migración

Las Procuradurías locales tienen una capacidad limitada para atender a NNA en situación de migración, por ello debe llevarse a cabo una acción coordinada y estrecha entre la Procuraduría Federal, las Procuradurías locales y las entidades del Gobierno federal con competencias en este ámbito.

Otorgamiento de autonomía presupuestaria

Aunque las Procuradurías tienen formalmente autonomía técnica, es necesario explorar la posibilidad de otorgarles autonomía presupuestal a fin de que puedan diferenciar sus programas y proyectos de los de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a los que están adscritos.

Fortalecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de las pp a nivel nacional es notablemente débil, lo cual se traduce en una gestión ineficiente y un impacto negativo en la planeación.

Acciones de fortalecimiento presupuestal (análisis de espacios fiscales)

Las necesidades de financiamiento de las PP pueden agruparse en dos grandes categorías, conforme a las facultades y atribuciones que establece la LGDNNA:

1. Operación, que incluye servicios personales, materiales y suministros y otros servicios básicos.
2. Proyectos, que incluye la inversión y el gasto en proyectos específicos, como pueden ser acciones de capacitación, adecuación de espacios físicos o compra de equipo.





En la actualidad, la Procuraduría Federal de Protección es una unidad administrativa del Sistema Nacional DIF, al igual que 31 de las 32 PP estatales, por lo que cualquier recurso adicional que se les asigne sería, en principio, administrado por el DIF.

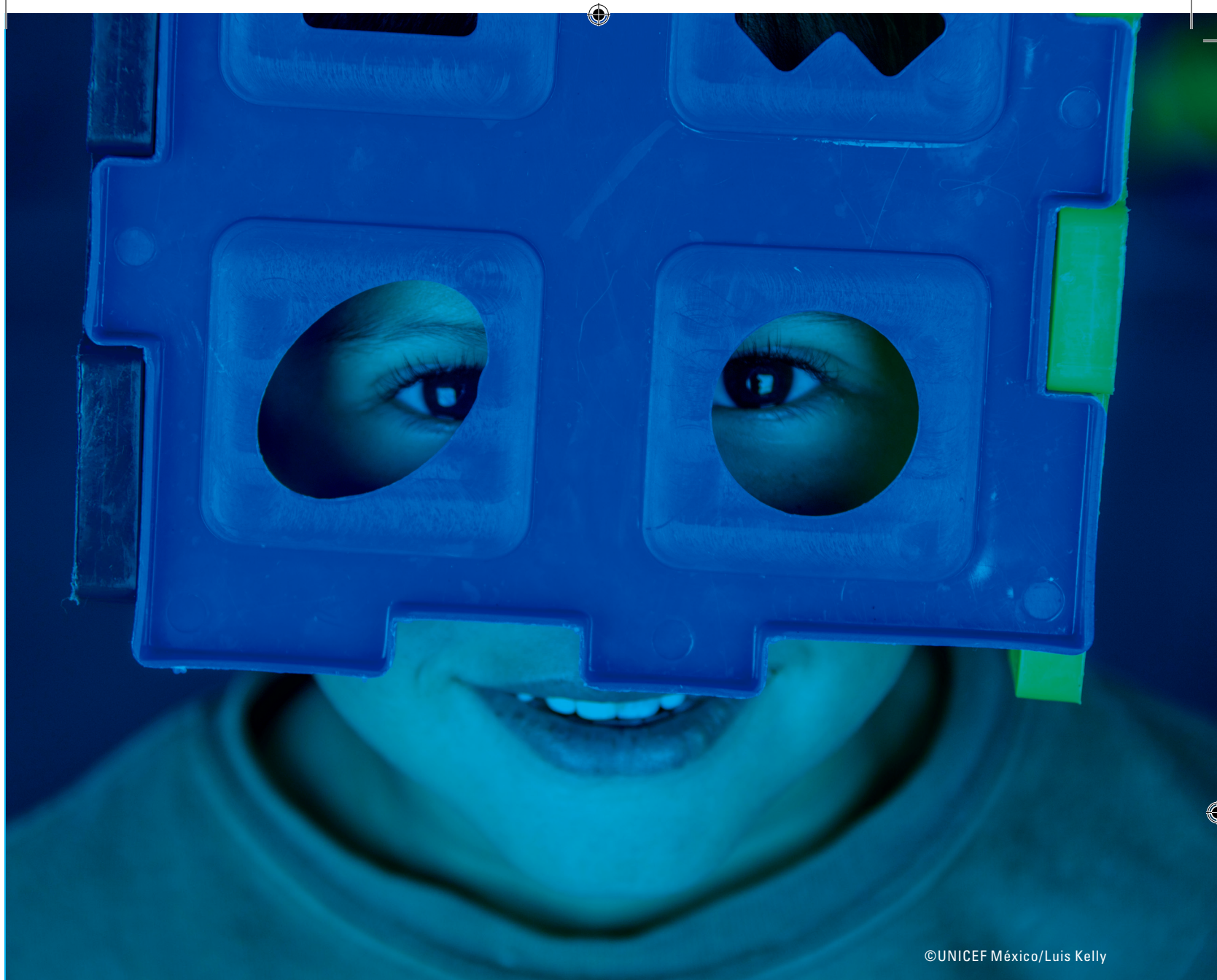
Es posible identificar dos fuentes de financiamiento para las PP: el presupuesto estatal y la asignación de recursos federales (sea por vía de un fondo de aportaciones federales o de un subsidio federal).

El incremento del presupuesto estatal es la vía más directa para el fortalecimiento presupuestal de las PP; sin embargo no es su única fuente de financiamiento en la actualidad, sino que, conforme a la LGDNNA, la responsabilidad de financiar las actividades de protección y restitución a nivel local es de las entidades federativas, las cuales cuentan con gran autonomía para determinar cómo hacerlo.

- Una forma en la que se pueden dirigir recursos federales para fortalecer presupuestalmente a las PP es la creación de un fondo de aportaciones federales o, en su defecto, la modificación de uno de los ya existentes.
- En su versión actual, ninguno de los fondos existentes es susceptible de orientarse específicamente al fortalecimiento de las PP de manera eficiente. Tanto el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) pueden proveer recursos para inversión en infraestructura de las PP, pero no pueden utilizarse para solventar sus gastos de operación.
- En este contexto, el uso de aportaciones federales requeriría de una reforma demasiado amplia de alguno de los fondos existentes, por lo que resultaría preferible la creación de uno nuevo. Dicha creación conllevaría una reforma legal profunda a fin de establecer que la protección y restitución de los derechos de NNA es equiparable a la provisión de servicios de salud, educación y seguridad pública, así como otorgarles a las Procuradurías el nivel administrativo correspondiente, al igual que autonomía jurídica y presupuestaria.
- La creación de un Subsidio para las PP, a diferencia de la creación de un Fondo de Aportaciones, tiene implicaciones legales y operativas factibles de realizarse en el corto plazo.
- Tanto si se opta por modificar uno de los programas presupuestarios existentes o por crear uno nuevo, es necesario determinar un mecanismo de distribución de fondos que permita garantizar que los recursos se dirijan de manera exclusiva a apoyar las labores de protección y restitución de derechos.

Estrategia de asuntos públicos

-  Las PP enfrentan un problema de invisibilidad política. En su mayoría, tienen un bajo perfil administrativo. Salvo excepciones, operan como unidades de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatales y sus titulares tienen acceso limitado a funcionarias y funcionarios de primer nivel. Sus facultades también son limitadas y tienen poca incidencia fuera del ámbito directo de acción.
-  El bajo perfil administrativo limita la capacidad para negociar presupuestos más elevados. A su vez, la escasez presupuestal restringe la capacidad para atender a una población más amplia.
-  ¿Por dónde se rompe este círculo vicioso? Aumentando la visibilidad y el conocimiento público del trabajo de las Procuradurías de Protección.
-  Una potencial estrategia de asuntos públicos a favor de las PP debería de tener cuatro elementos:
 1. Multiplicar las voces favorables a las PP.
 2. Construir una coalición de respaldo a las PP.
 3. Involucrar a personas actoras políticas no legislativas.
 4. Colocar el tema en la agenda legislativa.



 Se propone una estrategia anual de tres fases acordes a los tiempos legislativos:

1. Visibilización, diciembre a abril (cinco meses)
2. Incidencia política, abril a agosto (cinco meses)
3. Acción legislativa, septiembre a diciembre (cuatro meses)



¿Qué son y de qué se encargan las Procuradurías de Protección?

3

Las Procuradurías de Protección (PP) son las unidades administrativas del Sistema DIF Nacional y los sistemas DIF estatales² encargadas de procurar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), así como de representar sus intereses en procedimientos jurisdiccionales y administrativos.

De acuerdo con el artículo 13 de la La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), los derechos de NNA incluyen, de manera enunciativa pero no limitativa, los siguientes:

1 Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo

2 Derecho de prioridad


3 Derecho a la identidad

4 Derecho a vivir en familia

² Excepto en el caso de la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia de Coahuila (PRONNIF), que depende directamente del Gobierno del estado.




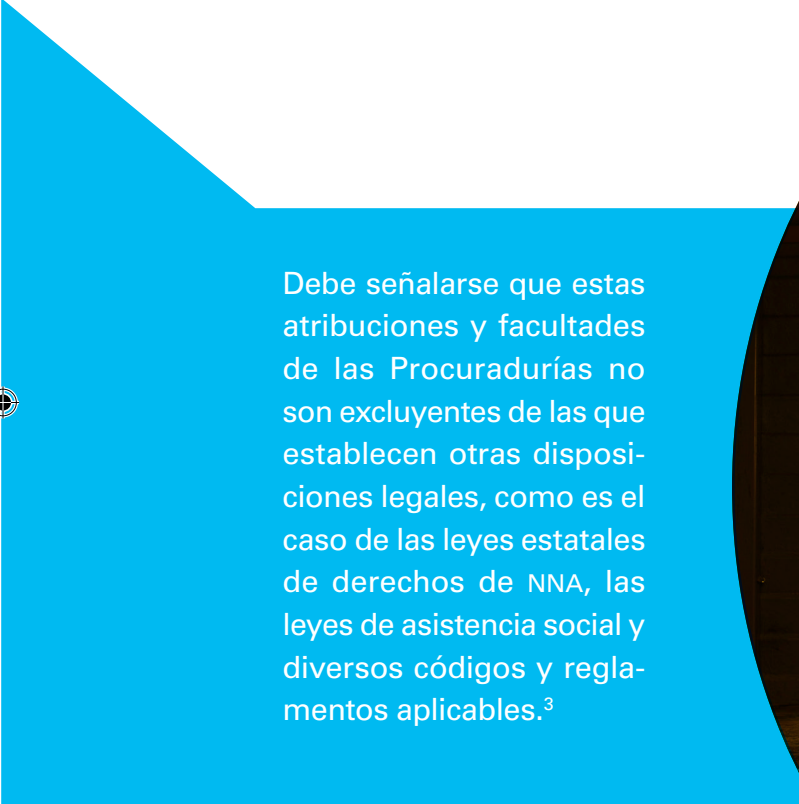
- 5** Derecho a la igualdad sustantiva
- 6** Derecho a no ser discriminado
- 7** Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral
- 8** Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal
- 9** Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social
- 10** Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad
- 11** Derecho a la educación
- 12** Derecho al descanso y al esparcimiento
- 13** Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura
- 14** Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información
- 15** Derecho de participación
- 16** Derecho de asociación y reunión
- 17** Derecho a la intimidad
- 18** Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso
- 19** Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes
- 20** Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión



Por su parte, los artículos 121, 122 y 123 de la LGDNNa establecen las atribuciones y responsabilidades mínimas de las Procuradurías, que se pueden resumir de la manera siguiente:

1. Actuar de manera coordinada con las autoridades de los tres niveles de gobierno para lograr la protección y restitución efectivas de los derechos de los NNA.
2. Detectar restricciones o vulneraciones a derechos de NNA, determinar medidas de protección especial, elaborar planes de restitución de estos derechos, coordinar la ejecución de dichos planes y darles seguimiento.
3. Solicitar al Ministerio Público u ordenar bajo su responsabilidad, medidas urgentes de protección en casos de riesgo inminente a la vida, integridad o libertad de NNA, medidas que incluyen el ingreso a un Centro de Asistencia Social (CAS) y la atención médica inmediata, además de las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
4. Prestar asesoría y representación en suplencia e intervenir oficiosamente con representación coadyuvante en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que participen NNA.
5. Fungir como conciliadora y mediadora en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de NNA hayan sido restringidos o vulnerados.
6. Coadyuvar con los sistemas DIF en los procesos de adopción, lo cual implica, entre otras, cosas, la valoración y certificación de la idoneidad de las familias de acogimiento preadoptivo y el registro y capacitación de éstas.

- 
7. Supervisar el debido funcionamiento de los CAS y conformar un registro nacional de éstos.
 8. Realizar estudios e investigaciones, proveer asesoría y promover la participación de autoridades y de los sectores público, privado y social para garantizar el cumplimiento del marco normativo vigente y fortalecer la protección de NNA.



Debe señalarse que estas atribuciones y facultades de las Procuradurías no son excluyentes de las que establecen otras disposiciones legales, como es el caso de las leyes estatales de derechos de NNA, las leyes de asistencia social y diversos códigos y reglamentos aplicables.³



©UNICEF/126261/Zehbrauskas

³ Es común que, conforme a la normatividad aplicable, las PP estatales desempeñen además las funciones que realizaban antes las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia (PDMF).

¿Cuántas niñas, niños y adolescentes requieren atención de las Procuradurías de Protección?

Estimar la demanda de protección y restitución de derechos de NNA en México y, en consecuencia, la demanda de servicios de las PP resulta una tarea compleja por tres razones. En primer lugar, aunque existen diversas fuentes de información estadística que permiten abordar algunos aspectos de la situación de NNA, ninguna recoge en su totalidad las vulneraciones a los derechos de la infancia y, en consecuencia, de la población de NNA que requiere de protección especial. Esto implica que se necesita inferir dicha información a partir de los datos estadísticos y administrativos disponibles, dados los vacíos de información referentes a violencia, abuso y explotación infantil.⁴ Además, la mayoría de las encuestas, censos de gobierno y compilaciones de registros administrativos más confiables no están desagregados por grupos de edad,

⁴ Actualmente, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPPNNA) está realizando un proceso para recopilar estadísticas homologadas a nivel nacional sobre los casos detectados y atendidos por las Procuradurías locales, pero este esfuerzo es aún incipiente, por lo que en la práctica sólo se cuenta con información parcial sobre casos de maltrato para algunos años previos.

específicamente niños y niñas menores de 12 años, y adolescentes —o se abordan sólo de manera parcial—, por lo cual es necesario extrapolar algunos de los datos. Adicionalmente, el subreporte, tanto en datos estadísticos como administrativos (denuncias) muestra bastante menos NNA a quienes deben restitírseles sus derechos, en comparación con el número de NNA que realmente hay.

En segundo lugar, aún no es posible determinar la demanda de servicios relacionados con la representación coadyuvante, en tanto que las autoridades jurisdiccionales y administrativas no han asumido plenamente esta figura ni se han establecido mecanismos homologados a nivel nacional para llevarla a cabo. Esto quiere decir, a grandes rasgos, que es posible que la carga de trabajo por representación coadyuvante se incremente de manera exponencial en los próximos años, conforme aumente la demanda de intervenciones oficiosas en todo tipo de procesos jurisdiccionales y administrativos en los que participen NNA y, lo que es quizá más importante, se defina con mayor claridad cuál es el mecanismo mediante el cual deben desarrollarse estas intervenciones, ya sea dando vista de los asuntos o con la participación directa de una o varias personas representantes de las Procuradurías en todas las actuaciones.

Finalmente, como lo prevé el artículo 122, fracción XVI de la LGDNNA, las PP de las entidades federativas pueden tener responsabilidades y atribuciones adicionales⁵ —establecidas, por ejemplo, en las leyes estatales de derechos de NNA, pero también en las de asistencia social y en otras disposiciones—, que varían de una a otra entidad federativa, como se aborda más adelante. Ello implica que la población que deben atender las Procuradurías locales y los servicios que deben proveer pueden variar de manera significativa.

⁵ A la letra de la LGDNNA: “Artículo 122. Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: [...] y, XVI. Las demás que les confieran otras disposiciones aplicables.”

En este contexto, se optó por realizar dos estimaciones de la demanda, alineadas a los artículos 121, 122 y 123 de la LGDNNA, a fin de establecer parámetros iniciales para el análisis. La primera es una estimación de la población potencial, es decir, aquella cuyos derechos podrían estar siendo vulnerados o restringidos conforme a lo que determina la LGDNNA, aunque no sea necesariamente candidata a la atención directa de las PP actualmente. La segunda es una estimación de la población objetivo, es decir, aquella que conforme a la normatividad aplicable constituye el universo que deben atender las Procuradurías en el corto y mediano plazo. Finalmente, se establecen algunas consideraciones sobre otras poblaciones que son imposibles de cuantificar en este momento, pero que inciden de manera directa sobre la demanda de servicios y la carga de trabajo de las PP.

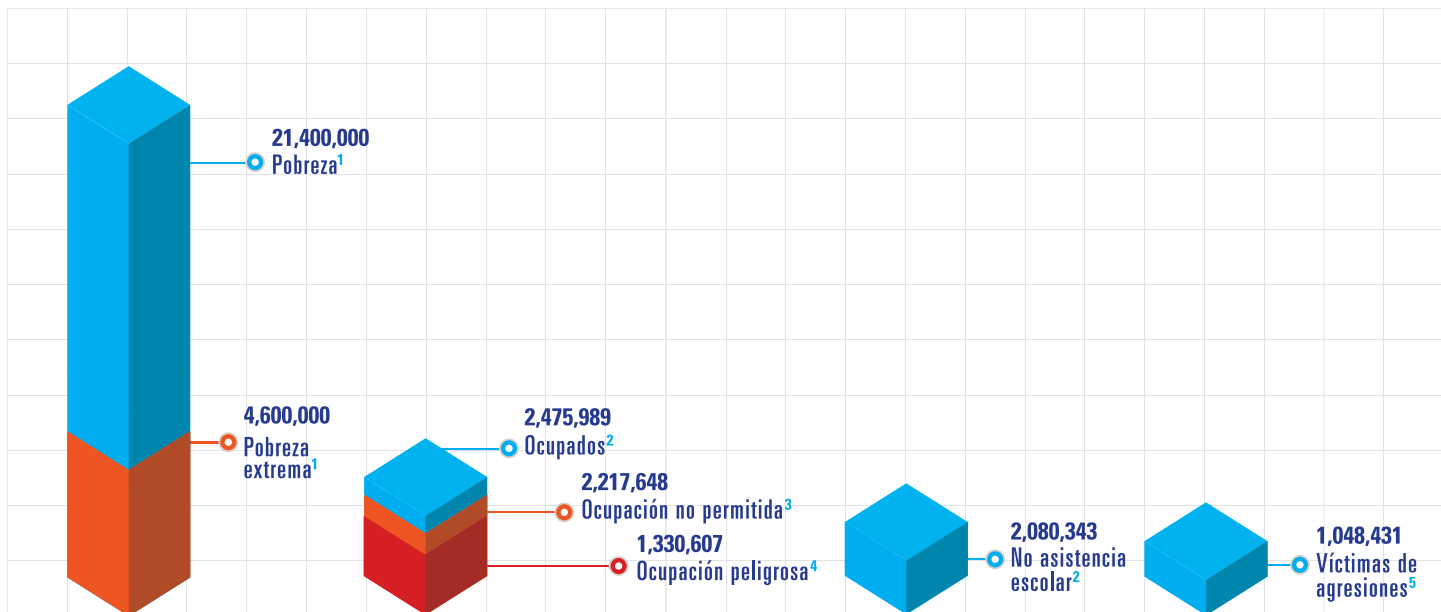
Las múltiples dimensiones de la población potencial

Dados los alcances de la LGDNNA y la inclusión de un catálogo amplio de derechos, la población potencial que requeriría la atención de las Procuradurías es muy amplia. En principio, por ejemplo, cualquier NNA que se encuentre en condiciones de pobreza debería considerarse como sujeta o sujeto de una restricción o vulneración de derechos, eso llevaría a una población potencial de 21.4 millones de NNA, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),⁶ y de ese total, al menos 4.6 millones de NNA enfrentan condiciones de pobreza extrema.

⁶ CONEVAL-UNICEF. Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014.

Por otra parte, hay un subconjunto amplio de NNA que afrontan vulneraciones y restricciones de derechos particularmente graves y que ameritan protección urgente: cerca de 2.5 millones de NNA tienen una ocupación laboral, de los cuales un poco más de la mitad desempeña actividades consideradas por la ley como peligrosas para su salud, seguridad y desarrollo integral; asimismo, más de dos millones de NNA entre 5 y 17 años no asisten regularmente a la escuela y más de un millón son víctimas de agresiones y violencia (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. DIMENSIONES DE LA POBLACIÓN POTENCIAL



Fuentes:

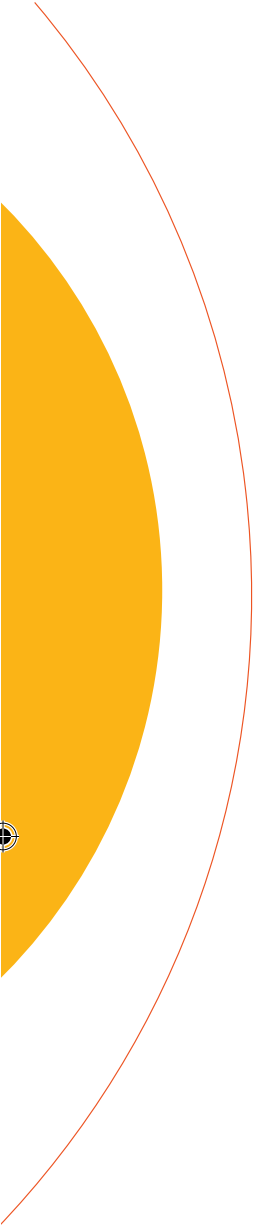
- ¹ CONEVAL y UNICEF. Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2014.
- ² INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Módulo de Trabajo Infantil, Población de 5 a 17 años. México, 2015.
- ³ Población de 5 a 17 años debajo de la edad mínima o en ocupaciones y actividades peligrosas. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Módulo de Trabajo Infantil, 2015, México, INEGI.
- ⁴ Población de 5 a 17 años ocupada en actividades peligrosas según la Ley Federal del Trabajo. MTI 2015, INEGI
- ⁵ Para la población de 0 a 9 años se extrapolaron los datos observados en niños y niñas de 10 a 17 años. Se asumió una tasa de incidencia 50 por ciento menor que la observada en adolescentes. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), INSP, México, 2012.

Hacia una estimación de la población objetivo

Las situaciones que ponen en riesgo la integridad, libertad y seguridad de NNA deben ser objeto de particular atención. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de vulneraciones estructurales a poblaciones amplias que son competencia de otras Secretarías de Gobierno tanto a nivel federal como estatal y que difícilmente pueden ser atendidas en el marco de las atribuciones de las PP. En todo caso, son también objeto de políticas públicas en el marco del SIPINNA y los sistemas locales y municipales. De cualquier forma, el tamaño de esa población potencial, en cualquiera de sus definiciones, rebasaría por varios órdenes de magnitud los recursos existentes o posibles de las Procuradurías.



©UNICEF México/Verdeespina



Por lo tanto, la población objetivo debe definirse en términos más restrictivos y para ello existen múltiples aproximaciones posibles. La primera es la estimación del número de NNA susceptibles a vulneraciones graves de derechos (la cual incluye a personas menores de 18 años que entran en contacto o están bajo la tutela o supervisión de instituciones públicas); el segundo acercamiento para estimar a la población objetivo es identificar a las NNA que son victimizados de diversas formas en el hogar, la escuela, el centro de trabajo u otros entornos, pero cuyos casos no son reportados a la autoridad.

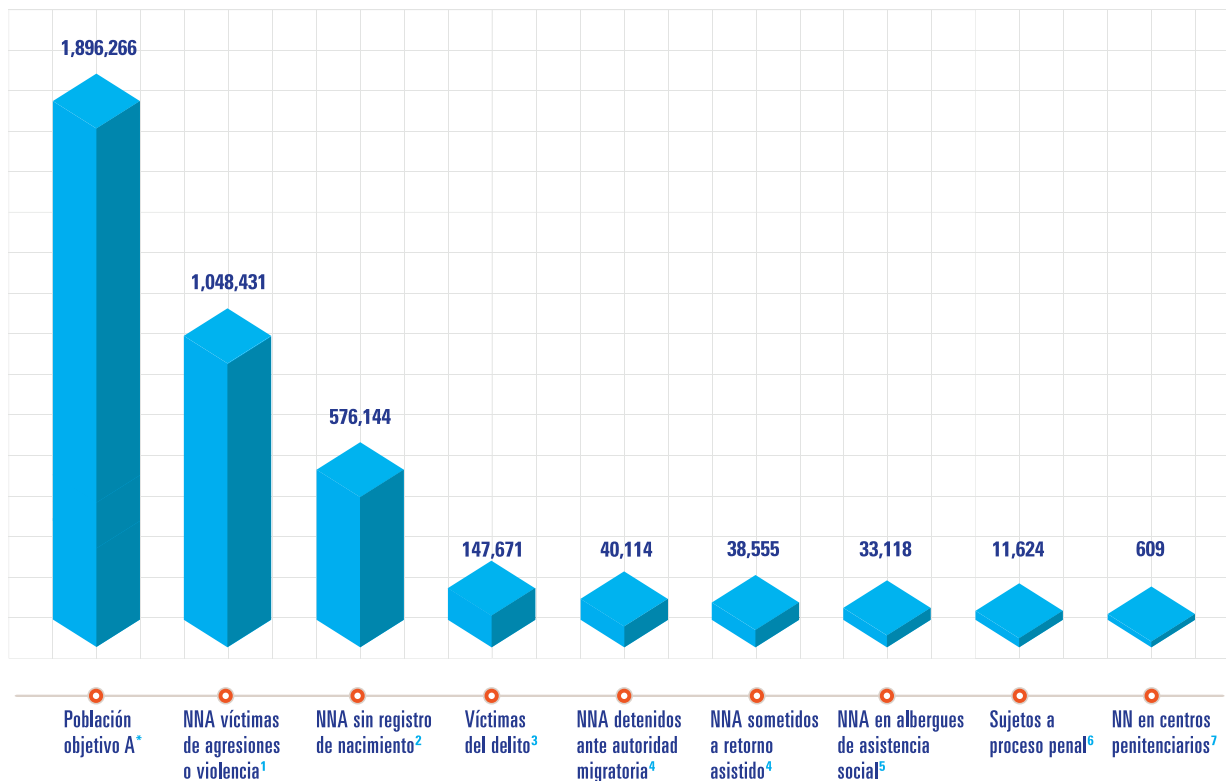
¿A cuánto asciende el primer grupo? De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), en 2012, 651 mil NNA de entre 10 y 17 años fueron víctimas de agresiones o violencia que derivaron en daños a la salud. Extrapolando esos datos a la población de entre 0 y 9 años, se calcula que 1.1 millones de NNA sufren algún tipo de violencia. Con toda probabilidad, esa población ha crecido en el último lustro, pero es imposible determinarlo con precisión debido a que la ENSANUT 2016 no incluyó los reactivos relevantes. Por otra parte, según la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), hay 576 mil NNA sin registro de nacimiento, lo cual implica una vulneración grave al derecho a la identidad. Por último, hay una serie de categorías donde NNA víctimas de vulneraciones graves a sus derechos entraron en contacto con instituciones públicas. Eso incluye a:

- NNA víctimas de delitos denunciados ante el Ministerio Público.
- Adolescentes en conflicto con la ley.
- NNA viviendo con sus madres en centros penitenciarios.
- NNA albergados en Centros de Asistencia Social (CAS) tanto públicos como privados.
- NNA presentados ante autoridad migratoria.

En total, esas cinco categorías sumaron 233,000 NNA en 2016. Si se añade ese total a las dos estimaciones provenientes de la Encuesta Intercensal 2015, se llega a casi 1.9 millones de NNA (población objetivo amplia). En principio, esa debería ser la meta de la población a atender en el mediano plazo. Dado que el grueso de la población estimada muchas veces no entra en contacto con las instituciones públicas; se requiere de una importante labor de detección e identificación para determinar el número exacto de NNA que atenderían las PP, labor que probablemente supera las capacidades existentes de éstas (Gráfico 2).



GRÁFICO 2. POBLACIÓN OBJETIVO AMPLIA Y SUS COMPONENTES



Fuentes:

*Nota: La letra A se refiere a la definición más amplia de la población objetivo (número de NNA) que serían atendidos por las PP.

¹ Para la población de 0 a 9 años se extrapolaron los datos observados en niñas y niños de 10 a 17 años. Se asumió una tasa de incidencia 50 por ciento menor que la observada en adolescentes. INSP, ENSANUT.

² INEGI, Encuesta Intercensal, México, 2015.

³ Población de 0 a 19 años. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, INEGI, México, 2016.

⁴ SEGOB, Unidad de Política Migratoria. Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica, México, 2016, y Boletín estadístico 2016.

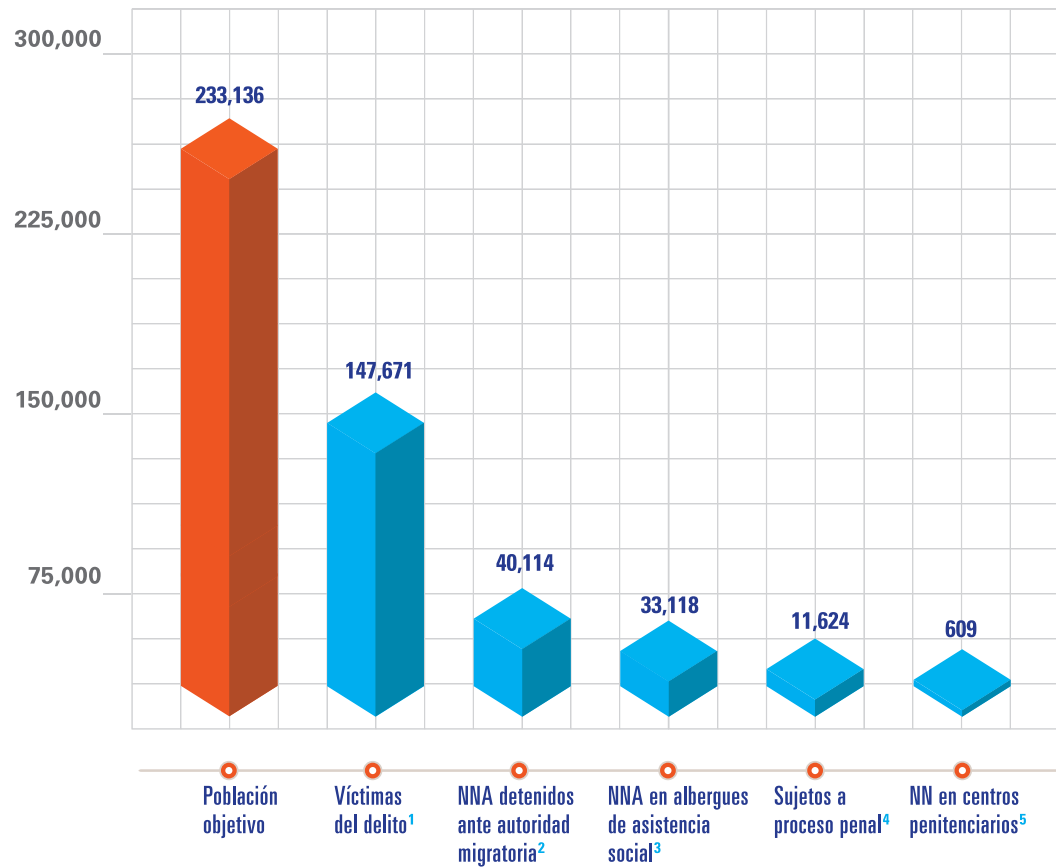
⁵ INEGI, Censo de Alojamiento de Asistencia Social.

⁶ Población de 12 a 17 años. INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal.

⁷ Niñas y niños de 0 a 6 años viviendo con sus madres. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, INEGI, México, 2016.

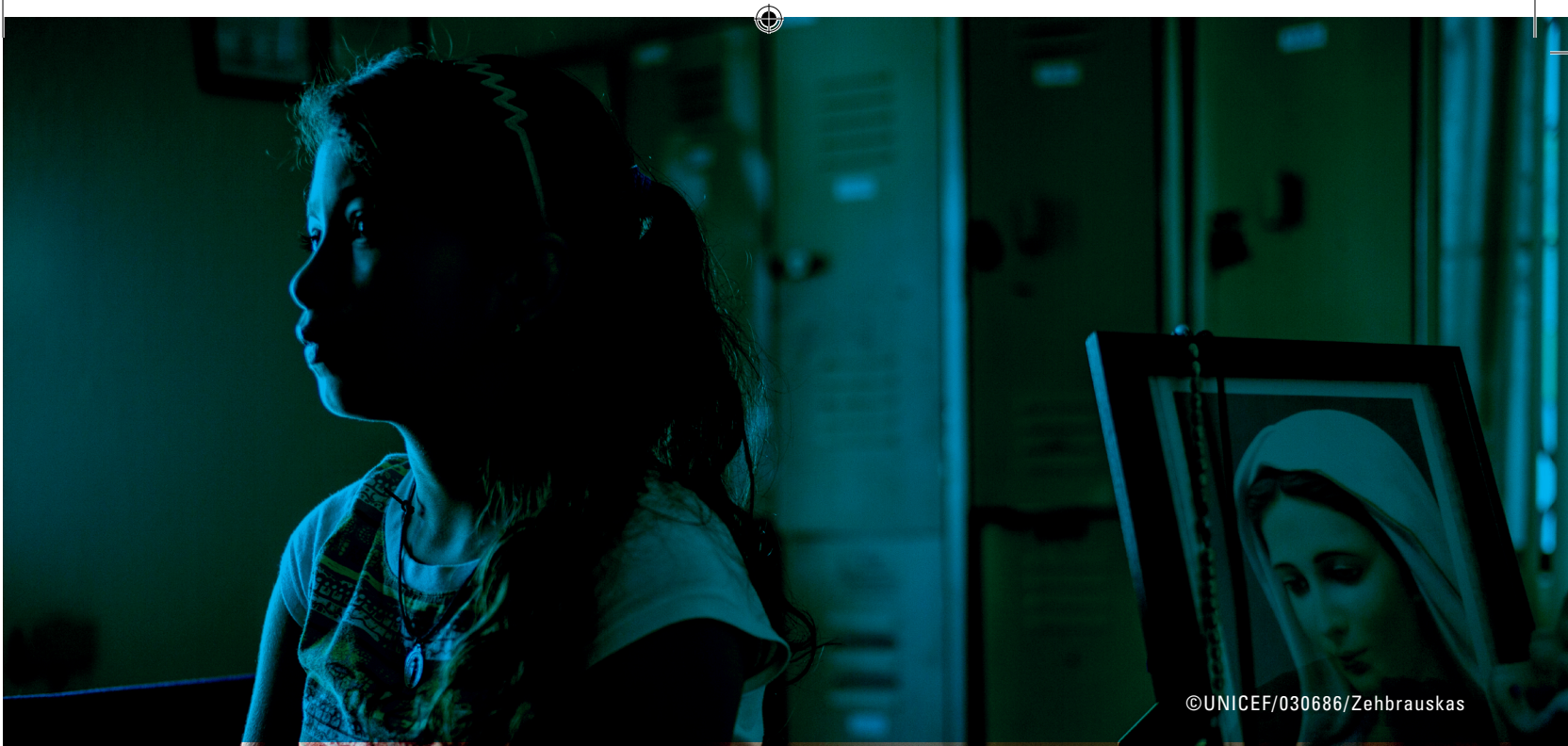
En consecuencia, la población objetivo en una definición más restrictiva (población objetivo ajustada), incluiría solamente las cinco categorías de NNA listadas arriba, lo cual suma 233 mil NNA (Gráfico 3). Ese número debería considerarse como el mínimo de población a atender. Es posible que esa suma incluya un doble conteo de NNA que, por ejemplo, sean simultáneamente víctimas de un delito y estén dentro de CAS; sin embargo, dado el alto nivel de subregistro, esos casos de doble conteo son probablemente poco significativos considerando la población objetivo en términos amplios.

GRÁFICO 3. POBLACIÓN OBJETIVO AJUSTADA Y SUS COMPONENTES



Fuentes:

- ¹ INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal Población de 0 a 19 años, México 2016.
- ² SEGOB, Unidad de Política Migratoria, México 2016.
- ³ INEGI, Censo de Alojamientos de Asistencia Social, México, 2015.
- ⁴ Población de 12 a 17 años. INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, México, 2016.
- ⁵ Niñas y niños de 0 a 6 años viviendo con sus madres. INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, México, 2016.



Otras poblaciones atendidas por las PP

Además de la población objetivo de NNA, en la práctica las Procuradurías locales atienden a poblaciones que no son fáciles de estimar. Por ejemplo, a NNA involucrados en procesos jurídicos en tribunales de lo familiar, donde subsiste la representación originaria,⁷ pero en cuyos casos, a raíz de la LGDNNA, se requiere de oficio la representación coadyuvante de las Procuradurías. Las PP también ofrecen servicios de mediación y resolución de conflictos aun en casos donde no hay una vulneración grave de derechos, es decir, casos que no serían registrados por ninguna de las encuestas ni en registros administrativos nacionales disponibles actualmente y que no están registrados de manera homogénea en las entidades federativas. Por último, en razón de las obligaciones contenidas en leyes estatales y otras disposiciones, muchas PP deben atender a grupos vulnerables distintos a NNA —por ejemplo, personas adultas mayores y mujeres víctimas de violencia— lo cual, en la operación cotidiana, implica una demanda adicional de servicios significativa para las Procuradurías, como se abordará más adelante.

⁷ De acuerdo con el artículo 4° de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en su fracción XXII, la representación originaria es aquella que se da a cargo de quienes ejercen la patria potestad o tutela de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y demás disposiciones aplicables.



©UNICEF México/Mauricio Ramos

Estructura mínima de la Procuraduría de Protección local

La estructura mínima que se presenta tiene el objetivo de ejemplificar cómo podría organizarse una Procuraduría local para cumplir con las funciones y atribuciones que establece la LGDNNA, así como atender los temas de protección de NNA de forma más eficiente y siguiendo lineamientos de buenas prácticas nacionales e internacionales. Sin embargo, es claro que en la práctica cada Procuraduría local tiene características propias y hay variaciones significativas entre las PP de diversas entidades federativas. Por ello, esta estructura mínima se desarrolló con base en las funciones que marca la Ley, el análisis sobre el buen funcionamiento de las Procuradurías locales derivado del trabajo de campo, la información contenida en el documento *Orientaciones para la creación de la Procuraduría Local de Protección* de UNICEF⁸ y los comentarios a dicho documento que mencionan la necesidad de que la PP además realice las siguientes acciones: a) determinar, coordinar y dar seguimiento a medidas de protección especial y restitución de derechos; y b) representar, proteger y defender legalmente a NNA.

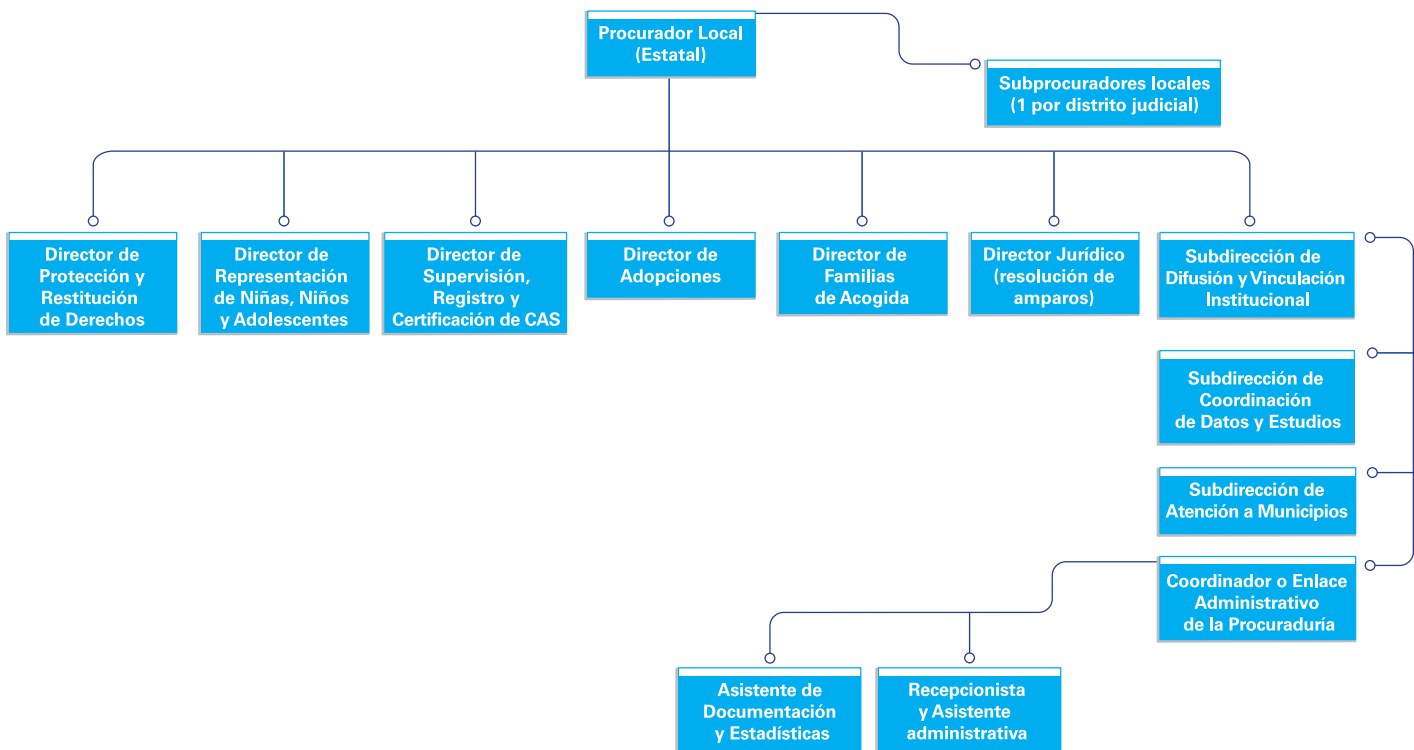
Esta estructura se usa como base del modelo de costos, mismo que se ha diseñado de forma ajustable para responder a modificaciones en la estructura y descentralizando las

⁸ UNICEF, *Orientaciones para la creación de la Procuraduría Local de Protección*, México, 2015. Documento no publicado.

funciones de protección, restitución y representación coadyuvante y suplente a las subprocuradurías locales, incluyendo a la que se ubicaría en la capital de la entidad federativa, como se discute más adelante.

A nivel estatal, se plantea una estructura para la PP encabezada por un o una procuradora local (estatal) que guíe las actividades de la institución, marque los lineamientos para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de NNA en el ámbito estatal, se asegure de que todas las áreas, particularmente las subprocuradurías desconcentradas, cumplan con sus funciones y que se encargue de la coordinación con todas las demás dependencias e instituciones públicas y privadas con las cuales se vincula el trabajo de las Procuradurías de Protección (Esquema 3).

ESQUEMA 3. ESTRUCTURA MÍNIMA DE UNA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN LOCAL





UNICEF/UNI139114/Markisz

En esta estructura, el o la Procuradora cuenta con cinco directores o directoras de área que llevan a cabo las funciones y atribuciones que marca la LGDNNA:

- Dirección de protección y restitución de derechos
- Dirección de representación de niñas, niños y adolescentes
- Dirección de supervisión, registro y certificación de CAS
- Dirección de adopciones
- Dirección de familias de acogida

A nivel estatal, la Dirección de protección y restitución y de representación jurídica coordina sus propios equipos de atención para la población cercana a la capital estatal o que llega desde localidades o municipios a buscar atención en ésta, además de coordinar y llevar las políticas de estas funciones a nivel estatal, tanto en apoyo del o la procuradora, como recibiendo reportes de los equipos funcionales que se encuentran en las subprocuradurías locales en cada uno de los distritos judiciales.

La Dirección de supervisión, registro y certificación de los CAS y de adopciones y familias de acogida coordina a sus equipos funcionales de atención descritos más adelante. Estos equipos se localizan sólo a nivel estatal por el tipo de acciones que realizan, pero cuentan con movilidad para la supervisión y seguimiento de NNA, familias de acogida y adoptivas o CAS en todo el estado.





©UNICEF México/Andy Richter

La estructura de la PP local contempla una Subdirección de atención a municipios, para que las y los actores municipales de protección a NNA tengan un punto directo de contacto con ésta, para asuntos que no pudieran resolverse a través de las subprocuradurías, y también para canalizar asuntos a las direcciones de área.

La LGDNNA estipula que las Procuradurías locales también deben tener funciones de difusión, vinculación institucional y análisis de datos para facilitar la colaboración con otras entidades públicas y privadas, así como la recopilación y análisis de datos para proveer a la política en materia de protección de NNA desde el nivel estatal. En la estructura mínima planteada, dichas funciones las realizan las o los subdirectores que reportan directamente al procurador o procuradora. Además, se considera una coordinadora o coordinador

administrativo para la Procuraduría y dos asistentes con funciones de apoyo administrativo, documentación y recopilación de estadísticas sobre los servicios que se prestan.

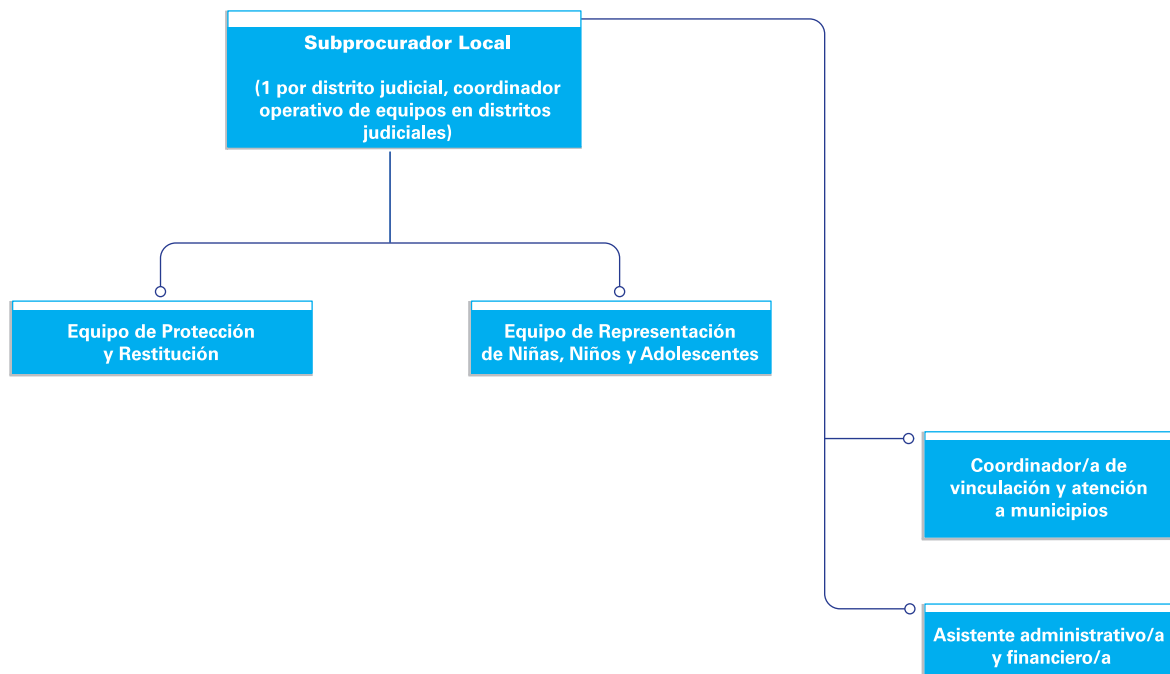
Cada Procuraduría local debe contar con una persona en la dirección jurídica que la apoye en procesos legales relacionados con su operación, dado que con frecuencia debe defender sus acciones en diversos procesos administrativos y jurisdiccionales, particularmente en juicios de amparo.

Dado que la LGDNNA, en el artículo 124 fracción V, establece que las entidades federativas tomarán las medidas necesarias para permitir la desconcentración regional de las PP, a efecto de lograr la mayor presencia y cobertura posible en los municipios, se plantea que cada estado tenga subprocuradurías locales, coordinadas por el o la procuradora local, con las funciones de protección y restitución y representación jurídica. Esto hace más viable la interacción con NNA, además de que permite una mejor comprensión de su contexto específico, lo cual es indispensable para hacer más eficiente su actuación.

Los diferentes modelos de distribución de subprocuradurías dentro de los estados pueden ser organizadas por municipios, zonas socioeconómicas y distritos judiciales. Para el modelo de costeo, dada la demanda de funcionarios y funcionarias de representación coadyuvante o suplente —que muchas veces implica su presencia en todas las actuaciones en las que par-

ticipen NNA— se asumió que debe haber subprocuradurías en todos los distritos judiciales. Cada estado tiene un diferente número de distritos judiciales por lo que el número de subprocuradurías varía y se considera en el ejercicio de costeo. El modelo considera que cada subprocuraduría tiene la misma estructura (Esquema 4).

ESQUEMA 4. ESTRUCTURA DE LAS SUBPROCURADURÍAS



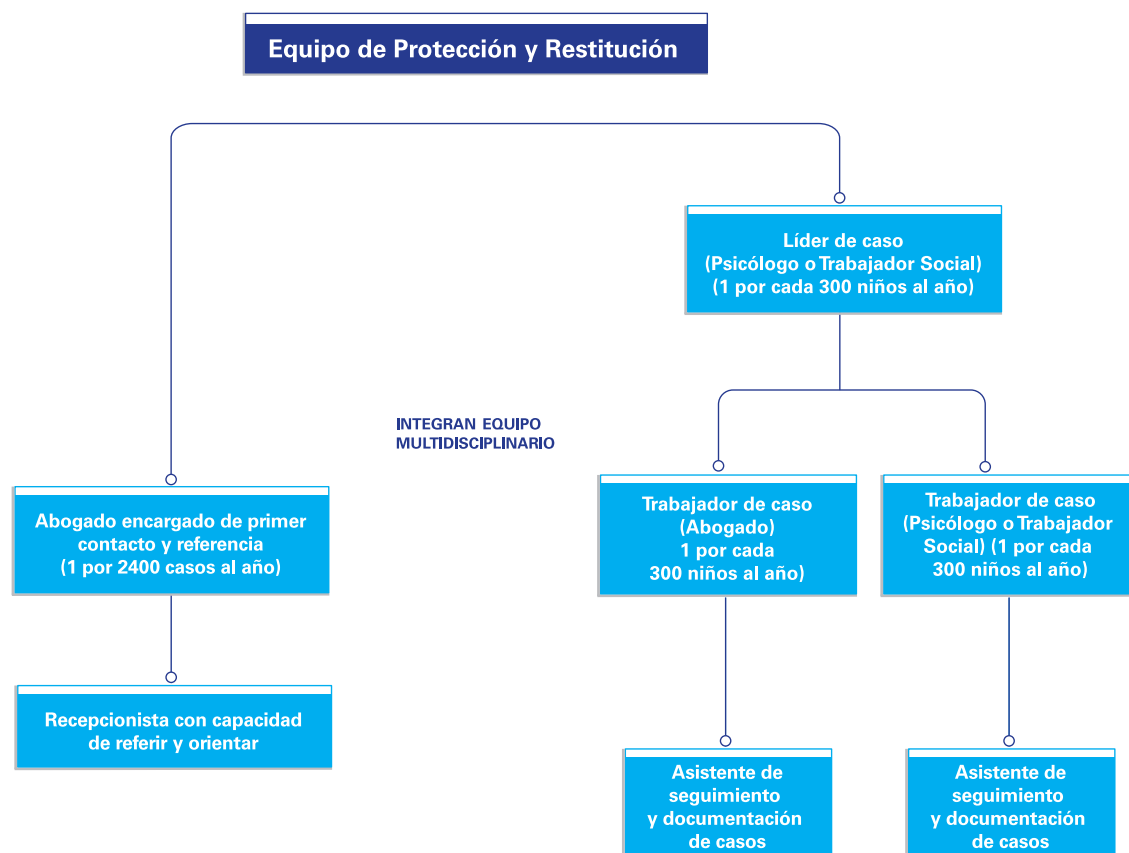
Bajo esta estructura, las o los subprocuradores locales coordinarían operativamente a los equipos de protección y restitución y de representación de NNA que trabajen a nivel regional (distritos judiciales) a fin de que haya un trabajo efectivo entre estas áreas. Sin embargo, en cuestión de contenido de políticas y el trasfondo legal de sus acciones, estos equipos reportarían a las o los directores

de área respectivos a nivel estatal, quienes responden directamente al procurador o procuradora. Aunque estos equipos atenderían casos presentados en los municipios que forman parte de cada distrito judicial, cada subprocuraduría contaría con un coordinador o coordinadora de vinculación y atención a municipios que facilitaría la relación con los gobiernos municipales en materia de protección especial, apoyaría a los equipos municipales de primer contacto y referiría los casos a los equipos correspondientes en la subprocuraduría o, de ser necesario, a la PP a nivel estatal.

De acuerdo con lo anterior, las dos funciones clave que deben estar desconcentradas de la sede estatal de la PP para responder de mejor manera a NNA que enfrentan una situación de vulneración de derechos son: la protección y restitución de derechos y la representación coadyuvante y suplente. En el caso de la protección y restitución de derechos de NNA, se plantea un equipo con la siguiente estructura en cada una de las subprocuradurías locales, así como un equipo que dependa de la dirección de protección y restitución a nivel estatal (Esquema 5).



ESQUEMA 5. ESTRUCTURA DE LOS EQUIPOS DE PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS





Las tareas de este equipo se vinculan esencialmente con el trabajo casuístico, por ello el desafío central es el diseño y apego a una metodología particular que deberá ceñirse a lo estipulado por la LGDNNA (Artículo 123° de la LGDNNA).⁹ Para realizar estas funciones, se plantean equipos multidisciplinarios integrados por una persona especialista en derecho, una en psicología y una en trabajo social, según las recomendaciones de la *Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*,¹⁰ quienes deberán contar con movilidad para poder atender y verificar la situación de NNA en municipios (por ello el costo de las Procuradurías considera gastos de movilidad para dichos equipos). Los equipos multidisciplinarios de caso se encargarían de manera directa de las acciones que marca la LGDNNA (Artículo 123°). Desde el inicio de los procesos de protección y restitución estos equipos brindarían atención integral, buscando que sean las mismas personas quienes den continuidad a la atención de casos, desde el primer acercamiento a la NNA y su familia, hasta la confirmación de que todos los derechos vulnerados han sido restituidos. Para ello, la estructura mínima plantea un equipo multidisciplinario por cada 300 casos atendidos por año.

Esta proporción se determinó con base en dos fuentes. Por un lado, las buenas prácticas internacionales en protección de NNA marcan que un o una trabajadora de caso (*case worker*)¹¹ no debe llevar más

⁹ UNICEF. *Orientaciones para la creación de la Procuraduría Local de Protección, México, 2015.*

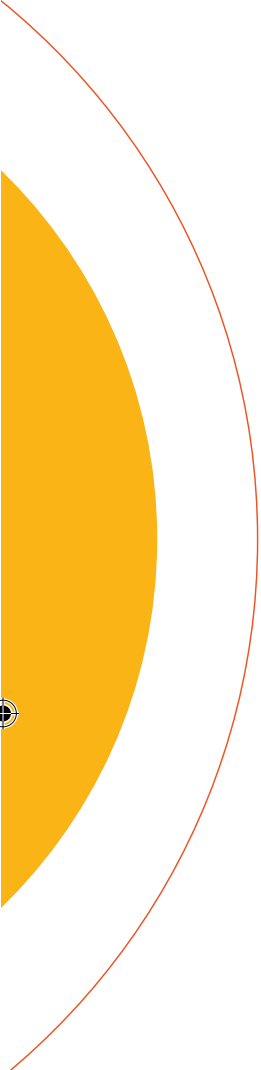
¹⁰ UNICEF-DIF Nacional. *Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Caja de Herramientas, México, 2016.*

¹¹ *Global Protection Cluster & US AID. Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection. The Role of Case Management in the Protection of Children: A Guide for Policy & Programme Managers and Caseworkers, 2014.*

de 25 casos al mes, y por lo tanto cada persona del equipo multidisciplinario no debe llevar más de 300 casos al año. Por otro lado, durante las entrevistas a las Procuradurías locales realizadas para este estudio, se corroboró que 25 casos al mes es una carga de trabajo viable para un o una trabajadora de caso, que le permitiría dar buena atención y realizar sus funciones de forma efectiva.

En la estructura mínima se plantea que los equipos multidisciplinarios cuenten con dos asistentes de seguimiento y documentación de caso dada la carga administrativa y de coordinación de los procesos, así como la necesidad de documentar y recabar información sobre los casos que se llevan para la estadística de protección. Cabe mencionar que los recursos económicos y personales con los que actualmente cuentan las PP no les permiten documentar y recabar datos de los casos. También se plantea que haya un abogado o abogada *junior* encargada de primer contacto y referencia para las NNA y sus familiares que soliciten apoyo o protección directamente en la PP. Además, cuando se realice una denuncia o se avise sobre un caso, el equipo multidisciplinario de la Procuraduría tiene que acudir al lugar en donde está el niño o la niña para averiguar qué está pasando. En una situación así, junto con el o la abogada junior, tendría que asistir una persona trabajadora social o psicóloga, con el fin de que la PP no solamente se entere de casos cuando las personas se presenten ante ésta.

Se sugiere que haya una persona funcionaria como punto de primer contacto, dado que durante las visitas de campo a los estados analizados para este estudio, se observó que un número importante de NNA y sus familiares acuden diariamente a las PP en busca de atención



y apoyo. Asimismo, esta función puede ser cubierta por una abogada o abogado, pues la mayor parte de las personas solicitan asesoría legal y sobre procesos administrativos, por lo que es indispensable la presencia y asistencia de una persona trabajadora social o psicóloga. El o la abogada canalizaría a las personas solicitantes a las áreas correspondientes dentro de la PP y a otras instituciones que otorguen el apoyo buscado, mientras que la persona trabajadora social o psicóloga ofrecería asistencia y apoyo inmediato a NNA si así lo requieren. La atención por parte de diferentes personas funcionarias dentro de la dirección de protección y restitución de derechos deberá darse de acuerdo con los lineamientos de la *Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* y su respectiva *Caja de Herramientas*.¹²

La persona recepcionista también cubriría una función de primera atención y canalización con el fin de dar respuesta rápida a solicitantes y evitar que se queden solicitudes sin atender.

El equipo de representación de niñas, niños y adolescentes también está representado a nivel regional bajo la coordinación operativa de las subprocuradurías, y reporta en cuestiones jurídicas a la dirección de área correspondiente a nivel estatal. Esta área se encargaría del acompañamiento y la representación jurídica y administrativa de las NNA en todo procedimiento, en su vertiente de representación en coadyuvancia o en suplencia, según sea el caso. Responde a las funciones marcadas en el artículo 106° de la LGDNNA ([Esquema 6](#)).

¹² UNICEF-DIF Nacional, *Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, México, 2016.

ESQUEMA 6. ESTRUCTURA DEL EQUIPO DE REPRESENTACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



El equipo de representación de niñas, niños y adolescentes y el equipo de protección y restitución de derechos tienen que trabajar estrechamente y coordinar sus acciones. Las labores de representación deben estar incluidas en el plan de restitución, por lo que dichas áreas no pueden en ningún modo actuar por separado.

El equipo de representación de niñas, niños y adolescentes tiene una fuerte carga de trabajo, pues para que los procesos estén conforme dicta la LGDNNA, los juzgados que llevan cualquier caso en el que una niña, niño o adolescente esté presente —desde juicios de divorcio de madres y padres, juicios de sucesión, juicios en los que NNA se presentan como testigos, hasta aquellos en los que se procesa a adolescentes por alguna denuncia— deben solicitar la presencia de un representante de la PP. Por ello, es necesario que el equipo

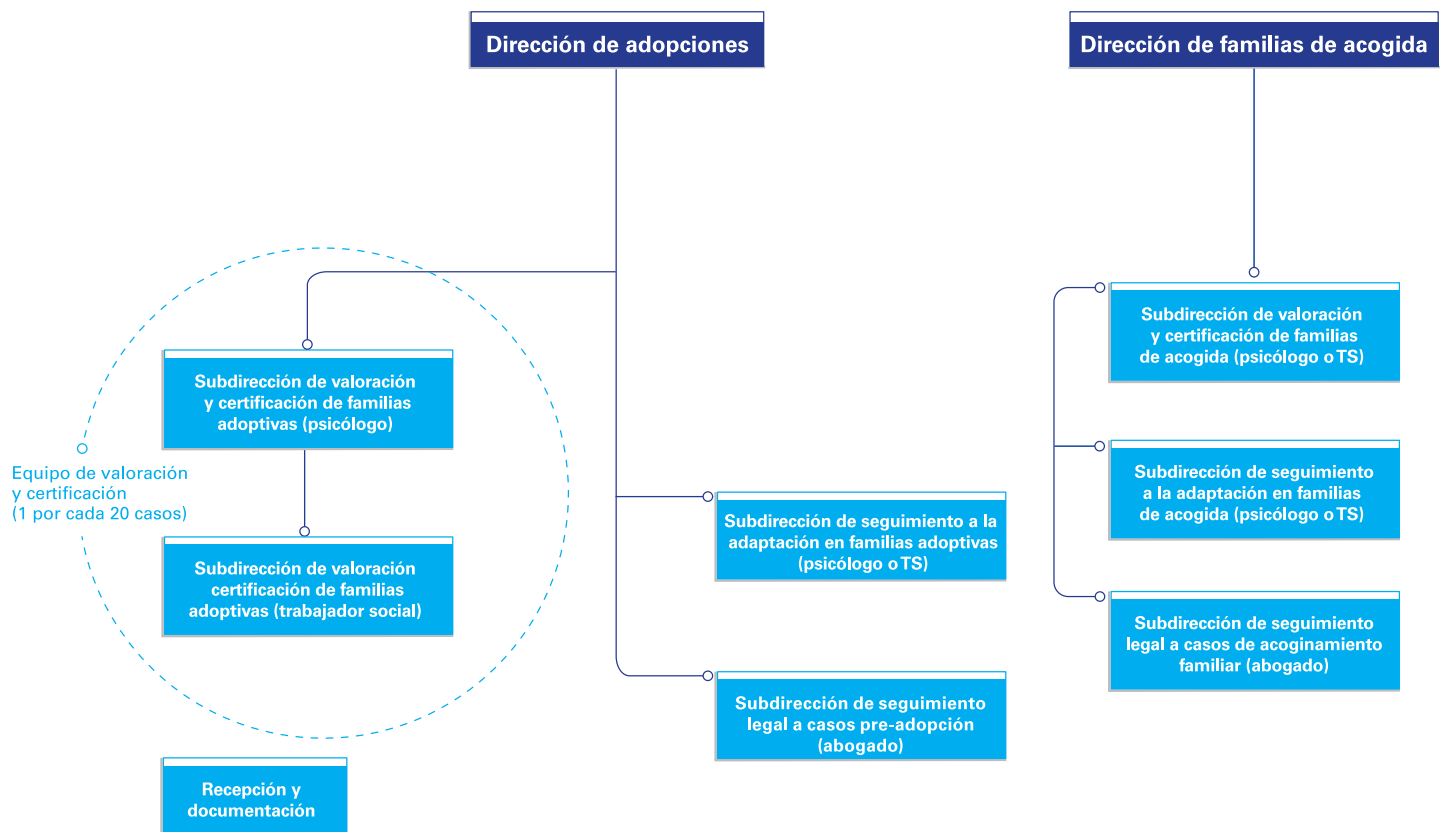


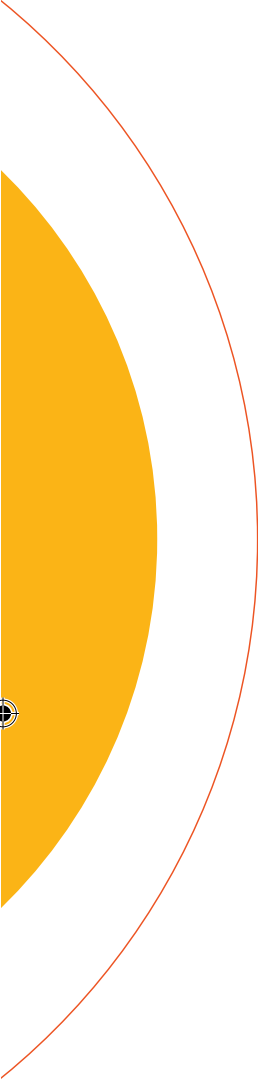

de representación cuente con un número de especialistas en derecho, psicología y trabajo social que le permita atender hasta 300 casos al año por funcionario o funcionaria (siguiendo los parámetros referidos anteriormente). En esta situación, se considera que las o los abogados del equipo participarán en todos los casos, con el apoyo de un o una trabajadora social o psicóloga, cuando el caso lo requiera. Asimismo, esta área deberá dar aviso al equipo multidisciplinario de casos cuando alguna funcionaria o funcionario del equipo de representación tenga conocimiento de una posible vulneración de derechos en el transcurso de un proceso administrativo o judicial que no esté ya a cargo de la PP, sino en el que se requiera a la NNA presentarse por parte de la autoridad judicial o administrativa (por ejemplo en un juicio de divorcio). Durante la investigación se identificó que hay un número significativo de casos en los que NNA comparecen en procesos administrativos y judiciales como testigos y que no están bajo la acción directa de la PP, pues no son necesariamente sujetos de vulneración de derechos, al menos al comienzo del proceso.



Para la Procuraduría local o estatal se plantean dos direcciones de área complementarias: la Dirección de adopciones y la Dirección de familias de acogida, con los siguientes equipos ([Esquema 7](#)).

ESQUEMA 7. ESTRUCTURA DE LAS DIRECCIONES DE ADOPCIONES Y DE FAMILIAS DE ACOGIDA



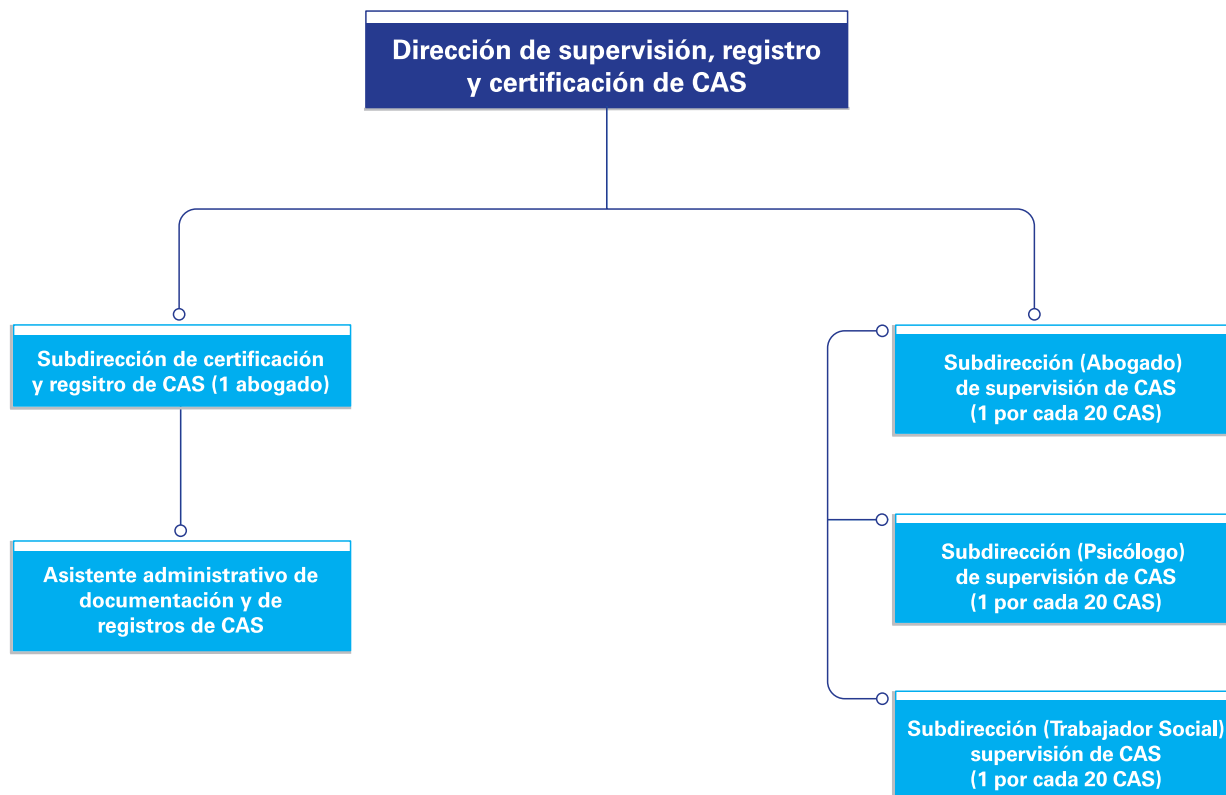


Con la finalidad de garantizar recursos adecuados para cuando una niña, niño o adolescente es sujeto de acogimiento familiar o adopción, se requiere de un equipo específicamente designado para ello. De acuerdo con las funciones y atribuciones que marca la LGDNNA, se plantea la siguiente estructura: dos direcciones de área, una amplia encargada de adopciones y una más pequeña encargada de acogimiento familiar (dado que estos casos aún son pocos, aunque puede ser que en un futuro el tamaño de cada equipo se modifique). El o la Directora de adopciones estaría encargada de la coordinación de su equipo y contaría con dos funcionarios o funcionarias (psicóloga y trabajadora social) encargadas de la valoración y certificación de las familias adoptivas. Se recomienda un equipo especializado de dos personas por cada 20 casos atendidos y, si la demanda de casos rebasa esta cantidad, asignar un nuevo equipo respetando la proporción mencionada.¹³ Este equipo puede recomendar la emisión del certificado de idoneidad, que firmaría el o la Directora de área. Adicionalmente, quien esté a cargo de la subdirección (que puede ser el o la trabajadora social o psicóloga) sería responsable del seguimiento de la adaptación del niño o niña en el hogar de adopción, por lo que debe tener movilidad para poder visitar el hogar donde él o ella se localice, ya sea dentro o fuera del estado. El equipo encargado de adopciones también tendría una subdirectora o subdirector de seguimiento legal de casos de preadopción que acompañe los procesos judiciales y administrativos necesarios para la adopción de NNA, facilitando este proceso. La Dirección de familias de acogida estaría conformada por un equipo de tres personas (trabajadora social, psicóloga y abogada), con funciones de valoración y certificación, seguimiento y seguimiento legal, respectivamente. Ambas direcciones de área compartirían a una persona en recepción, encargada también de la documentación de casos.

¹³ UNICEF. *Orientaciones para la creación de la Procuraduría Local de Protección.*

La Dirección de supervisión, registro y certificación de Centros de Atención Social (CAS) dentro de la Procuraduría local tendría un equipo conformado de la siguiente manera (Esquema 8).

ESQUEMA 8. DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN, REGISTRO Y CERTIFICACIÓN DE LOS CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL (CAS)



Esta área debe autorizar, registrar, supervisar y certificar los CAS. La estructura mínima cuenta con un área de supervisión de CAS conformada por tres personas (un o una abogada, una psicóloga y una trabajadora social) por cada 20 CAS, lo cual permitiría que la supervisión se hiciera desde una óptica multidimensional. Este equipo debe supervisar la calidad y condiciones en las que se brindan servicios de acogimiento residencial en su localidad. Además, la persona a cargo de la subdirección y el o la asistente administrativa apoyarían las funciones de certificación y registro de los centros, actividades que son responsabilidad del director o directora de área, con información suministrada por el equipo de supervisión.



Vinculación municipal

La LGDNNA establece, en el artículo 119° fracción V, la obligación de los municipios de recibir quejas y denuncias por violaciones a los derechos de NNA y canalizarlas de forma inmediata a la PP local. Por tanto, esta institución requiere suficiente presencia regional para acompañar procesos de representación, protección especial y restitución integral, los cuales se vincularían de forma directa con los equipos de primer contacto para la protección de NNA a nivel municipal. Este involucramiento municipal resulta clave para el buen funcionamiento de las labores desconcentradas de la PP en el estado. Para ello, es necesario que haya autoridades de primer contacto en el ámbito municipal, con contrapartes (de vinculación y atención municipal) a nivel estatal y en las subprocuradurías a nivel local. Para efectos del modelo y del costeo, las autoridades de primer contacto a nivel municipal no se consideran, pues dichas funciones son financiadas por los gobiernos municipales; sin embargo, el presupuesto elaborado sí considera costos de transporte y viáticos para las y los funcionarios de la Procuraduría y las subprocuradurías locales que necesitan acercarse lo más posible a NNA con necesidad de protección especial o atención a derechos: en particular los equipos multidisciplinarios de protección y restitución, las y los funcionarios que dan seguimiento a NNA una vez en sus hogares adoptivos y las personas supervisoras de CAS.



©UNICEF México/Verdeespina

Notas adicionales

A pesar de que la estructura planteada es la mínima necesaria para poder desarrollar de forma efectiva las funciones de la Procuraduría, ésta no existe en ninguna de las entidades visitadas durante el trabajo de campo. En la práctica, cada estado tiene Procuradurías cuya estructura responde a las necesidades marcadas por la LGDNNA y las leyes locales, y en función del presupuesto que les asigna el estado, que generalmente es bajo y no les permite desarrollar de manera adecuada todas sus funciones y atribuciones.

Otro punto a destacar es que la LGDNNA establece que el área de protección y restitución, y eventualmente el área de CAS, deberán llamar a especialistas del sector privado y público como apoyo en diagnósticos y planes de restitución de derechos de NNA o en procesos de certificación, cuando se requiera un punto de vista profesional distinto al de los y las funcionarias de los equipos multidisciplinarios. Sin embargo, los recursos necesarios para el pago de estas consultas no están considerados en el presupuesto elaborado. Dadas las restricciones presupuestales existentes, sería más viable que dichas personas especialistas se requirieran de instituciones públicas con las que la PP tiene coordinación institucional dictada por la ley, por ejemplo, la Secretaría de Salud estatal, en el caso de requerir un especialista en medicina.

En el caso de estados fronterizos o con flujo migratorio intenso, se plantea que la PP estatal tenga una subdirección encargada de la atención y seguimiento a NNA migrantes, con facultades para vincularse con la PP federal en acciones del ámbito federal (como aquéllas a cargo del Instituto Nacional de Migración), así como coordinar acciones de protección y restitución de derechos con los equipos multidisciplinarios de la PP local. Para efectos del ejercicio de costeo, se considera que en estados fronterizos o con flujo intenso de migrantes, NNA migrantes con derechos vulnerados se consideren en la población objetivo que se atiende. Por ello, el número de equipos multidisciplinarios de protección y restitución que se calcula en estos estados es mayor que en otros.

En el caso de la Dirección de familias de acogida, dado que esta figura es de reciente creación (con la LGDNNA), el equipo es pequeño, con sólo cuatro funcionarios o funcionarias por estado. Sin embargo, a medida que el programa de hogares de acogida avance, se deberá considerar que el equipo crezca de acuerdo con la población potencial y atendida.

Finalmente, cabe resaltar que varias leyes estatales que regulan a poblaciones vulnerables y a las familias marcan que su protección también está a cargo de las PP. Por ello, en estos casos se necesitaría incluir en la estructura una dirección de área que atienda a otras poblaciones vulnerables sin quitar recursos a las áreas previstas para NNA, como actualmente sucede en la práctica. Sin embargo, el presupuesto de dicha dirección de área no está contemplado en este ejercicio.



Modelo de costeo de las Procuradurías locales

Dada la información disponible sobre los presupuestos de las PP, para la elaboración del costeo se decidió utilizar una metodología mixta, que comprende:

- a. *Juicio de personas expertas.* Incluye el análisis de las mejores prácticas internacionales y las opiniones de las personas procuradoras, subprocuradoras, trabajadoras sociales, abogadas y psicólogas entrevistadas en campo, así como del personal de la Procuraduría Federal. Esta información fue importante para determinar el personal óptimo de acuerdo con la población objetivo.
- b. *Costeo basado en analogías.* Las analogías se utilizaron para extrapolar la información entregada por las PP visitadas, a las demás PP. La información se utilizó tanto para establecer el número de casos atendidos, los niveles de puestos y los sueldos, como para costear los materiales, suministros, servicios generales, bienes muebles, inmuebles e intangibles.

El apartado se divide, de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto público, en dos secciones:

- Costos de servicios personales (capítulo 1000).
- Costos de operación adicionales, que incluyen: materiales y suministros (capítulo 2000); servicios generales (capítulo 3000); y bienes muebles, inmuebles e intangibles.

Costos de servicios personales

Para calcular el costo del capital humano (servicios personales - capítulo 1000) en cada entidad federativa es necesario estimar:

- a. El número de casos que podría atender cada PP.
- b. El nivel y número de personas funcionarias requeridas para atender la demanda estimada de casos.
- c. El costo bruto anual del personal requerido.

Como ya se mencionó, en principio, la población objetivo de las PP son NNA cuyos derechos han sido vulnerados o restringidos. Sin embargo, como ya también se señaló, muchos de los casos que atienden las PP no necesariamente se encuentran en esta categoría, ya que además de los casos de restitución de derechos, las PP son responsables de la representación coadyuvante y suplente en procesos jurisdiccionales y administrativos. Asimismo, debe considerarse que las áreas de primer contacto atienden un cierto número de casos que no siempre implican vulneración o restricción de derechos. Finalmente, debe tomarse en cuenta el número de CAS a ser supervisados en cada entidad. Por ello, para estimar la carga de trabajo de cada PP, se utilizaron los siguientes supuestos:

- Conforme al análisis del apartado tres, hay 233,136 NNA que requieren medidas de protección especial, lo que representa un 0.4 por ciento del total de NNA del país. Dado que es probable que haya cierto nivel de subreporte en los datos disponibles a nivel estatal, esta proporción se utiliza para estimar la población objetivo de cada entidad federativa.

- Dado que no hay suficientes datos para estimar el número de casos que tendrían que atender las áreas de primer contacto, se optó por utilizar el caso de Chiapas, por ser uno de los estados visitados con más demanda en el área de primer contacto. Las áreas de primer contacto de la PP de Chiapas atienden a 0.7 personas por cada 100 NNA del estado, por lo cual, para efectos del modelo, se estima que el número de casos atendidos en primer contacto es el número de NNA en cada entidad federativa multiplicado por 0.7 por ciento.
- Dada la incertidumbre normativa y operativa que prevalece con respecto a la representación coadyuvante y suplente, para estimar el número de casos se optó por utilizar el caso de Hidalgo, que es la entidad federativa que tiene la interpretación más amplia de estas atribuciones entre las entidades visitadas. En Hidalgo, 0.23 por ciento de NNA requirieron representación, por lo que para efectos del modelo, se considera que el número de casos para cada estado es igual al número de NNA multiplicado por 0.23 por ciento. A ese número se deben sumar las NNA sin compañía que se presentaron ante la autoridad migratoria en cada estado, y que se considera que requieren representación en suplencia en todos los casos.

Bajo estos supuestos, el número de casos, personas y CAS que serían atendidos en cada estado son los siguientes:







TABLA 3. CARGA DE TRABAJO DE LAS PP POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidades Federativas	Primer contacto (casos)	Restitución de derechos (casos)	Representación coadyuvante o suplente (casos)	Centros de Asistencia Social (centros)
Aguascalientes	3,262	1,755	1,072	9
Baja California	7,461	4,014	2,451	116
Baja California Sur	1,585	852	521	7
Campeche	2,056	1,106	675	7
Coahuila	6,933	3,730	2,278	38
Colima	1,564	841	514	18
Chiapas	14,402	7,748	4,732	24
Chihuahua	8,361	4,498	2,747	78
Ciudad de México	15,074	8,109	4,953	67
Durango	4,327	2,328	1,422	5
Guanajuato	14,218	7,649	4,672	47
Guerrero	9,157	4,926	3,009	9
Hidalgo	6,705	3,607	2,203	9
Jalisco	18,286	9,837	6,008	80
Estado de México	36,000	19,367	11,829	43
Michoacán	11,073	5,957	3,638	21
Morelos	4,152	2,233	1,364	19
Nayarit	2,803	1,508	921	8
Nuevo León	11,160	6,003	3,667	33
Oaxaca	9,767	5,254	3,209	19
Puebla	15,169	8,160	4,984	16
Querétaro	4,746	2,553	1,559	29
Quintana Roo	3,406	1,833	1,119	4
San Luis Potosí	6,512	3,503	2,140	29
Sinaloa	6,736	3,624	2,213	16
Sonora	6,551	3,524	2,152	43

Entidades Federativas	Primer contacto (casos)	Restitución de derechos (casos)	Representación coadyuvante o suplente (casos)	Centros de Asistencia Social (centros)
Tabasco	5,643	3,036	1,854	2
Tamaulipas	7,829	4,212	2,572	45
Tlaxcala	3,045	1,638	1,001	4
Veracruz	18,078	9,725	5,940	40
Yucatán	4,570	2,459	1,502	8
Zacatecas	3,872	2,083	1,272	6

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016*; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*, 2015.

Una vez calculada la carga de trabajo, es necesario estimar el personal mínimo necesario para cada PP y el costo de éste. Para ello, se utilizaron los siguientes supuestos:

- 
 La estructura mínima descrita en el apartado cuatro, que representa el escenario ideal.
- 
 Existen cinco niveles de puestos. Los niveles fueron asignados a los puestos identificados en la estructura mínima, utilizando una versión simplificada que toma como referencia los puestos existentes en las PP visitadas en el trabajo de campo (Tabla 2 y Tabla 1 del Anexo 1).
- 
 Cada nivel de puesto representa un costo total anual diferente para cada PP que incluye sueldos brutos, bonos, aguinaldos y otros gastos por servicios personales.
- 
 Los costos asignados por estado toman como base el promedio de los costos proporcionados por las PP de Coahuila y Chiapas, que son muy dispares, por lo que se considera que representan los extremos del espectro de los sueldos de los estados (Tabla 2).



-  A partir del costo mensual promedio observado, se asignó a cada estado un nivel de costos por personal indexado al salario diario asociado a trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por entidad federativa (ver Anexo 1, Tabla 2). El objetivo de este supuesto es reconocer las diferencias de salarios en los estados, relacionadas con los costos de vida y el mercado laboral, al mismo tiempo que establecer un sueldo promedio que permita a las y los trabajadores tener una vida digna con acceso a las prestaciones mínimas de ley.¹⁴

TABLA 4. NIVELES DE PERSONAL Y COSTO MENSUAL BRUTO INDIVIDUAL (PESOS)

Entidades Federativas	Nivel	Costo mensual bruto individual		
		PROMEDIO	COAHUILA	CHIAPAS
Procurador	1	\$35,750	\$52,167	\$19,333
Subprocuradores y coordinadores de áreas	2	\$25,917	\$36,833	\$15,000
Abogados y psicólogos (especialistas)	3	\$17,833	\$22,667	\$13,000
Trabajadores sociales y abogados pasantes	4	\$14,542	\$17,500	\$11,583
Personal administrativo	5	\$10,398	\$10,796	\$10,000

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo.

-  En la Dirección de protección y restitución de derechos cada equipo multidisciplinario atiende, en un escenario ideal, 300 casos al año (25

¹⁴ Se percibió un malestar generalizado con respecto al nivel de los salarios y por los puestos por honorarios, lo cual se traduce en un alto nivel de rotación de personal.

casos al mes). Los casos incluyen a aquellas NNA que requieren medidas de protección especial y pueden involucrar varias entrevistas, visitas al hogar o presencia en juzgados.





- 
 En la Dirección de protección y restitución de derechos también se brinda asesoría jurídica a la población que llega directamente a las oficinas de la PP. Para estas asesorías se establece un primer contacto con personal que tendrá la capacidad de atender 2,400 personas al año (ocho asesorías por día), para luego canalizarlas al área que corresponda.
- 
 En la Dirección de representación jurídica cada equipo multidisciplinario atiende, en un escenario ideal, 300 casos al año. Los casos incluyen a aquellas NNA para quienes un juez solicitó la presencia de la PP.
- 
 En la Dirección de supervisión, registro y certificación de CAS, cada profesional en derecho y en psicología atiende a 20 CAS.
- 
 Finalmente, con base en la estructura mínima y la carga de trabajo estimada, el número de personal para cada nivel de puesto sería el siguiente:

TABLA 5. PERSONAL MÍNIMO NECESARIO EN LAS PP POR NIVEL DE PUESTO Y ENTIDAD FEDERATIVA (PERSONAS)

Entidades Federativas	Nivel de puesto					Total de personal
	1	2	3	4	5	
Aguascalientes	1	12	43	18	23	97
Baja California	1	12	91	42	23	170
Baja California Sur	1	12	28	10	23	73
Campeche	1	12	32	12	23	80
Coahuila	1	15	86	38	32	171
Colima	1	10	27	10	17	65



Entidades Federativas	Nivel de puesto					Total de personal
	1	2	3	4	5	
Chiapas	1	22	193	89	53	358
Chihuahua	1	21	105	45	50	222
Ciudad de México	1	8	152	75	11	247
Durango	1	21	61	22	50	156
Guanajuato	1	30	162	70	77	340
Guerrero	1	25	108	44	62	240
Hidalgo	1	24	86	33	59	203
Jalisco	1	19	191	90	44	345
Estado de México	1	25	352	170	62	610
Michoacán	1	30	131	54	77	293
Morelos	1	16	56	22	35	130
Nayarit	1	26	53	15	65	160
Nuevo León	1	20	126	56	47	250
Oaxaca	1	15	109	50	32	207
Puebla	1	29	168	73	74	345
Querétaro	1	13	60	25	26	125
Quintana Roo	1	15	47	18	32	113
San Luis Potosí	1	20	87	36	47	191
Sinaloa	1	25	88	34	62	210
Sonora	1	22	87	35	53	198
Tabasco	1	24	85	33	59	202
Tamaulipas	1	22	106	44	53	226
Tlaxcala	1	9	38	16	14	79
Veracruz	1	30	216	97	77	420

Entidades Federativas	Nivel de puesto					Total de personal
	1	2	3	4	5	
Yucatán	1	12	54	23	23	114
Zacatecas	1	25	64	21	62	173

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016*; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*, 2015.

Costos de operación adicionales

Los costos de operación adicionales en las PP incluyen las siguientes categorías:

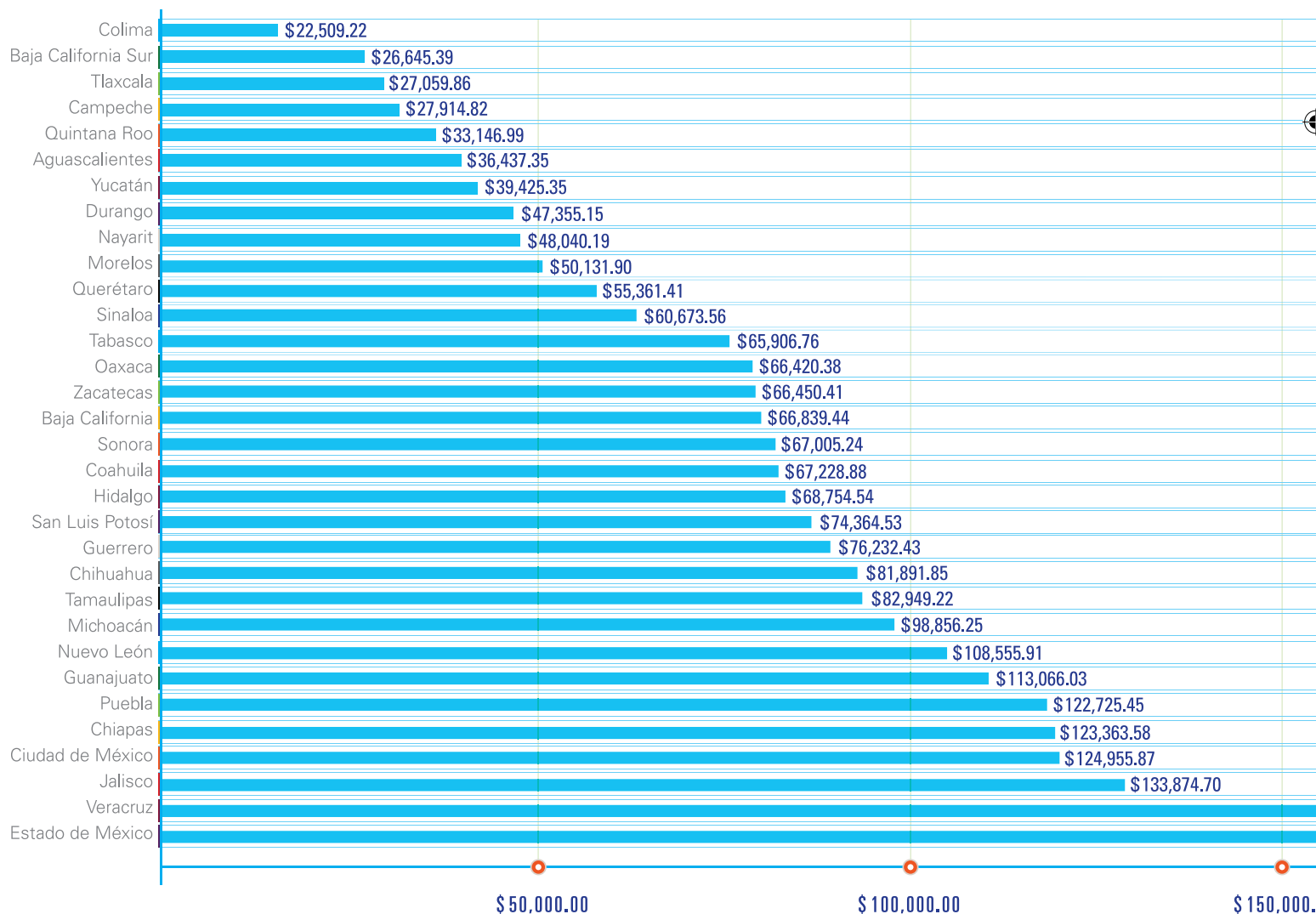
- Capítulo 2000, materiales y suministros
- Capítulo 3000, servicios generales
- Capítulo 5000, bienes muebles, inmuebles e intangibles¹⁵

Estos costos se calcularon con la metodología de analogías a partir de lo observado en los presupuestos desglosados de los estados visitados. El objetivo de la metodología es mantener estos costos generales para permitir flexibilidad en el uso de los recursos y evitar que los detalles sean una distracción para el cabildeo.

- El costo de materiales y suministros (capítulo 2000) representa el 20 por ciento del costo de servicios personales (capítulo 1000).
- El costo de servicios generales (capítulo 3000) representa el 50 por ciento del costo de servicios personales (capítulo 1000).
- El costo de bienes inmuebles e intangibles (capítulo 5000) representa el 30 por ciento del costo de servicios personales (capítulo 1000).

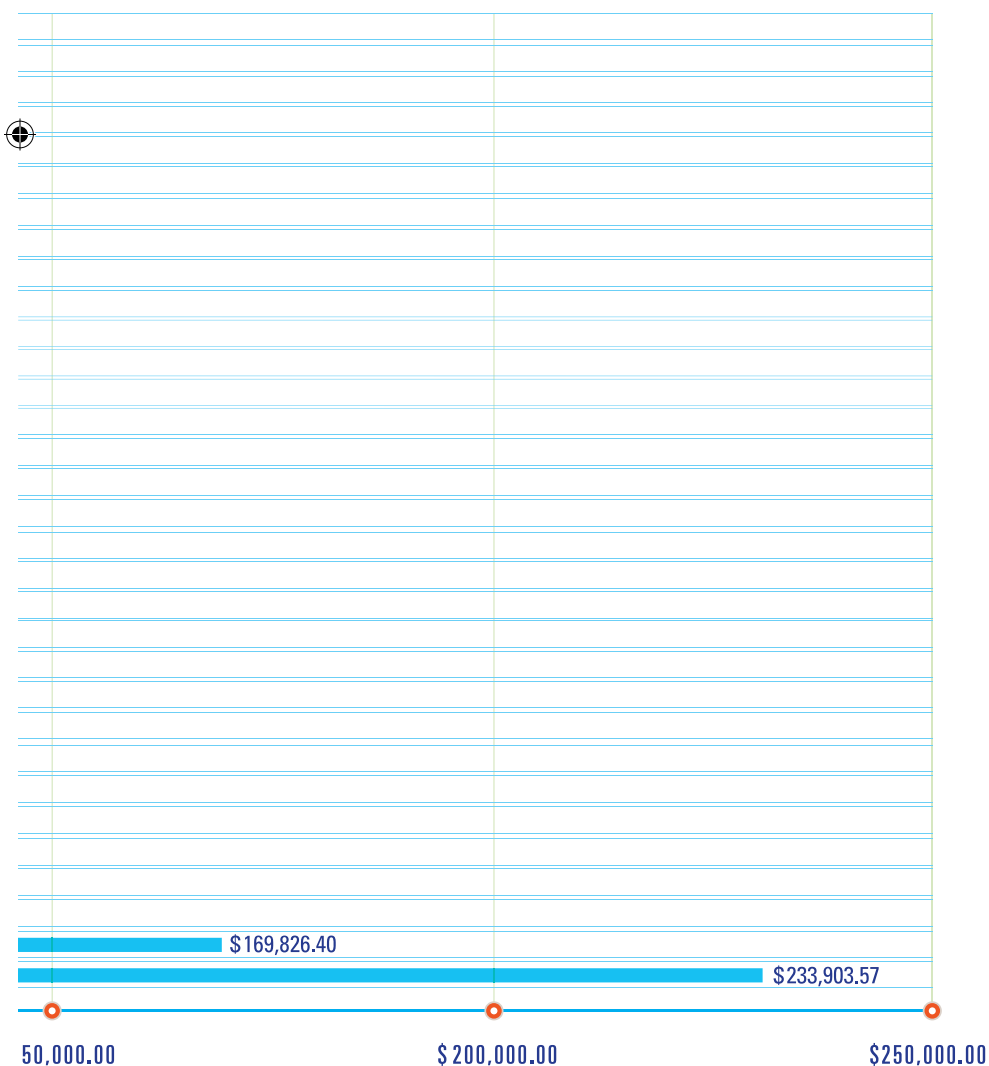
¹⁵ El desglose de los rubros que contiene cada capítulo se encuentra en la Tabla 3 del Anexo 1.

Análisis presupuestal: situación actual y escenarios



De acuerdo con el modelo de costeo detallado en el apartado anterior, las PP requerirían un presupuesto de \$2,487 millones de pesos, distribuidos en las entidades federativas como se muestra en el **Gráfico 4**.

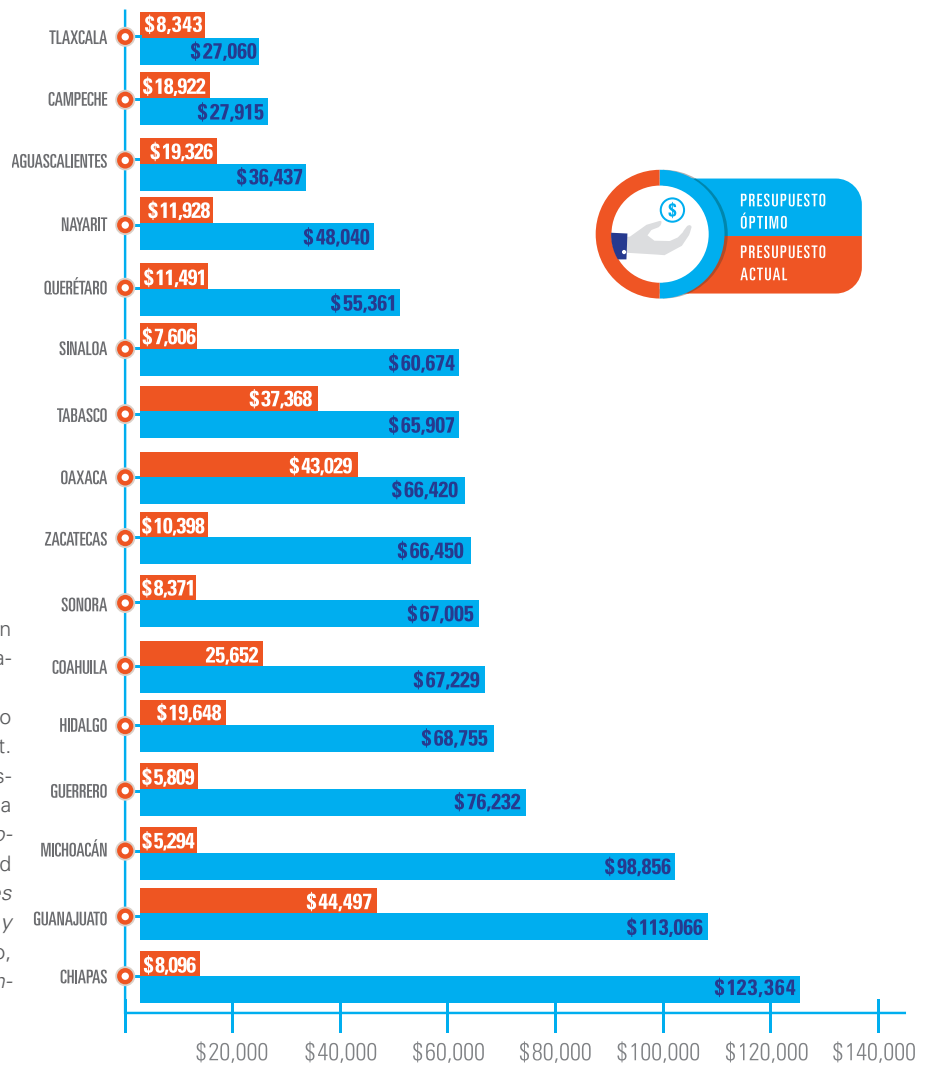
GRÁFICO 4. PRESUPUESTO ÓPTIMO POR PP POR ENTIDAD FEDERATIVA (MILES DE PESOS)



Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016*; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*, 2015.

Al comparar el presupuesto óptimo con el presupuesto actual de las PP a las que se tuvo acceso, se observa que el presupuesto actual equivale en promedio al 27 por ciento del necesario. Sin embargo, en algunos estados como Chiapas, el presupuesto actual es tan solo 7 por ciento del que se requiere, en particular por el alto número de NNA migrantes que pasan por el estado. Es necesario señalar que algunos presupuestos actuales incluyen el costo de operación de los CAS del estado, por lo que el presupuesto realmente destinado al cumplimiento de las actividades del modelo es probablemente mucho menor al presentado (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. PRESUPUESTO ÓPTIMO FRENTE AL ACTUAL DE ESTADOS SELECCIONADOS (MILES DE PESOS)



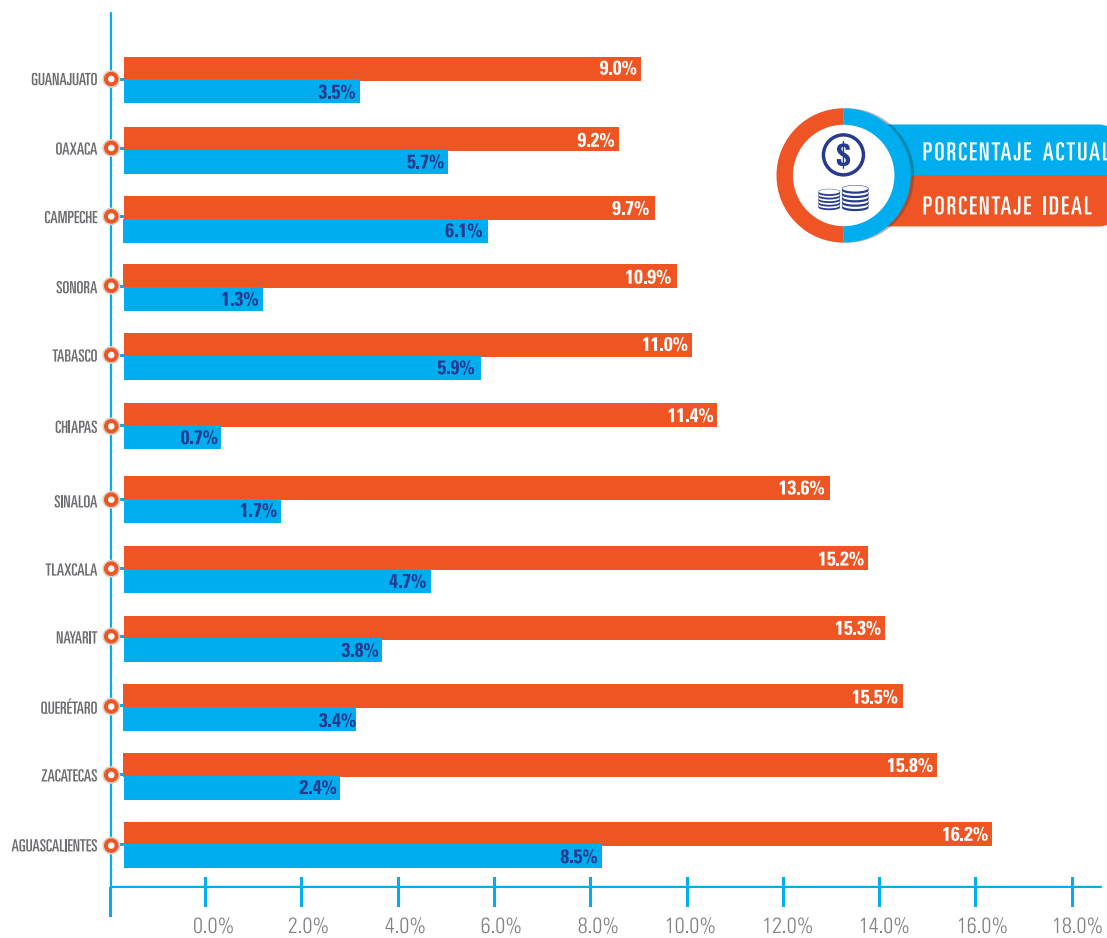
Nota 1. El presupuesto actual incluye al menos un CAS en Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Sonora, Sinaloa, Aguascalientes y Campeche.

Nota 2. No se pudo determinar si el presupuesto actual incluye CAS en Oaxaca, Querétaro y Nayarit.

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal* 2016; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamiento de Asistencia Social*, 2015.

Finalmente se debe considerar que, con o sin CAS, las PP reciben un porcentaje muy pequeño del presupuesto de los sistemas DIF en los estados, porcentaje que se incrementaría significativamente si se les asignara el presupuesto óptimo (Gráfico 6).

GRÁFICO 6. PORCENTAJE ACTUAL FRENTE AL IDEAL DEL PRESUPUESTO DEL DIF ESTATAL ASIGNADO A LAS PP EN ESTADOS SELECCIONADOS



Nota 1. El presupuesto actual incluye al menos un CAS en Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Sonora, Sinaloa, Aguascalientes y Campeche.

Nota 2. No se pudo determinar si el presupuesto actual incluye CAS en Oaxaca, Querétaro y Nayarit.

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*, 2015.

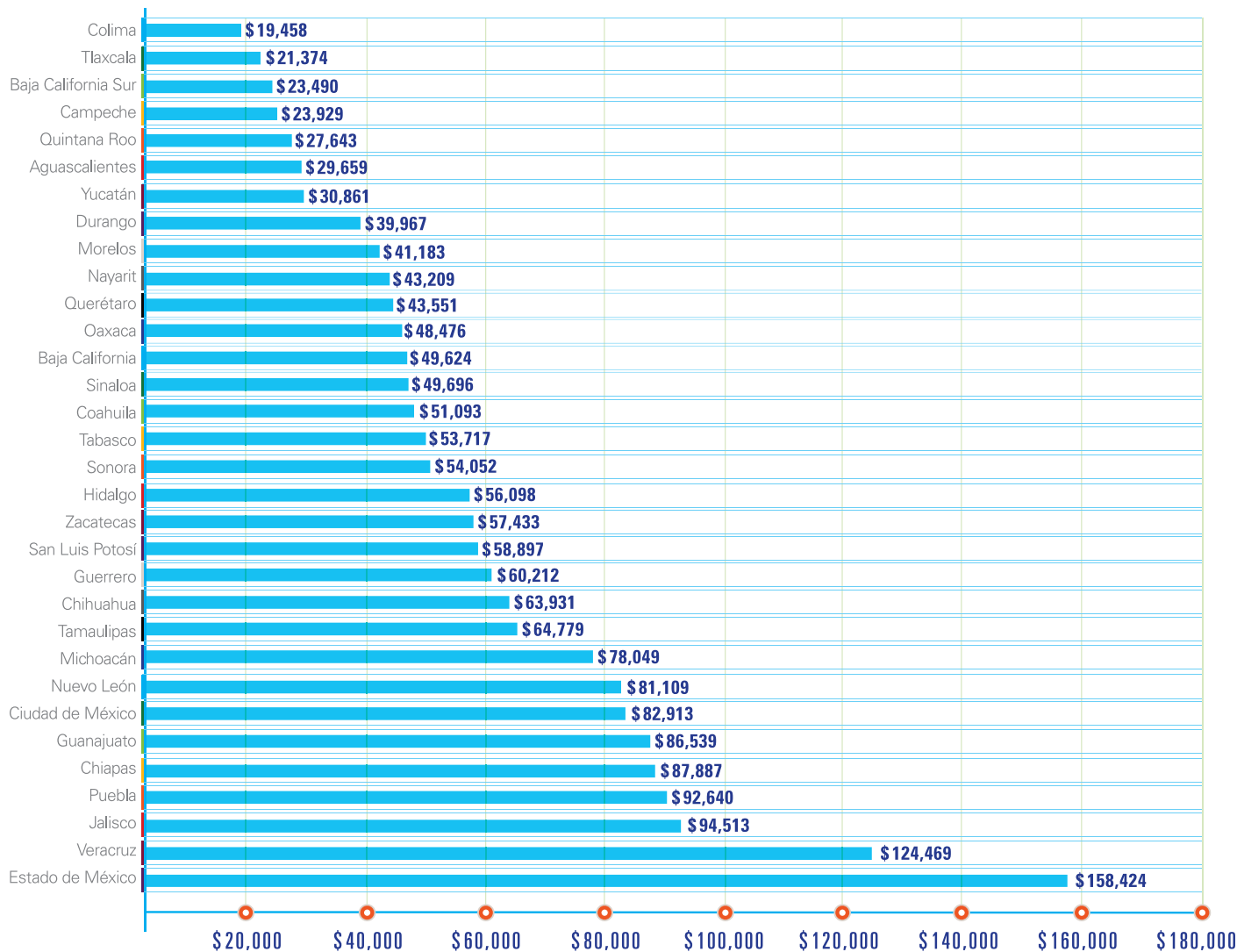
Escenarios alternativos

Se consideró también la creación de dos escenarios alternativos de costeo para la asignación de recursos a las PP, uno con una carga de trabajo superior a la óptima para el equipo multidisciplinario (escenario 2) y otro con un gasto por cada NNA habitante del estado por lo menos igual al del estado de Coahuila (escenario 3).

En el escenario 2, el personal disponible para atender los casos es el mismo, pero la carga de trabajo de los equipos multidisciplinarios pasa de 300 casos al año en el escenario óptimo a 500 casos al año. Adicionalmente, un equipo multidisciplinario requerido para la verificación de los CAS pasa de verificar 20 CAS al año, a verificar 25. El presupuesto requerido para este modelo de costeo es de \$1,898.8 millones al año ([Gráfico 7](#)) y excede por mucho el presupuesto actual de las Procuradurías.



GRÁFICO 7. INVERSIÓN EN LAS PP EN EL ESCENARIO 2 (MILES DE PESOS)



Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamiento de Asistencia Social*, 2015.

Finalmente, en el escenario 3, se le asigna a cada PP el presupuesto per cápita equivalente al de la PP de Coahuila, el cual se considera como una situación que ya existe y podría existir en más lugares. La Procuraduría de Protección de Coahuila:

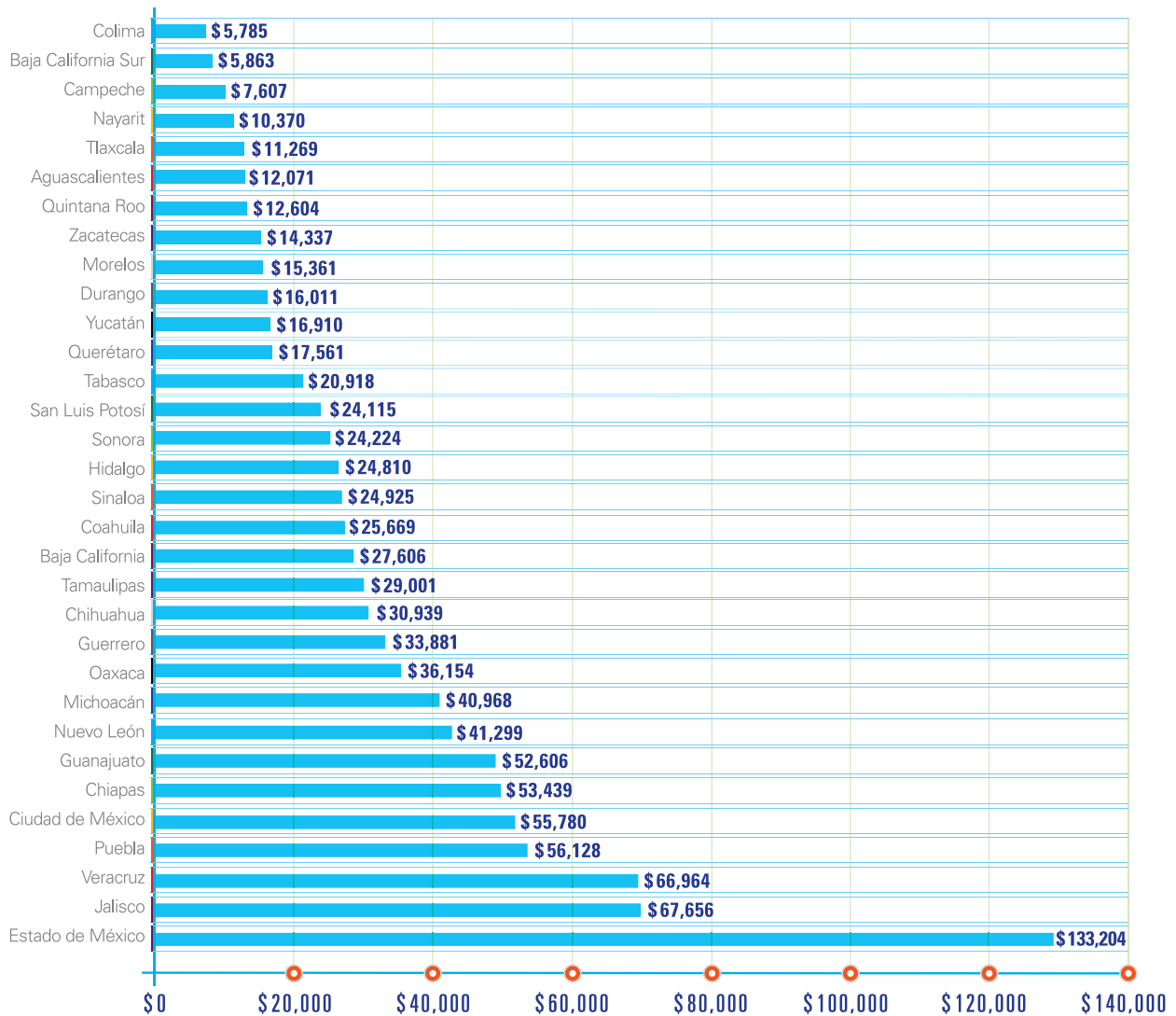
- a. Logra atender a una población mayor
- b. Tiene nivel de Secretaría, independiente del DIF Estatal

c. Es autónoma

d. Cuenta con actores de protección especial especializados que pueden recibir fondos del sector seguridad

El costo total de esta opción es de \$1,016 millones.

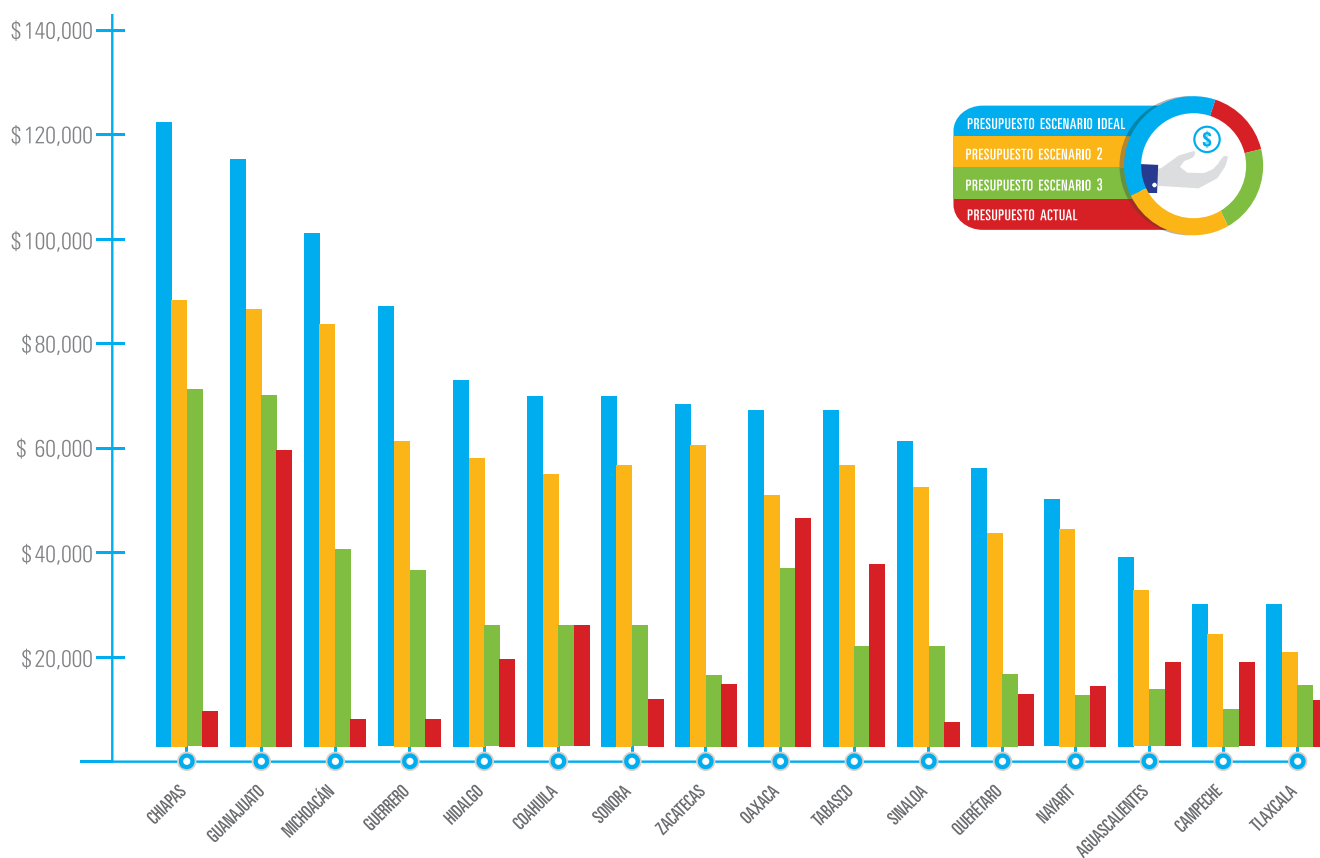
GRÁFICO 8. COSTO DE LAS PP, ESCENARIO 3 (MILES DE PESOS)



Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica, México, 2016, e INEGI, Censo de Alojamientos de Asistencia Social, 2015.

Al comparar los escenarios 2 y 3 con el presupuesto real de las PP se observa que, en algunos casos, el presupuesto actual es mayor al modelado en el escenario 3;¹⁶ sin embargo, cabe recordar que el presupuesto modelado se basa en los costos de una PP que no opera CAS, para los cuales varios estados sí incluyen en su presupuesto y puede representar más de 50 por ciento de los gastos —la desagregación de los costos en los tres escenarios, sin considerar los CAS, se detalla en la Tabla 4—.

GRÁFICO 9. PRESUPUESTOS ALTERNATIVOS FRENTE AL PRESUPUESTO REAL DE LAS PP (MILES DE PESOS)



Nota 1. El presupuesto actual incluye al menos un CAS en Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Sonora, Sinaloa, Aguascalientes y Campeche.

Nota 2. No se pudo determinar si el presupuesto actual incluye CAS en Oaxaca, Querétaro y Nayarit.

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016*; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamiento de Asistencia Social*, 2015.

¹⁶ Ver tabla comparativa en la Tabla 5 del Anexo 1.

TABLA 6. DESAGREGACIÓN DE COSTOS

	BASE	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
Presupuesto total	\$ 2,487,872,745	\$ 1,898,874,069	\$ 1,016,054,329
Servicios personales	\$ 1,243,936,373	\$ 949,437,034	\$ 508,027,164
Materiales y suministros	\$ 248,787,275	\$ 189,887,407	\$ 101,605,433
Servicios generales	\$ 621,968,186	\$ 474,718,517	\$ 254,013,582
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$ 373,180,912	\$ 284,831,110	\$ 152,408,149
Presupuesto por NNA	63.4%	48.4%	25.9%

Fuente: Cálculos propios, con información estadística y financiera de las PP de Chiapas, Coahuila, Baja California e Hidalgo; INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016*; SEGOB, Unidad de Política Migratoria. *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica*, México, 2016, e INEGI, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*, 2015.



©UNICEF/0124763/Heger

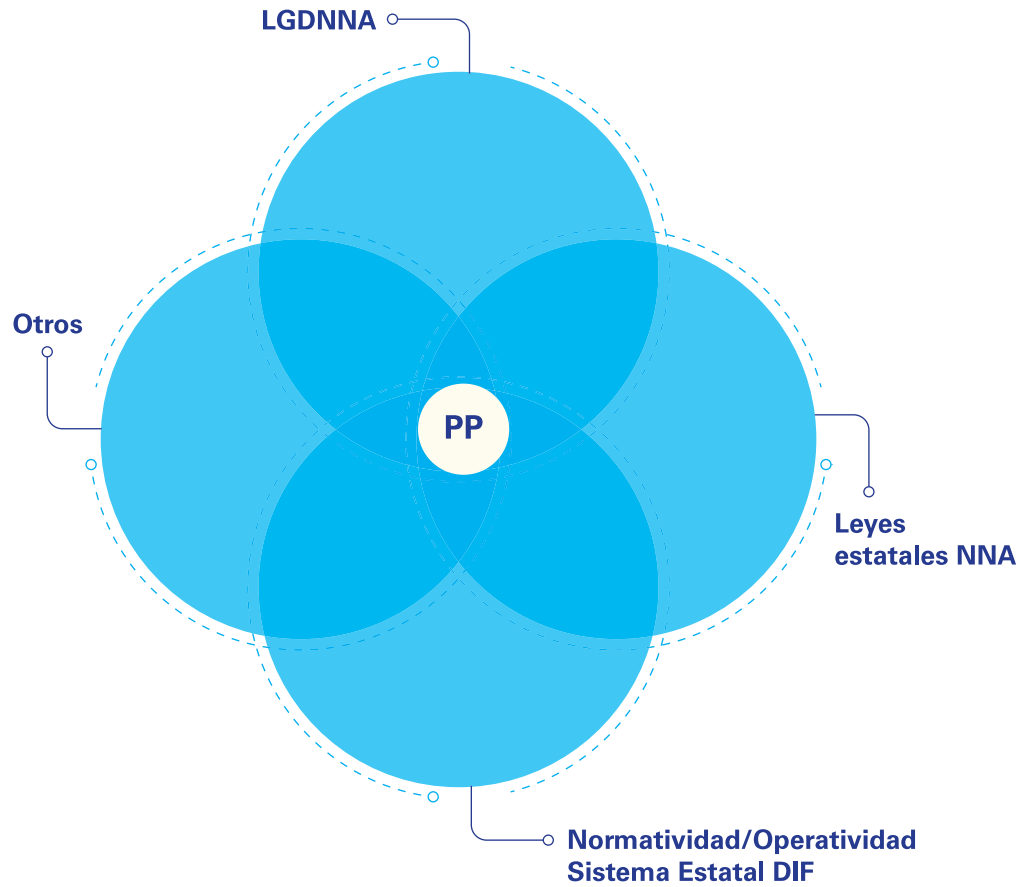
Otros retos operativos de las Procuradurías de Protección

La estimación de la población objetivo, la estructura mínima y el modelo de costeo de las PP proveen una primera aproximación a los retos de orden presupuestario que enfrentan las Procuradurías locales para cumplir con los objetivos que se les han trazado. Sin embargo, es necesario complementar este análisis con las particularidades de la operación real de las PP en las entidades federativas.

Heterogeneidad normativa e inercia institucional

La principal limitación del análisis de la estructura ideal y el modelo de costeo de las PP es que, como ya se señaló, las atribuciones y facultades que establece la LGDNN son un mínimo al que se le añaden otras atribuciones en diversas disposiciones y ordenamientos a nivel local, así como los requerimientos operativos de los sistemas DIF a los que están adscritas. El diseño y operación de cada Procuraduría local debe tomar en cuenta simultáneamente todas estas disposiciones ([Esquema 9](#)), lo cual incide sobre la distribución de recursos humanos, financieros y materiales de las PP. De hecho, en la actualidad, por lo menos 22 Procuradurías locales tienen atribuciones formales de atención y asistencia jurídica a la población vulnerable —que incluye NNA, pero también a otros grupos vulnerables— y al menos nueve PP son responsables de operar los CAS públicos de la entidad federativa.

ESQUEMA 9. NORMATIVIDAD DE LAS PP



Estas atribuciones adicionales se podrían explicar, en parte, porque a nivel federal y en muchas entidades federativas se determinó de inicio que las nuevas responsabilidades en materia de derechos de NNA no debían tener impacto presupuestal. Ello significó que, en la práctica, las PP asumieron las funciones de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia (PDMF) que les precedieron, además de las nuevas responsabilidades en el marco de la LGDNNA. Aún más importante es que en muchos casos las PP no obtuvieron recursos adicionales o los

recibieron de manera excepcional y no regularizable, en detrimento de su capacidad para reclutar y retener a los recursos humanos que requieren para atender la demanda de servicios a lo largo del tiempo.

Esta inercia institucional y operativa provocó también que la creación o designación de subprocuradurías para descentralizar la atención, se ajustara en gran medida a la estructura ya existente. Esto se tradujo, por ejemplo, en que en 11 entidades federativas existen Procuradurías o delegados y delegadas municipales dependientes de los sistemas DIF municipales, a quienes la ley estatal confiere algunas de las atribuciones establecidas para las Procuradurías estatales.

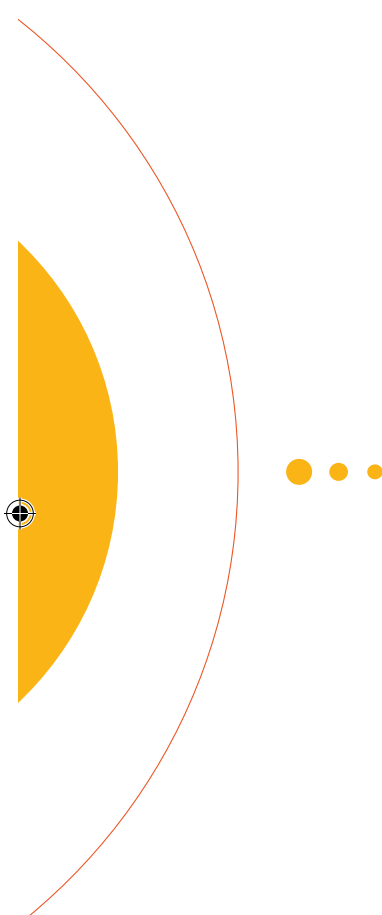

Capacidad de atención fija frente a la demanda creciente

La inercia operativa y presupuestal y el incremento en las responsabilidades de las Procuradurías locales se traducen, inevitablemente, en un decremento en su eficacia relativa para proteger y restituir los derechos de NNA. Aunque, como ya se señaló, la entrada en vigor de la LGDNNA implica un aumento significativo en la demanda de los servicios de las Procuradurías locales, las capacidades de éstas se mantuvieron estables en la mayoría de los casos. Esto significa que la calidad de la atención de los casos irá decayendo, provocando deficiencias en la protección y restitución de derechos, mayores ineficiencias en los procesos administrativos y jurisdiccionales —como resultado de la incapacidad de proveer representación coadyuvante y suplente en tiempo y forma— y, en última instancia, la persistencia de vulneraciones a los derechos de NNA. Aunque se puede asumir que las Procuradurías locales no rechazarán atender ningún caso, la calidad de la atención que podrán brindarle a cada persona será menor con el tiempo.



Consideraciones sobre el impacto presupuestal del fortalecimiento de las Procuradurías de Protección

La operación mínima de las Procuradurías locales, en el marco de la LGDNNA y la normatividad estatal, requiere de la asignación de un mayor presupuesto y, específicamente, del fortalecimiento de sus estructuras. Las labores de las PP son intensivas en recursos humanos, los cuales deben reclutarse, capacitarse y retenerse a lo largo del tiempo y a quienes se les debe proveer de los recursos necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones. Como se mencionó, es necesario que los incrementos presupuestales asignados sean sostenidos, a fin de evitar que los cambios de gobierno y los cambios en la disponibilidad presupuestaria se traduzcan en una rotación indeseable del personal. Ante el inminente incremento en la demanda de servicios de las PP, las insuficiencias presupuestales tendrán un efecto directo sobre la eficacia no sólo de éstas, sino también de las autoridades administrativas y jurisdiccionales que interactúan con ellas y, por ende, sobre las personas que participan en estos procedimientos, lo cual afectaría severamente el ejercicio de la justicia y la restitución de derechos.



El fortalecimiento de las PP tendría un impacto sobre el presupuesto federal y, particularmente, sobre el de las entidades federativas. Sin embargo, es necesario poner en perspectiva el costo relativo que representaría frente a los beneficios esperados y, sobre todo, compararlo con el costo relativo de otras acciones gubernamentales que actualmente están en marcha. No obstante que la protección y restitución efectiva de los derechos de los NNA es jurídicamente obligatoria para el Estado mexicano, hay otros aspectos que deben analizarse con más detalle —así como otras acciones no presupuestarias que también contribuirían a cumplir con este objetivo—.

El costo y el beneficio económico y social de invertir en atender y evitar las violaciones a los derechos de NNA: referencias internacionales

Existe amplia evidencia en la literatura internacional sobre los costos económicos y sociales que resultan de las diferentes violaciones de los derechos de NNA. En el caso de la violencia, los costos incluyen los gastos de bolsillo, que son en los que incurren las víctimas que necesitan atención médica o psicológica como consecuencia del abuso. Se pueden cuantificar algunos otros costos, como la potencial pérdida de ingreso para una persona trabajadora cuyo abuso durante la infancia resultó en menor productividad en la vida adulta. También existen costos en términos no monetarios, como las pérdidas de años de vida, o los rezagos en el desarrollo en niñas y niños que fueron víctimas de negligencia en alimentación o atención a su salud.¹⁷


¹⁷ Know Violence in Childhood, *Ending Violence in Childhood: Global Report 2017*, Know Violence in Childhood, New Delhi, 2017.

Dados esos costos, la prevención y protección de derechos resulta mucho más efectiva que lidiar con los costos económicos de no hacerlo en el corto y largo plazo. Por ejemplo, en estudios internacionales que cuantifican los costos de la violencia (física, psicológica y sexual) contra NNA, se estima que éstos son incluso mayores que otros costos y problemas de salud pública. El método principal para estimar los costos en salud es indirecto, usando la medida de carga de violencia (*burden of violence*) que se basa en el método de años ajustados por discapacidad (*disability adjusted life years o DALYs*) desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Usando este método, en un estudio de la OMS¹⁸ se calcularon los costos económicos de la violencia contra NNA en Estados Unidos. Se estimó en 2016 que el costo durante la vida adulta de una NNA que sufrió violencia o maltrato infantil puede llegar a \$210,012 dólares, desagregados como sigue:

- \$32,648 dólares en costos de provisión de servicios de salud a NNA
- \$10,530 dólares en costos médicos a personas adultas
- \$144,360 dólares en pérdidas de productividad
- \$7,728 dólares en costos de servicios adicionales de protección especial de NNA
- \$6,747 dólares en costos de justicia penal
- \$7,999 dólares de provisión de educación especial para NNA afectadas o afectados

¹⁸ Xiangming Fang, *The Burden and Economic Costs of Violence Against Children*, World Health Organization, Shanghai, 2016. Disponible en: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/parallel-session-12-xiangming-fang.pdf?ua=1>



En este estudio se estimó que el valor monetario de los años ajustados por discapacidad que se perdieron en China, como resultado del maltrato infantil en 2010, fueron \$122 mil millones de dólares, es decir, el 2.06 por ciento del PIB de ese país.

Igualmente, en un estudio sobre el costo del maltrato infantil en la región de Asia Oriental y el Pacífico —cuya definición incluye el abuso físico, sexual y emocional, así como la negligencia y que NNA presencien la violencia doméstica entre sus padres— asciende a aproximadamente \$151 mil millones de dólares o 1.9 por ciento del PIB de la región.¹⁹

Otro estudio hecho en Turquía en 2012 estimó que la carga económica de la violencia infantil para el país estaba entre 5 y 47 mil millones de euros.²⁰

Un estudio reciente sobre costeo de la carga social y económica de la violencia infantil en Sudáfrica encontró que se pueden mejorar significativamente las trayectorias de salud mental y física de la población si se reduce la experiencia de maltrato infantil. Dados los efectos de la violencia en la vida de NNA, se estimó que los costos de no actuar para prevenir y reducir la violencia podrían alcanzar 6 por ciento del PIB del país.²¹ Con respecto de los costos indirectos, en el caso de Sudáfrica, se estima que la violencia física contra NNA reduce el ingreso potencial mensual futuro en 11.7 por ciento, mientras que la emocional lo reduce en 9.2 por ciento.

¹⁹ Know Violence in Childhood, *Ending Violence in Childhood*. Global Report 2017, Know Violence in Childhood, New Delhi, 2017.

²⁰ Basak, Melek, Duygun F. Demirel and Eylul D. Gonul Sezer, *Economic Costs of Violence against Young Children in Turkey*, Bernard van Leer Foundation, Istanbul, 2013.

²¹ Hsiao, Celia, *et al.* "Violence Against Children in South Africa: The Cost of Inaction to Society and the Economy", en: *BMJ Global Health Journal*, enero de 2018. Disponible en: <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/3/1/e000573.full.pdf>



En Estados Unidos, el maltrato infantil reduce los ingresos anuales de las víctimas en 27 por ciento, lo que equivale a \$83.6 mil millones de dólares o el 0.7 por ciento del PIB.

Así pues, si los costos directos a los hogares y a la sociedad se suman con los del sistema de salud, los de otros servicios, los del sistema judicial, menores ingresos, las pérdidas en productividad y los costos sobre la siguiente generación, se ha estimado que los costos globales de la violencia doméstica contra NNA y mujeres podría ser mayor a los costos combinados que resultan del homicidio, asalto y terrorismo.²²

En el caso de otra vulneración de derechos, el trabajo infantil, otro estudio estima los costos económicos de las peores formas de trabajo infantil, con base en su contribución a la reducción de capital

²²Yang, B. and D., Lester, "Recalculating the economic cost of suicide", en: *Death Studies*, abril, 31(4), Routledge, United Kingdom, 2007, pp. 351-61. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17378112#>

humano y disminución en la productividad laboral en el mediano y largo plazo. Los costos presentados por el estudio estiman que, en un año, los costos económicos del trabajo infantil equivalen a una pérdida de entre 2.4 por ciento y 6.6 por ciento del producto nacional bruto.²³

Costos de la violencia infantil en México

Si se toma como parámetro el estudio de la OMS —los \$210,000 dólares del costo socioeconómico de NNA que sufren violencia— en México, considerando que aproximadamente 147 mil NNA son víctimas del delito,²⁴ el costo de la violencia infantil para el país sería de \$30,870 millones de dólares. Ajustado por el concepto de Paridad del Poder Adquisitivo (PPP),²⁵ esto son \$264,549 millones de pesos, equivalente al 1.35 por ciento del PIB de 2016.²⁶ Esta estimación es incluso conservadora, pues en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2012 se reportaban más de un millón de NNA víctimas de agresión o violencia, además de que no se están sumando los costos de las otras violaciones de derechos de NNA que no involucran violencia.

²³ Pereznieto, Jones and Montes, “Eliminating child labour, achieving inclusive economic growth”, en: *World Vision Policy Paper*, Overseas Development Institute, World Vision, United Kingdom, 2016. Disponible en: http://cdn.worldvision.org.uk/files/2214/7801/5728/Child_labour_-_Economic_Growth_report_-_Oct_2016.pdf

²⁴ Población de 0 a 19 años. Organización Mundial de la Salud, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, OMS, 2016.

²⁵ *Purchase Power Parity*. Se utilizó la calculadora de *Salary Converter*, disponible en: <http://salary-converter.nigelb.me>

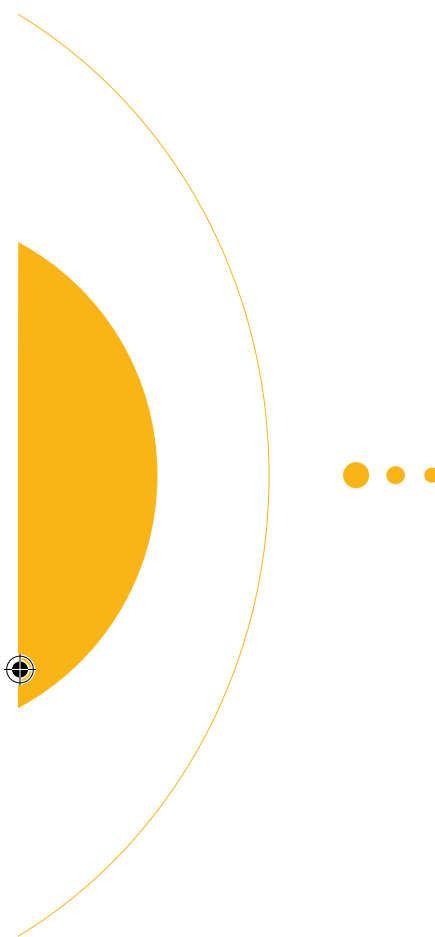

²⁶ El tipo de cambio se tomó a 18 pesos por dólar estadounidense.

Al comparar el presupuesto necesario para las PP en el escenario base (\$2,487 millones de pesos) con el costo potencial de la violencia infantil (\$264,549 millones de pesos) queda en evidencia la importancia de la inversión en el combate y prevención, dado el extraordinario retorno económico que representa. Los recursos que se requieren para la operación eficiente de las PP son el 0.85 por ciento del costo anual que implica permitir que NNA vivan en situaciones de violencia.

A pesar de que las PP en sí mismas no van a terminar con la violencia infantil, si su fortalecimiento logra prevenir o reducir las secuelas aunque fuera en un 30 por ciento, la inversión anual tendría un retorno de más del 200 por ciento, superior a cualquier proyecto de infraestructura del país.

Al costo económico de las vulneraciones de derechos de NNA debe sumársele el impacto que tiene la falta de fortalecimiento de las PP sobre la seguridad pública, la justicia penal y la justicia cotidiana en México. Por un lado, el vínculo entre diferentes formas de vulneración de los derechos de NNA y las conductas antisociales y criminales está relativamente bien establecido, tanto en México como a nivel internacional,²⁷ por lo cual la inversión en el fortalecimiento de las

²⁷ Azaola, Elena, *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*, UNICEF, México, 2015. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Diagnostico_adolescentes_web.pdf; Lansford, Jennifer E., et al., "Early Physical Abuse and Later Violent Delinquency: A Prospective Longitudinal Study", en: *Child maltreatment*, 12.3, 2007, pp. 233–245; Currie, Jeanet, and Erdal Tekin, "Does Child Abuse Cause Crime?", en: *NBER Working Papers*, April, 2006. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12171.pdf>; Azaola, Elena, et al., *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional*, CIDE, México, 2014. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf>



PP debe considerarse también como una inversión en prevención de la violencia y la delincuencia y, en última instancia, en seguridad pública.

Como referencia, cabe mencionar que el costo diario de mantener a un reo en las cárceles federales es de \$ 140 pesos al día (\$51,100 al año); mientras que los recursos que se requieren por NNA para tener un sistema de PP de NNA como dicta la LGDNNA es de \$57.28 pesos al año.

Dado que los fondos y subsidios federales en materia de seguridad en 2017 sumaron \$11,989.5 millones de pesos, las necesidades de las PP, incluso en el escenario ideal, resultan modestas. Si además se añade el costo —aún no cuantificado— que representan los retrasos potenciales en procedimientos jurisdiccionales y administrativos que requieren la participación de las PP, es claro que cualquier inversión que pueda realizarse tendría un beneficio exponencialmente mayor.

Por otra parte, debe considerarse que el presupuesto solicitado en la situación ideal representa apenas el 0.011 por ciento del PIB; el 0.05 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); el 0.06 por ciento del Gasto Programable, y el 0.30 por ciento tanto del Gasto Federal en Protección Social como de los Recursos de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

TABLA 7. CUADRO COMPARATIVO DE LOS TRES MODELOS DE COSTEO CON RESPECTO DE VARIABLES RELEVANTES

	ESCENARIO IDEAL	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
Presupuesto PP (pesos)	\$2,487,872,745	\$1,898,874,069	\$1,016,054,329
Porcentaje del PEF	5.2%	4.0%	2.1%
Porcentaje del gasto programable	6.9%	5.3%	2.8%
Porcentaje del gasto en protección social	33.7%	25.7%	13.8%
Porcentaje de recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes del PEF	33.8%	25.8%	13.8%

Nota: Los datos del PIB y los presupuestos son del año 2016.

Para poner en perspectiva los \$2,487 millones de pesos que se requieren para atender con cierto nivel de calidad la vulneración de los derechos de NNA, incluyendo violencia en el hogar, abuso sexual y abandono, entre otras vulnerabilidades, en comparación con la inversión en infraestructura u obras urbanas del país, se puede mencionar que la Estela de Luz de la Ciudad de México costó \$1,304.97 millones de pesos*; el Paso Exprés

* Fuente: Auditoría Superior de la Federación https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0372_a.pdf



de Cuernavaca \$2,289 millones*, y se calcula que hay más de \$3,433 millones de pesos en contratos ilegales del gobierno cuyo destino se desconoce (Tabla 6).

TABLA 8. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y OBRAS URBANAS EN MÉXICO

CONCEPTO	PRESUPUESTO
Estela de Luz	\$1,304.97 millones de pesos costo total, desde concepción hasta inauguración.
Tren interurbano México-Toluca	\$17,840.57 millones de pesos en el Presupuesto de 2017
Paso Exprés de Cuernavaca	\$1,796.60 millones de pesos costo total. Puente para solucionar "socavón" será cubierto con la garantía de obra mal ejecutada o vicios ocultos (10 por ciento del costo total)

A nivel estatal, el presupuesto que se requiere para las PP también se puede poner en perspectiva con los siguientes ejemplos:

TABLA 9. CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO PARA LAS PP FRENTE A OTROS GASTOS ESTATALES

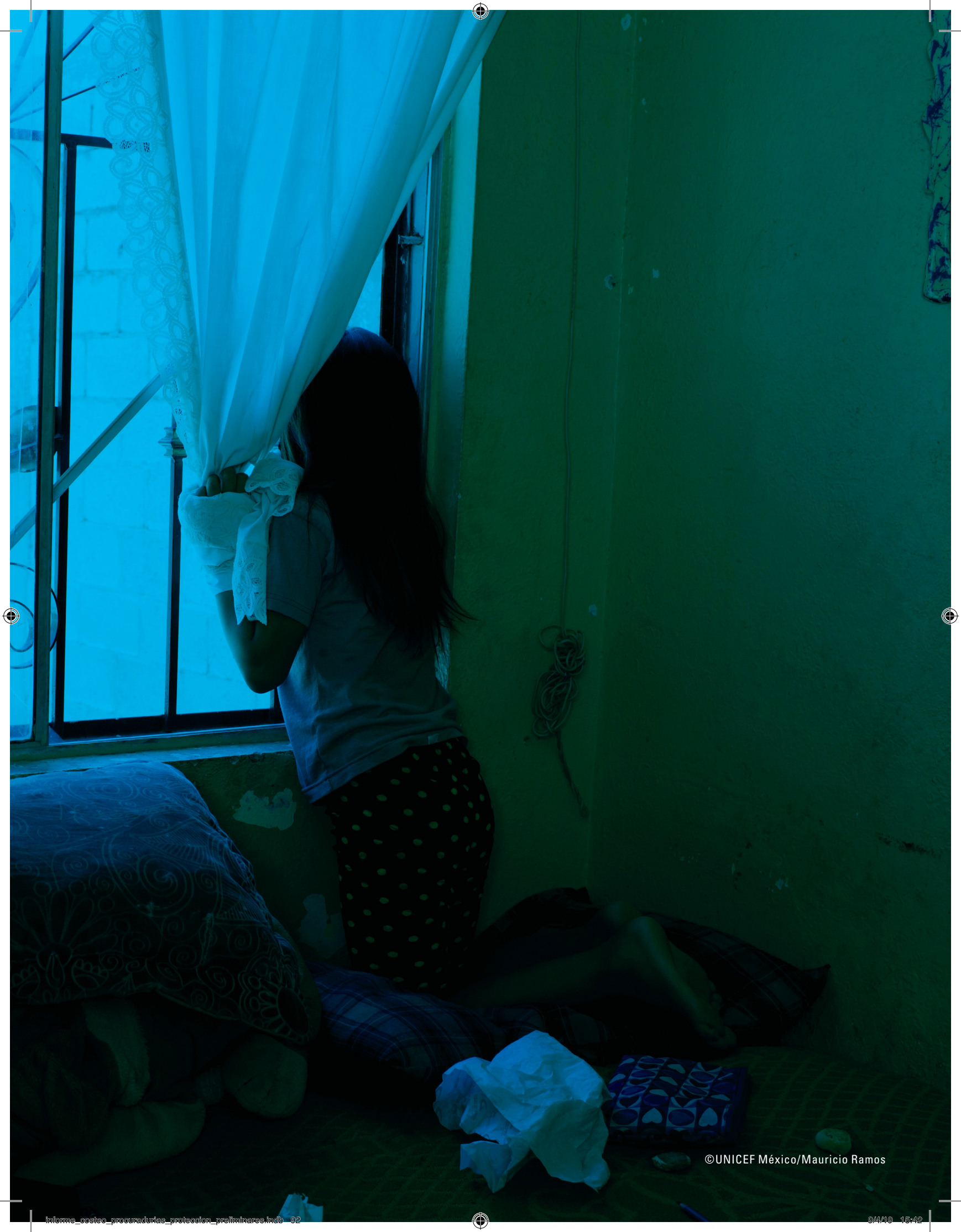
ESTADO	PRESUPUESTO IDEAL DE LA PP (PESOS)	COMPARATIVO CON OTROS GASTOS
Baja California	\$60,344,222	Gasto de la Secretaría de Seguridad Pública (2017): \$1,936 millones de pesos
Ciudad de México	\$119,459,909	Gasto en la Asamblea Legislativa (2017): \$1,903 millones de pesos
Tlaxcala	\$24,398,478	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (2017): \$118.8 millones de pesos
Querétaro	\$49,379,232	Universidad Autónoma de Querétaro (2017): \$557.8 millones de pesos
Yucatán	\$35,460,025	Gasto en Partidos Políticos para Actividades Ordinarias (2017): \$67.9 millones de pesos

* Fuente: Auditoría Superior de la Federación https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0372_a.pdf

Otras acciones posibles de fortalecimiento

Además de las acciones de fortalecimiento presupuestal (espacio fiscal) que se analizan a detalle en la siguiente sección, es necesario considerar otras acciones que podrían tener un impacto positivo en el corto plazo:

- a. *Reglamentación de la representación coadyuvante.* Dada la creciente importancia de la representación coadyuvante en la carga de trabajo de las PP, es necesario reglamentar la figura de manera más precisa, de tal forma que sea más efectiva y no mine las capacidades para atender los casos más urgentes.
- b. *Fortalecimiento de los mecanismos y presupuesto federales de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de migración.* No obstante que la LGDNNA establece la responsabilidad de la Procuradurías federal y locales de atender a NNA en situación de migración, éstas tienen una capacidad limitada para atender a NNA migrantes, por lo cual deben desarrollarse programas específicos para esta población e incrementar la coordinación entre las instituciones encargadas de proteger a migrantes.
- c. *Otorgamiento de autonomía presupuestaria.* Aunque las PP tienen formalmente autonomía técnica, es necesario explorar la posibilidad de otorgarles autonomía presupuestal a fin de que puedan diferenciar sus programas y proyectos de los de los sistemas DIF a los que están adscritos.
- d. *Fortalecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación.* El monitoreo y evaluación de las PP a nivel nacional es notablemente débil, lo que se traduce en una gestión ineficiente y tiene un impacto negativo en la planeación.



Oportunidades de fortalecimiento presupuestal (análisis de espacios fiscales)

Actualmente, el financiamiento de las PP, con excepción del caso de la Procuraduría Federal de Protección, proviene en su totalidad de los recursos asignados en los presupuestos de las entidades federativas, que resultan claramente insuficientes. Sin embargo, dada la heterogeneidad actual del diseño institucional de las PP, no es posible argumentar que un incremento presupuestal general conduciría de manera directa a cumplir los fines y objetivos de la LGDNNA en materia de protección y restitución de derechos.

En el contexto actual, es necesario garantizar que cualquier recurso adicional que se asigne, se dirija de manera directa a actividades relacionadas con la LGDNNA e, idealmente, que contribuya de manera significativa al cumplimiento de sus objetivos.

Para ello, en los siguientes apartados se realiza un análisis general de las necesidades de fortalecimiento presupuestal de las PP y, con base en éste, se analizan los esquemas potenciales de fortalecimiento presupuestal que existen, así como las ventajas y desventajas de cada uno y las acciones necesarias para implementarlos.


Necesidades de fortalecimiento presupuestal de las PP

Las necesidades de financiamiento de las PP pueden agruparse en dos grandes categorías, conforme a las facultades y atribuciones que establece la LGDNNA:

1. *Operación*, que incluye servicios personales, materiales y suministros y otros servicios básicos.
2. *Proyectos*, que incluye la inversión y el gasto en proyectos específicos, como pueden ser acciones de capacitación, adecuación de espacios físicos o compra de equipo.

La importancia de cada categoría varía a lo largo del tiempo. En las primeras etapas de las PP, es posible que el gasto en proyectos sea muy relevante, en tanto que es probable que los recursos materiales con los que contaban las PDMF sean inadecuados para las nuevas responsabilidades de las PP. De la misma forma, es probable que el proceso de transición requiera inversiones sustanciales en el diseño de nuevos procesos y sistemas, así como en la capacitación del personal. Esto implicaría que, en el corto plazo, un porcentaje significativo de los recursos tendría que dirigirse a adecuar las capacidades institucionales de las Procuradurías de Protección.

Sin embargo, la importancia de este gasto en proyectos especiales, tenderá a disminuir a lo largo del tiempo, con respecto a la del gasto operativo. Conforme se incrementa el número de casos detectados será necesario aumentar el número de profesionales en derecho, trabajo social y psicología disponibles para atenderlos. La ampliación de personal conllevará no sólo nuevas necesidades de equipamiento y espacios de trabajo, sino sobre todo un incremento en el gasto operativo por sueldos, prestaciones, viáticos, transportación y consumibles. Si los recursos materiales con los



que contaban las PDMF pueden resultar insuficientes para atender las nuevas responsabilidades de las PP, este es también el caso con los recursos humanos.

A pesar de que los gastos de inversión y en proyectos especiales no deben soslayarse, dada la naturaleza del trabajo de las PP —que es intensivo en capital humano—, los gastos de operación son prioritarios en el mediano y largo plazo. Al final del día, la labor de coordinar la protección y restitución de los derechos de NNA requiere, esencialmente, contar con recursos humanos suficientes para atender de manera eficiente cada caso detectado, además de dotar al personal de herramientas adecuadas para realizar sus labores de manera cotidiana. Aun cuando es posible que surjan necesidades importantes de inversión en esta etapa inicial de las PP, la clave de su éxito futuro es el reclutamiento y retención de personal capacitado y equipado. Esto resulta fundamental para determinar las necesidades de financiamiento de las PP, pues una gran proporción de los recursos humanos y, en consecuencia monetarios, debe ser susceptible de convertirse en plazas permanentes, con todas las erogaciones asociadas, lo cual representa un compromiso que se extendería a ejercicios fiscales futuros. Sin estos recursos asignados regularmente tendría que recurrirse a esquemas de contratación temporales, lo cual es un riesgo para el reclutamiento y retención de personal o bien implicaría la reducción drástica de la capacidad de atención entre ejercicios fiscales, lo cual afectaría negativamente a NNA.

En suma, cualquier esquema de financiamiento debe considerar simultáneamente tanto las necesidades de inversión que surgen en la etapa de arranque de las PP, como las de operación en el mediano y largo plazos. Además, dadas las funciones de las PP y el nivel de especialización requerido para atender las necesidades de NNA, es esencial otorgar prioridad a la atracción y retención de capital humano. Finalmente, debe considerarse que el incremento en la demanda de atención conllevará no sólo un incremento en la demanda de recursos humanos, sino también en la de gastos asociados con las labores de éstos.

Alternativas de fortalecimiento presupuestal

A partir del análisis de las necesidades de financiamiento de las PP, es posible explorar las diferentes opciones que existen para asignar recursos para su operación y fortalecimiento, de tal suerte que puedan cumplir plenamente con sus responsabilidades. Para ello, primero es necesario considerar la naturaleza jurídica de las PP y, a partir de ésta, determinar qué fuentes de financiamiento podrían corresponderles conforme a la normatividad vigente. Posteriormente, identificar qué fuentes de financiamiento adicionales podrían establecerse mediante reformas legales o modificaciones presupuestales y, sobre todo, cómo deberían dirigirse y regularse estos recursos.

En la actualidad, la Procuraduría Federal de Protección es una unidad administrativa del Sistema Nacional DIF, al igual que 31 de las 32 PP estatales. Esto quiere decir que los recursos asignados a casi la totalidad de las PP forman parte del presupuesto destinado a los sistemas DIF y que cualquier recurso adicional que se les asigne sería, en principio, administrado por éstos. Esto quiere decir también que cualquier esfuerzo para gestionar la asignación de recursos adicionales, conforme a la normatividad vigente, recaería en los sistemas DIF y, en su caso, en la cabeza del sector al que están adscritos.

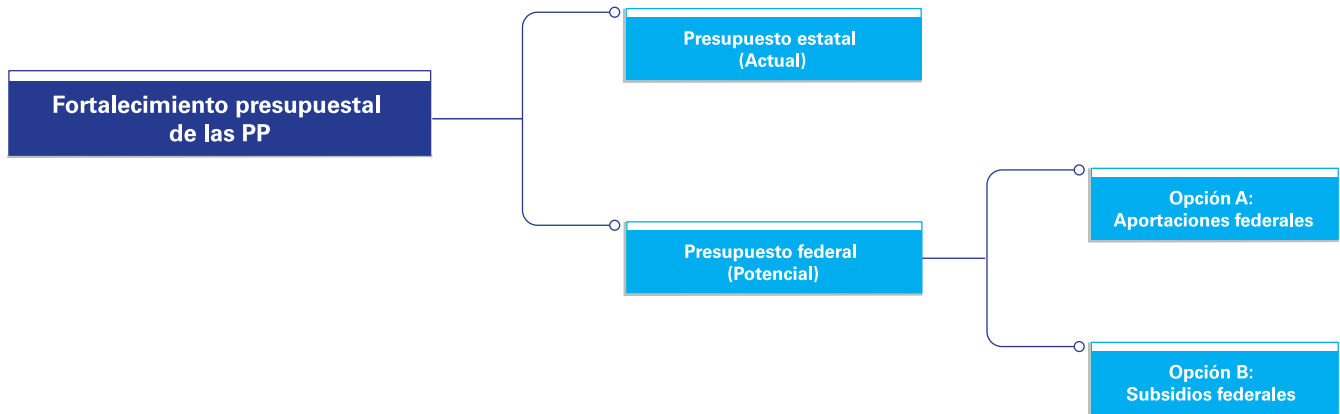
Adicionalmente, es necesario considerar que, además de las disposiciones mínimas que establece la LGDNNA, al menos 22 Procuradurías estatales tienen facultades y atribuciones adicionales establecidas por leyes estatales y otras disposiciones normativas, que generan un impacto presupuestal significativo. Esto es, el gasto de operación e inversión de las PP en la actualidad no sólo se dirige a cumplir las funciones básicas del modelo de la LGDNNA, sino también a atender las responsabilidades adicionales que tienen las PP. De hecho, en muchos casos, el personal de las PP atiende también a población vulnerable en general, y no es posible distinguir con precisión los recursos materiales asignados a una actividad u otra —por ejemplo, un mismo espacio físico sirve como punto de primer contacto para todo tipo de casos—. En este sentido, fortalecer presupuestalmente el modelo de protección y restitución que establece la LGDNNA no significa necesariamente fortalecer a las PP que existen actualmente.

Esto no quiere decir que no sea posible dirigir recursos específicamente a la protección y restitución de derechos de NNA, independientemente de la atención a población vulnerable y de la provisión de otros servicios de asistencia social. Pero para ello, es necesario que cualquier esfuerzo de fortalecimiento presupuestario haga esta distinción de manera explícita, y que incorpore mecanismos para garantizar que los recursos tengan el impacto deseado.

Dadas estas consideraciones, se sugieren tres fuentes de financiamiento para las PP: el presupuesto estatal —que es la única fuente de financiamiento actual y susceptible de incrementarse—, y la asignación

de recursos federales, ya sea por vía de un fondo de aportaciones federales o de un subsidio federal (Esquema 10). En principio, las tres fuentes de financiamiento podrían dirigirse directamente a actividades de protección y restitución de derechos, pero los mecanismos para lograrlo variarían de manera significativa y dependerían en gran medida del contexto político en el que se implementen.

ESQUEMA 10. COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO PRESUPUESTAL DE LAS PP



Incremento del presupuesto estatal

La vía más directa para el fortalecimiento presupuestal de las PP es el incremento del presupuesto estatal, el cual es su única fuente actual de financiamiento, además de que, conforme con la LGDNNA, es responsabilidad de las entidades federativas financiar las actividades de protección y restitución a nivel local. El artículo 121° de la LGDNNA es explícito al señalar que:

Para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, contará con una Procuraduría de Protección.

Las entidades federativas deberán contar con Procuradurías de Protección, cuya adscripción orgánica y naturaleza jurídica será determinada en términos de las disposiciones que para tal efecto emitan [...]²⁸

En sentido estricto, la autonomía que se concede a las entidades federativas para establecer sus PP se traduce en una responsabilidad directa de financiarlas, la cual está contemplada también en las leyes estatales de derechos de NNA. Por otra parte, las necesidades de capital humano de las PP, que implican el reclutamiento y retención de personal capacitado, únicamente pueden atenderse por la vía de la asignación o creación de plazas permanentes, lo cual sólo es posible mediante asignaciones presupuestales estatales.

Esto no quiere decir que no haya espacio para la asignación de recursos desde la federación dirigidos a las PP, aunque ésta implica

²⁸ Art. 121° de la LGDNNA.

restricciones en su uso. Tanto un fondo de aportaciones como un subsidio federal podrían financiar proyectos específicos de inversión en las PP de las entidades federativas y tener un impacto muy importante. Sin embargo, tanto por el diseño legal de las PP como por sus necesidades operativas, dichos fondos serían complementarios y en ningún caso sustituirían a los fondos estatales.

Fondo de aportaciones para las Procuradurías de Protección

Una alternativa para otorgar recursos federales que fortalezcan presupuestalmente a las PP es la creación de un fondo de aportaciones federales o, en su defecto, la modificación de uno de los ya existentes. Las aportaciones federales son recursos que el Gobierno federal transfiere a las entidades federativas para la consecución y cumplimiento de objetivos específicos. En términos generales, tienen la finalidad de descentralizar el gasto federal y fortalecer el federalismo, por lo que suelen destinarse a financiar la provisión de servicios públicos que antes proveía el Gobierno federal o que, siendo una responsabilidad concurrente, pueden ofrecerse de manera más eficiente desde las entidades federativas. El monto asignado a los fondos de aportaciones se determina anualmente en el PEF conforme las disposiciones de la Ley de Coordinación de Fiscal (LCF).

En la actualidad existen ocho fondos de aportaciones:²⁹

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

²⁹ Art. 25° de la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)



©UNICEF/UN076693



De los ocho fondos, sólo tres contemplan el pago de servicios personales (FONE, FASSA y FAETA),³⁰ dado que fueron creados para transferir recursos a las entidades federativas, para cumplir funciones que originalmente desempeñaba el Gobierno federal en materia de salud y educación —es decir, para el pago de las plazas transferidas a las entidades federativas y otros gastos de operación asociados a la descentralización educativa y de servicios de salud—. Los otros cinco fondos contemplan diversos mecanismos de financiamiento para proyectos específicos, incluyendo la inversión en infraestructura y equipamiento, saneamiento financiero, otorgamiento de percepciones extraordinarias y provisión de apoyos sociales.

En su versión actual, ninguno de los fondos existentes puede orientarse específicamente al fortalecimiento de las PP de manera eficiente. Tanto el FAIS como el FAFEF pueden proveer recursos para inversión en infraestructura de las PP, pero no pueden utilizarse para solventar su gasto de operación y, en última instancia, estarían compitiendo por recursos con otros proyectos del Gobierno del estado. Por su parte, el uso de los fondos del FASP requeriría que las PP se convirtieran en instancias de seguridad pública, lo cual tendría un impacto negativo sobre sus objetivos y alcances, así como en el esquema de protección y restitución en términos más amplios. A su vez, el FORTAMUN tiene un ámbito de aplicación municipal, el FAM contempla sólo gasto en apoyos sociales e infraestructura educativa y el FONE, FAETA y FASSA están ya dirigidos de manera específica a educación y salud.



En este contexto, el uso de aportaciones federales para el fortalecimiento de las PP requeriría de una reforma demasiado amplia de alguno

³⁰ Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Artículos 27°, 29° y 42°.

de los fondos existentes, por lo cual es preferible la creación de uno nuevo. Dicha creación conllevaría una reforma legal profunda a fin de establecer que la protección y restitución de los derechos de NNA es equiparable a la provisión de servicios de salud, educación y seguridad pública y otorgarles a las PP el nivel administrativo correspondiente. Para ello, se requeriría, como mínimo:

1. Reforma al artículo 121° de la LGDNNA, estableciendo la autonomía presupuestal, operativa y de gestión de las PP. Ello implicaría, a su vez, la reforma de las leyes estatales de derechos de NNA y de los estatutos orgánicos de los sistemas DIF nacional y estatales, así como de las leyes estatales de asistencia social y otras disposiciones relacionadas.
2. Reforma de la LCF, adicionando un artículo al capítulo V que establezca el Fondo de Aportaciones para la Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, cuyo monto se determinaría como porcentaje de la recaudación federal. La distribución de los fondos se realizaría con base en la población objetivo identificada en cada entidad federativa.

Las dos reformas mínimas señaladas tendrían ventajas muy claras. Por un lado, proveerían mayor estabilidad en la asignación de fondos, y al conceder autonomía a las PP, permitirían garantizar que los recursos se asignaran de manera directa a apoyar las actividades de protección y restitución; de hecho, si no se establece la autonomía de las PP, la creación de un fondo de aportaciones no es viable, pues los recursos habrían de dirigirse a los sistemas DIF y no sería posible destinarlos de manera exclusiva. Por otro lado, de lograrse la inclusión de la protección y restitución de derechos de NNA en la LCF, y la autonomía de las PP, se establecería claramente que el tema es una prioridad gubernamental y social equiparable a la provisión de servicios de salud, educación y seguridad pública. Sin embargo, también son claros



los retos que dicha reforma implicaría. Una reforma de esta magnitud requiere de la formación de una coalición política de gran envergadura que impulse de manera clara y convincente la necesidad de fortalecer a las PP. Es previsible que esta coalición encuentre una gran resistencia tanto en la reforma del régimen de las PP como en la de la propia LCF. Sin embargo, es necesario considerar que, incluso si las reformas enlistadas no se llevaran a cabo, la mera propuesta de una reforma de esta magnitud tendría un impacto muy positivo sobre la discusión del tema, incrementando su visibilidad e impulsando la noción de que la protección y restitución de derechos es una responsabilidad del Estado, y no un servicio que se presta a la población vulnerable.

Subsidio para las Procuradurías de Protección³¹

La creación de un subsidio para las PP tiene implicaciones legales y operativas mucho más modestas que la creación de un fondo de aportaciones. Como ya se dijo, no existen en la actualidad programas presupuestarios federales que contemplen dicho subsidio, pero existen antecedentes útiles y es posible establecerlo sin reformar el marco legal vigente.

³¹ De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los Subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Las transferencias son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o, en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados. Son destinadas a sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.

A nivel federal, existen dos programas vinculados directamente con los fines y objetivos de la LGDNNA:

1. Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Ramo 4, Gobernación)
2. Protección y Restitución de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ramo 12, Salud)

Ninguno de los dos programas contempla la distribución de recursos a las entidades federativas, sino que están destinados a financiar la operación de la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA y de la Procuraduría Federal de Protección, respectivamente. Sin embargo, esto no quiere decir que estos programas no puedan modificarse o que no se pueda establecer uno nuevo que otorgue un subsidio para proyectos específicos de las PP. De hecho, hasta 2016, el Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia contemplaba diversos rubros que serían pertinentes en el contexto de la LGDNNA —aunque éste terminó fusionándose con otros dos programas para crear el programa Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (Ramo 12, Salud) que se destina a los sistemas DIF estatales y que no es, en principio, compatible con el fortalecimiento directo de las labores de protección y restitución—.

Tanto si se opta por modificar uno de los programas presupuestarios existentes o por crear uno nuevo, es necesario determinar un mecanismo de distribución de fondos que, en el contexto institucional y operativo actual, permita garantizar que los recursos se dirijan de manera exclusiva a apoyar las labores de protección y restitución, en lugar de apoyar a los sistemas DIF en general. Dado que hay un traslape operativo y financiero entre las funciones que establece la LGDNNA y las que asigna la normatividad estatal, así como una gran heterogeneidad institucional, la asignación de los fondos tendría que realizarse con base en proyectos específicos relacionados con la LGDNNA, antes que con base en la población objetivo.



Asimismo, habría que determinar quién sería la instancia encargada de evaluar los proyectos, en tanto dicha instancia adquiriría la capacidad de promover líneas de acción específicas a nivel nacional —y, por supuesto, la responsabilidad de garantizar que éstas se correspondan con los objetivos de la LGDNNA— pero también sería responsable de gestionar estos recursos con su cabeza de sector y realizar los trámites necesarios para que tengan continuidad a lo largo del tiempo. Esto es, el establecimiento de un nuevo subsidio implica, antes que la asignación de recursos, la identificación de una instancia que pueda encabezar y administrar el esfuerzo de fortalecimiento de las PP. Dado el contexto legal, institucional y operativo existente, la asignación de dicho papel no es evidente.



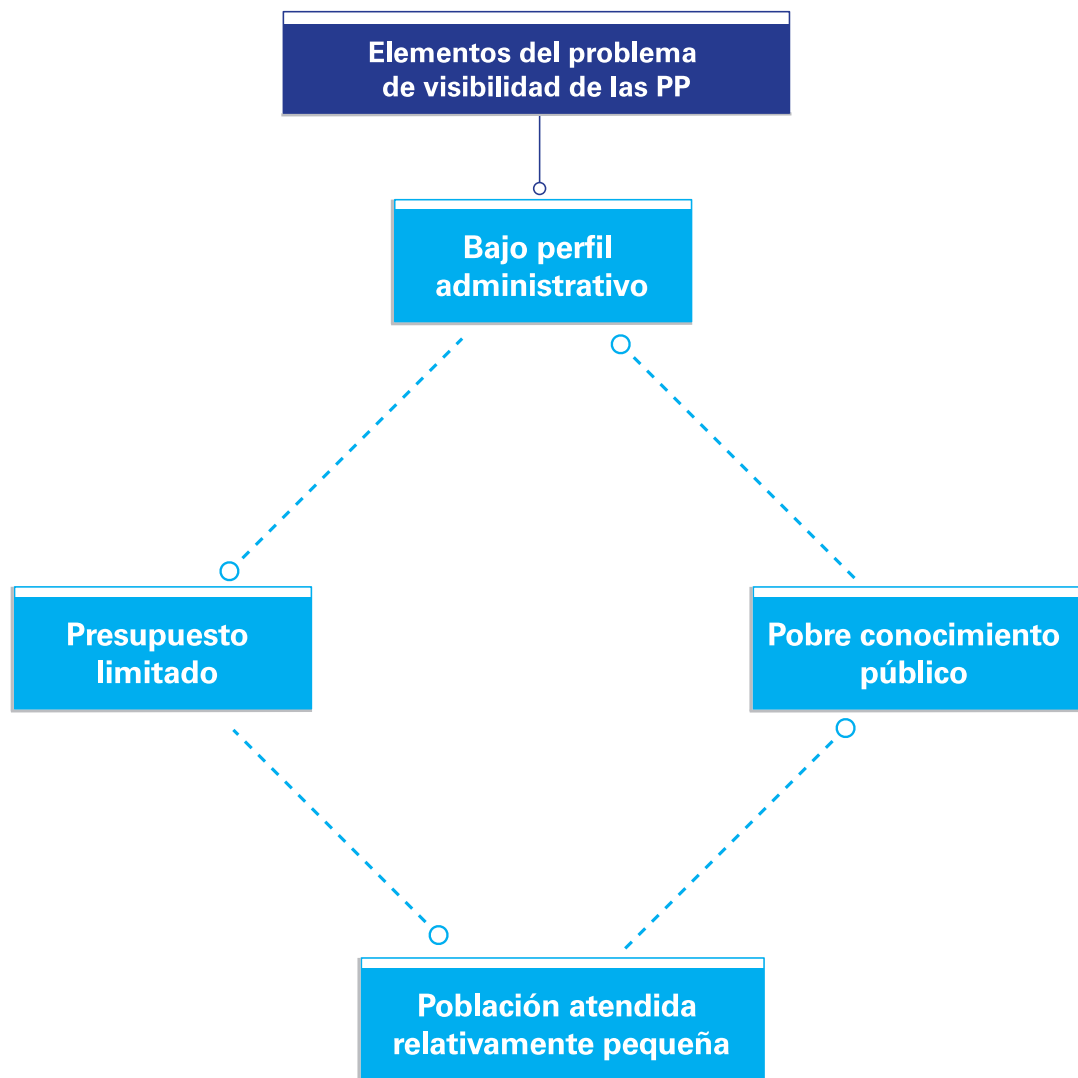
Lineamientos para el desarrollo de una estrategia de visibilidad política

Las PP enfrentan un problema de invisibilidad política. En su mayoría, tienen un bajo perfil administrativo. Salvo excepciones, operan como unidades de los DIF estatales y sus titulares tienen poco acceso a personas funcionarias de primer nivel. Asimismo, sus facultades son limitadas y tienen poca incidencia fuera del ámbito directo de acción.

Además, operan presupuestos limitados que les impiden contar con una estructura burocrática políticamente relevante. Asimismo, atienden a una población relativamente limitada y con peso político marginal. No existe un grupo demográfico o político con alta visibilidad que esté demandando los servicios de las Procuradurías de Protección.

El corolario es el bajo conocimiento público de las PP. Muy pocas personas fuera de la comunidad de políticas públicas vinculadas a NNA saben de su existencia. Esto se aplica incluso a personal de alto nivel en la administración pública. En consecuencia, no existen promotores externos de las PP.

ESQUEMA 11. ELEMENTOS DEL PROBLEMA DE VISIBILIDAD DE LAS PP

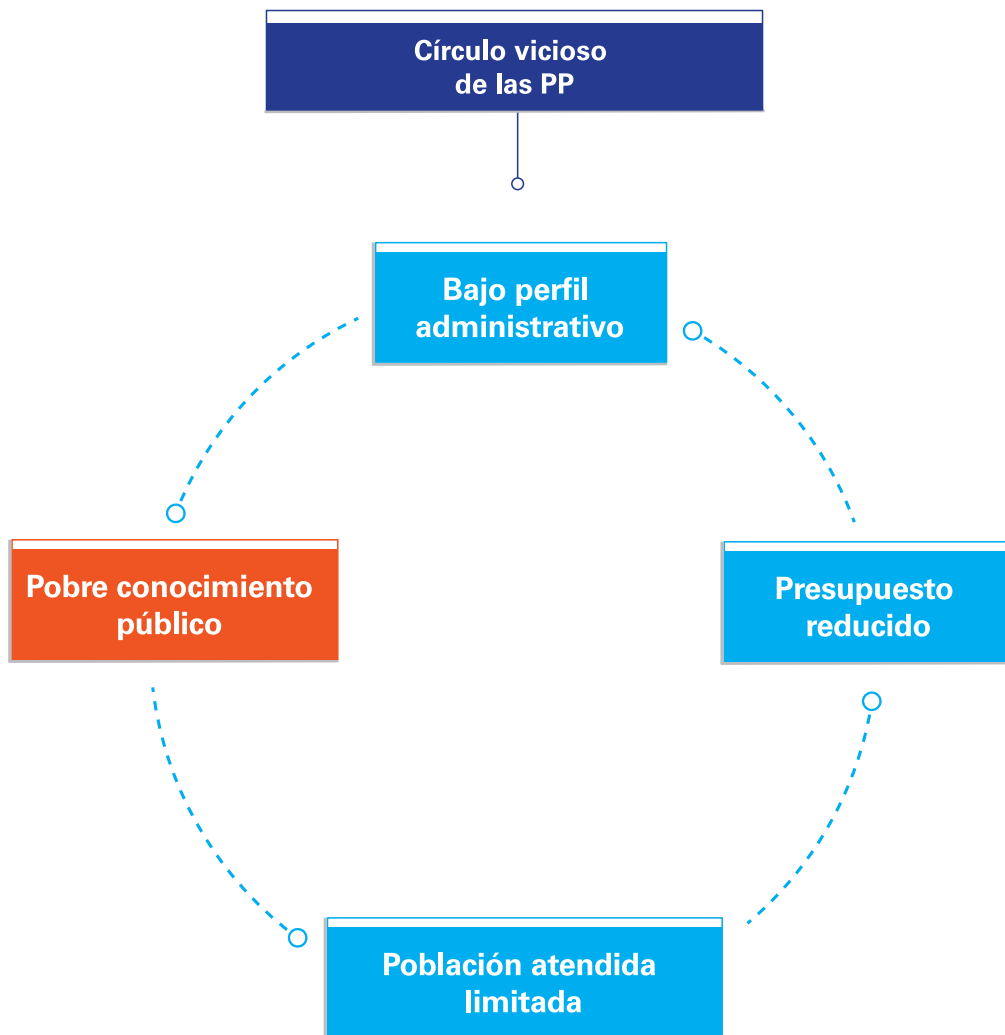


Los factores antes mencionados generan un círculo vicioso: el bajo perfil administrativo limita la capacidad para negociar presupuestos más elevados y la escasez presupuestal restringe la capacidad para

atender a una población más amplia. Debido al tamaño reducido de la población atendida, el trabajo de las PP tiene poco impacto entre un público más amplio, lo cual las acaba marginando dentro del aparato administrativo.

¿Por dónde se rompe este círculo vicioso? Aumentando la visibilidad y el conocimiento público del trabajo de las PP. En ausencia de respaldo externo, parece difícil negociar presupuestos más elevados que lleven a un aumento de la población atendida y a un perfil administrativo más alto.

ESQUEMA 12. CÍRCULO VICIOSO DE LAS PP



Elementos de una estrategia

Una potencial estrategia de visibilidad política a favor de las PP debería de tener cuatro elementos:

1. Multiplicar las voces favorables a las PP
2. Construir una coalición de respaldo a las PP
3. Sensibilizar a personas actoras políticas no legislativas
4. Colocar el tema en la agenda legislativa

Multiplicar las voces

Combatir la invisibilidad y elevar el perfil público de las PP empieza por su adecuado posicionamiento por parte del SIPINNA y el SNDIF tanto a escala nacional como estatal. El perfil de las PP también se fortalece con el reclutamiento de personas convencidas y capaces de representar este trabajo ante los más altos niveles de gobierno.

Asimismo, la PP federal habría de involucrarse en la tarea y dar voz a las PP estatales. La primera debería de ser un repositorio de información sobre el trabajo de las PP en los estados, así como una generadora de materiales de comunicación para el resto de la comunidad.

Por último, sería útil subir el perfil público y mediático de titulares de las PP, para darle un rostro concreto a la labor cotidiana de éstas.

En el ámbito privado, habría que posibilitar el reclutamiento de personas voceras informales. Además, habría que buscar a activistas con vinculación a temas de NNA, así como a periodistas o personalidades diversas que hubiesen manifestado alguna simpatía o interés por causas públicas relacionadas con NNA.

Para alinear el mensaje, resultaría útil desarrollar materiales de comunicación, socializados entre la red de voceras y voceros.



©UNICEF México/Verdeespina

Construir una coalición de respaldo a las PP

En paralelo al reclutamiento de personas voceras, es indispensable construir una coalición de respaldo a las PP. Esta tendría cuatro grandes vertientes:

1. Organizaciones de la sociedad civil en la órbita de políticas públicas de NNA.
2. Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a causas afines (derechos humanos, mujeres, justicia, cultura de la legalidad, etcétera).
3. Organizaciones empresariales y empresas individuales con agenda de Responsabilidad Social Empresarial.



4. Instituciones y organismos públicos, tanto del propio sector como de sectores relacionados, así como de otros poderes de la federación. En este caso es clave promover el papel de las PP con las instancias del poder judicial tales como el Ministerio Público.

La construcción de esta coalición debería de surgir de un mapeo de actores y actoras que identifique a posibles aliadas y aliados interesados en promover el fortalecimiento de las PP como parte de una agenda más amplia en favor de NNA.

Involucrar a personas actoras políticas no legislativas

La construcción de incidencia política en este tema ha de proceder de los márgenes hacia el centro. Eso significa tender puentes y sensibilizar a personas actoras políticas no directamente involucradas en la asignación de recursos o en la determinación de políticas públicas, por ejemplo, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Se sugiere abarcar cuatro grupos de actores estratégicos:

1. Partidos políticos.
2. Candidatos presidenciales o a gubernaturas de acuerdo con el calendario electoral federal o estatal.
3. Equipos de transición.
4. Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Por otra parte, resulta indispensable llevar el tema a la CONAGO como una manera de comprometer recursos y respaldos en el nivel estatal y facilitar negociaciones posteriores en el Congreso.

ESQUEMA 13. MAPA DE PERSONAS ACTORAS NO LEGISLATIVAS



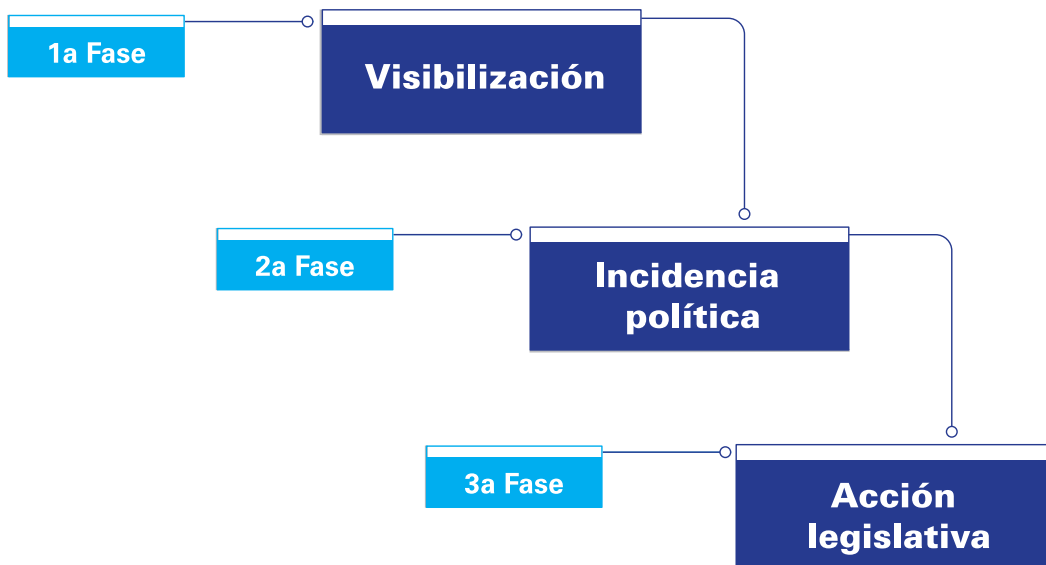
Colocar el tema en la agenda legislativa

Llevar el tema presupuestal de las PP al espacio legislativo ha de ser pensado como la fase última de una estrategia de asuntos públicos. No obstante, desde la construcción de la coalición y el despliegue de las y los voceros, se podría ir colocando gradualmente el tema con personas actoras legislativas relevantes.

En específico, se sugieren presentaciones formales y acercamientos informales con las y los legisladores de los siguientes comités y comisiones:

1. Cámara de Diputados
 - a. Derechos de la niñez
 - b. Derechos humanos
 - c. Atención a grupos vulnerables
 - d. Juventud
 - e. Desarrollo social
2. Senado de la República
 - a. Derechos de la niñez
 - b. Atención a grupos vulnerables
 - c. Desarrollo social
 - d. Derechos humanos

ESQUEMA 14. FASES DE LA ESTRATEGIA PARA INCIDENCIA LEGISLATIVA



Recomendaciones específicas

1. Concentrar esfuerzos de corto plazo en incrementar la visibilidad del tema, particularmente en la multiplicación de personas voceras.
2. Diseñar una estrategia detallada de asuntos públicos.
3. Crear un grupo interinstitucional, con participación de instancias federales para el diseño de la estrategia.
4. Considerar la posibilidad de contratación de una agencia especializada en la materia.



Referencias bibliográficas

Azaola, Elena, *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*, UNICEF, México, 2015. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/Diagnostico_adolescentes_web.pdf

Azaola, Elena, et al., *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional*, CIDE, México, 2014. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf>.

Basak, Melek, Duygun F. Demirel and Eylul D. Gonul Sezer, *Economic Costs of Violence against Young Children in Turkey*, Bernard van leer Foundation, Istanbul, 2013.

Castañer, Analía, Margarita Griesbach y Karla Gallo, *Guía práctica para la protección y restitución de Derechos de niñas, niños y adolescentes: Caja de herramientas*, UNICEF y DIF Nacional, México, 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*, CONEVAL y UNICEF, México, 2014.

Currie, Jeanet, and Erdal Tekin, "Does Child Abuse Cause Crime?", en: *NBER Working Papers*, April, 2006. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12171.pdf>

Global Protection Cluster & US AID, *Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection. The Role of Case Management in the Protection of Children: A Guide for Policy & Programme Managers and Caseworkers*, Global Protection Cluster & US AID, enero de 2014.



Hsiao, Celia, *et al.* "Violence Against Children in South Africa: The Cost of Inaction to Society and the Economy", en: *BMJ Global Health Journal*, enero de 2018. Disponible en: <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/3/1/e000573.full.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, INEGI, México, 2016.

_____, *Encuesta Intercensal*, INEGI, México, 2015.

_____, *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*, INEGI, México, 2015.

_____, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, INEGI, México, 2016.

_____, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, INEGI, México, 2016.

_____, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, INEGI, Módulo de Trabajo Infantil, México, 2015.

Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*, INSP, México, 2012.

Know Violence in Childhood, *Ending Violence in Childhood: Global Report 2017*, Know Violence in Childhood, New Delhi, 2017.

Lansford, Jennifer E., *et al.*, "Early Physical Abuse and Later Violent Delinquency: A Prospective Longitudinal Study", en: *Child maltreatment*, 12.3, 2007, pp. 233–245.

Organización Mundial de la Salud, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, OMS, 2016.

Pereznieto, Paola, Matthew Jones and Andres Montes, "Eliminating child labour, achieving inclusive economic growth", en: *World Vision Policy Paper*, Overseas Development Institute, World Vision, United Kingdom, 2016. Disponible en: http://cdn.worldvision.org.uk/files/2214/7801/5728/Child_labour_-_Economic_Growth_report_-_Oct_2016.pdf

Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, *Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular desde y en tránsito por México, Síntesis gráfica, México, 2016*. SEGOB, México, 2016.

UNICEF, *Orientaciones para la creación de la Procuraduría Local de Protección*, México, 2015. Documento no publicado.

Xiangming Fang, *The Burden and Economic Costs of Violence Against Children*, World Health Organization, Shanghai, 2016. Disponible en: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/parallel-session-12-xiangming-fang.pdf?ua=1>

Yang, B. and D. Lester, "Recalculating the economic cost of suicide", en: *Death Studies*, abril, 31(4), Routledge, United Kingdom, 2007, pp. 351–61. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17378112#>

Zepeda Lecuona, Guillermo, *La transformación del Sistema Penitenciario Federal*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 2017.





© UNICEF/UNI137646/Friedman-Rudovsky

Anexos

ANEXO 1

Tablas adicionales del modelo de costeo

TABLA 1. ORGANIGRAMA IDEAL, NIVELES DE PUESTOS Y NÚMERO DE PERSONAS EMPLEADAS

DIRECCIONES	PUESTOS	NIVEL	NÚM. DE PERSONAS EMPLEADAS
Procurador (a) de Protección		1	1
Subprocuradurías			
	Subprocuradores o Subprocuradoras	2	1 x Subprocuraduría
	Coordinador(a) de vinculación y atención a municipios	3	1 x Subprocuraduría
	Asistente administrativa	5	1 x Subprocuraduría
Director(a) de Protección y restitución de derechos		2	1
	Primer contacto (profesionales en derecho)	4	1 x 2400 asesorías
	Recepcionista	5	1 x Subprocuraduría
	Profesionales en psicología	3	1 x 300 casos
	Profesionales en derecho	3	1 x 300 casos
	Profesionales en trabajo social	4	1 x 300 casos
	Asistentes de seguimiento	5	1 x Subprocuraduría

DIRECCIONES	PUESTOS	NIVEL	NÚM. DE PERSONAS EMPLEADAS
Dirección Jurídica (resolución de amparos)			
		2	1
Director(a) de Representación Jurídica			
		2	1
	Profesionales en psicología	3	1 x 300 casos
	Profesionales en derecho	3	1 x 300 casos
	Profesionales en trabajo social	4	1 x 300 casos
Dirección Familias de Acogida			
	Director(a)	2	1
	Profesionales en psicología	3	2
	Profesionales en derecho	3	1
	Profesionales en trabajo social	4	1
	Recepcionistas	5	1
Dirección de Adopciones			
	Director(a)	2	1
	Profesionales en psicología	3	1
	Profesionales en derecho	3	1
	Profesionales en trabajo social	4	1
	Recepcionistas	5	1
Dirección de Supervisión, Registro y Certificación de CAS			
	Director(a)	2	1
	Profesionales en psicología	3	1 x 20 casos
	Profesionales en derecho	3	1 + 1 x 20 casos
	Profesionales en trabajo social	4	1 x 20 casos
	Asistente Administrativa/o	5	1

DIRECCIONES	PUESTOS	NIVEL	NÚM. DE PERSONAS EMPLEADAS
Coordinación o enlace administrativo de la procuraduría		2	
Subdirección de Coordinación de Municipios		3	1
Subdirección de Difusión y Vinculación Institucional		3	1
Subdirección de Coordinación de Análisis de Datos y Estudios		3	1
	Recepcionistas, secretarios o secretarias, limpieza, choferes	5	

TABLA 2. COSTO MENSUAL DEL PERSONAL POR NIVEL DE PUESTO EN LAS PP Y POR ENTIDAD FEDERATIVA (PESOS)

Entidades Federativas	Factor multiplicador*	Nivel de puesto				
		1	2	3	4	5
Promedio de referencia**	1	\$35,750	\$25,917	\$17,833	\$14,542	\$10,398
Aguascalientes	0.94	\$33,578	\$24,342	\$16,750	\$13,658	\$9,766
Baja California	0.98	\$35,197	\$25,516	\$17,558	\$14,317	\$10,237
Baja California Sur	0.91	\$32,536	\$23,587	\$16,230	\$13,234	\$9,463
Campeche	0.87	\$31,103	\$22,548	\$15,515	\$12,651	\$9,046
Coahuila	0.99	\$35,347	\$25,625	\$17,632	\$14,378	\$10,281
Colima	0.86	\$30,675	\$22,237	\$15,302	\$12,477	\$8,922
Chiapas	0.87	\$31,205	\$22,622	\$15,566	\$12,693	\$9,076
Chihuahua	0.94	\$33,682	\$24,417	\$16,802	\$13,700	\$9,796
Ciudad de México	1.25	\$44,717	\$32,417	\$22,306	\$18,189	\$13,006
Durango	0.78	\$28,009	\$20,305	\$13,972	\$11,393	\$8,146
Guanajuato	0.85	\$30,500	\$22,111	\$15,214	\$12,406	\$8,871
Guerrero	0.81	\$29,124	\$21,113	\$14,528	\$11,846	\$8,471



Entidades Federativas	Factor multiplicador*	Nivel de puesto				
		1	2	3	4	5
Hidalgo	0.87	\$31,220	\$22,633	\$15,574	\$12,699	\$9,080
Jalisco	0.98	\$35,031	\$25,396	\$17,475	\$14,249	\$10,189
Estado de México	0.97	\$34,589	\$25,075	\$17,254	\$14,069	\$10,060
Michoacán	0.87	\$31,088	\$22,537	\$15,508	\$12,645	\$9,042
Morelos	0.98	\$35,081	\$25,431	\$17,499	\$14,269	\$10,203
Nayarit	0.78	\$28,022	\$20,314	\$13,978	\$11,398	\$8,150
Nuevo León	1.10	\$39,397	\$28,561	\$19,653	\$16,025	\$11,459
Oaxaca	0.81	\$28,805	\$20,882	\$14,369	\$11,717	\$8,378
Puebla	0.91	\$32,597	\$23,631	\$16,261	\$13,259	\$9,481
Querétaro	1.11	\$39,771	\$28,832	\$19,839	\$16,177	\$11,567
Quintana Roo	0.75	\$26,654	\$19,323	\$13,296	\$10,842	\$7,752
San Luis Potosí	0.99	\$35,549	\$25,771	\$17,733	\$14,460	\$10,340
Sinaloa	0.75	\$26,689	\$19,348	\$13,313	\$10,856	\$7,763
Sonora	0.87	\$31,006	\$22,478	\$15,467	\$12,612	\$9,018
Tabasco	0.84	\$29,990	\$21,741	\$14,960	\$12,199	\$8,723
Tamaulipas	0.94	\$33,504	\$24,288	\$16,713	\$13,628	\$9,745
Tlaxcala	0.85	\$30,225	\$21,912	\$15,077	\$12,294	\$8,791
Veracruz	1.03	\$36,836	\$26,704	\$18,375	\$14,984	\$10,714
Yucatán	0.87	\$30,989	\$22,465	\$15,458	\$12,605	\$9,013
Zacatecas	1.00	\$35,617	\$25,820	\$17,767	\$14,488	\$10,359

* El factor multiplicador surge de dividir el Salario Diario Asociado a Trabajadores Asegurados en el IMSS de cada entidad federativa entre el promedio nacional.

** El promedio de referencia se obtiene del promedio de los costos de personal observados en campo para las PP de Coahuila y Chiapas.

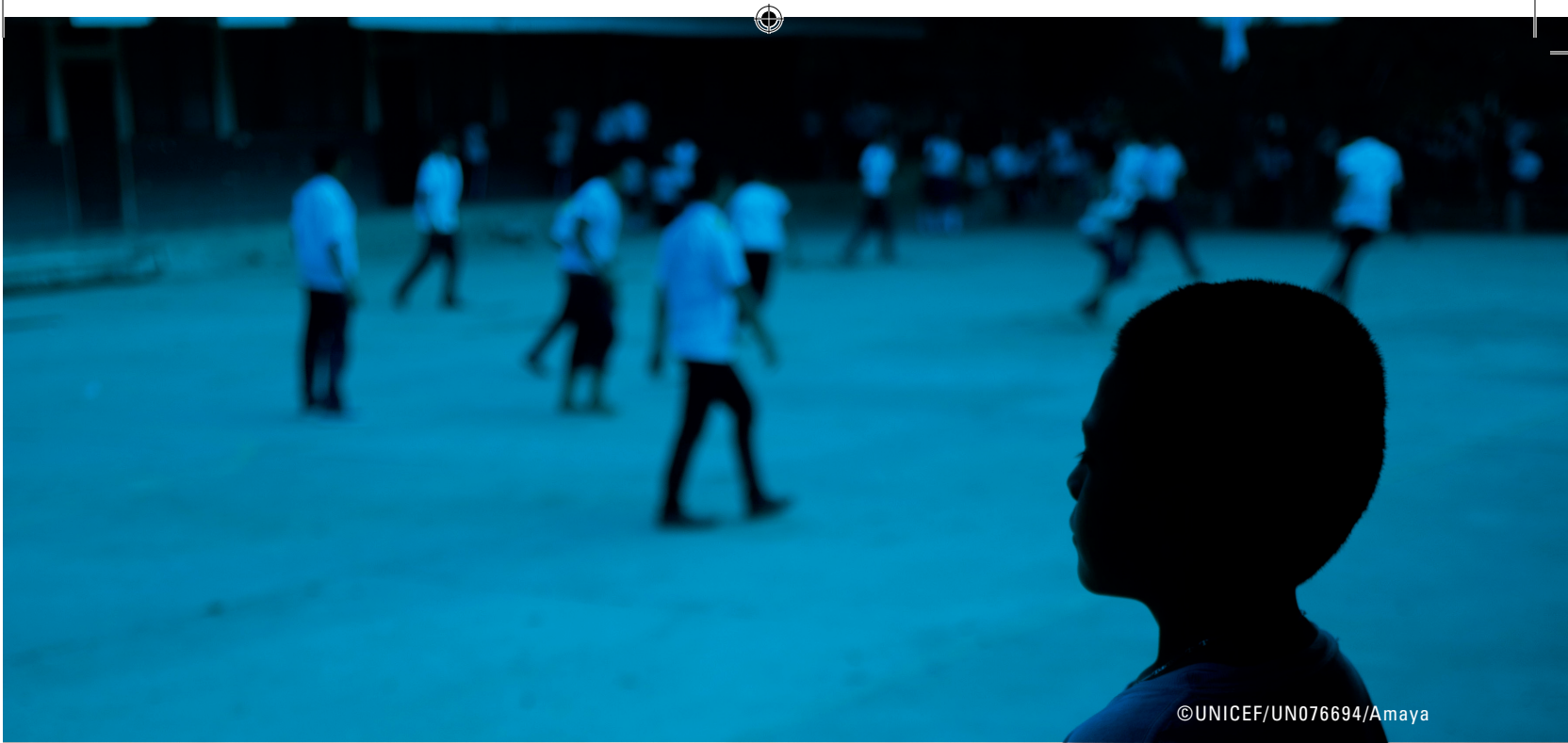


TABLA 3. DESGLOSE DE RUBROS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO POR CAPÍTULOS

CAPÍTULO 1000 - SERVICIOS PERSONALES	
Remuneraciones al personal de carácter permanente	
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	
Seguridad social	
Otras prestaciones sociales y económicas	
Previsiones	
Pago de estímulos a servidores públicos	
CAPÍTULO 2000 – MATERIALES Y SUMINISTROS	
Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales	
Alimentos y utensilios	
Materias primas y materiales de producción y comercialización	
Materiales y artículos de construcción y de reparación	
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	
Combustibles, lubricantes y aditivos	
Vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos	
Materiales y suministros para seguridad	
Herramientas, refacciones y accesorios menores	

CAPÍTULO 3000 – SERVICIOS GENERALES

Servicios básicos	
Servicios de arrendamiento	
Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	
Servicios financieros, bancarios y comerciales	
Servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación	
Servicios de comunicación social y publicidad	
Servicios de traslado y viáticos	
Servicios oficiales	
Otros servicios generales	

CAPÍTULO 5000 - BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES

Mobiliario y equipo de administración	
Mobiliario y equipo educacional y recreativo	
Equipo e instrumental médico y de laboratorios	
Vehículos y equipo de transporte	
Equipo de defensa y seguridad	
Maquinaria, otros equipos y herramientas	
Activos biológicos	
Bienes inmuebles	
Activos intangibles	

TABLA 4. RESUMEN DE POBLACIÓN ATENDIDA Y PRESUPUESTO POR CAPÍTULO DE LAS PP POR ENTIDAD FEDERATIVA EN ESCENARIO IDEAL

Entidades Federativas	Población atendida en las PP				Presupuesto de las PP en escenario ideal				
	POBLACIÓN ATENDIDA EN LAS OFICINAS DE LAS PP (PERSONAS)	POBLACIÓN QUE REQUIERE RESTITUCIÓN DE DERECHOS (CASOS)	POBLACIÓN QUE REQUIERE REPRESENTACIÓN JURÍDICA (CASOS)	CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL (CENTROS)	CAPÍTULO 1000 SERVICIOS PERSONALES (PESOS)	CAPÍTULO 2000 MATERIALES Y SUMINISTROS (PESOS)	CAPÍTULO 3000 SERVICIOS GENERALES (PESOS)	CAPÍTULO 5000 BIENES MUEBLES E INTANGIBLES (PESOS)	PRESUPUESTO TOTAL (PESOS)
Nacional	274,501	147,671	90,193	899	\$1,243,936,373	\$248,787,275	\$621,968,186	\$373,180,912	\$2,487,872,745
Aguascalientes	3,262	1,755	1,072	9	\$18,218,726	\$3,643,745	\$9,109,363	\$5,465,618	\$36,437,452
Baja California	7,461	4,014	2,451	116	\$33,419,721	\$6,683,944	\$16,709,861	\$10,025,916	\$66,839,443
Baja California Sur	1,585	852	520	7	\$13,322,696	\$2,664,539	\$6,661,348	\$3,996,809	\$26,645,393
Campeche	2,056	1,106	675	7	\$13,957,412	\$2,791,482	\$6,978,706	\$4,187,224	\$27,914,824
Coahuila	6,933	3,730	2,278	38	\$33,614,442	\$6,722,888	\$16,807,221	\$10,084,333	\$67,228,885
Colima	1,564	841	513	18	\$11,254,609	\$2,250,922	\$5,627,305	\$3,376,383	\$22,509,219
Chiapas	14,402	7,748	4,732	24	\$61,681,788	\$12,336,358	\$30,840,894	\$18,504,536	\$123,363,576
Chihuahua	8,361	4,498	2,747	78	\$40,945,923	\$8,189,185	\$20,472,962	\$12,283,777	\$81,891,846
Ciudad de México	15,074	8,109	4,953	67	\$62,477,937	\$12,495,587	\$31,238,968	\$18,743,381	\$124,955,873
Durango	4,327	2,328	1,422	5	\$23,677,577	\$4,735,515	\$11,838,788	\$7,103,273	\$47,355,154
Guanajuato	14,218	7,649	4,672	47	\$56,533,015	\$11,306,603	\$28,266,508	\$16,959,905	\$113,066,031
Guerrero	9,157	4,926	3,009	9	\$38,116,214	\$7,623,243	\$19,058,107	\$11,434,864	\$76,232,428
Hidalgo	6,705	3,607	2,203	9	\$34,377,269	\$6,875,454	\$17,188,634	\$10,313,181	\$68,754,537
Jalisco	18,286	9,837	6,008	80	\$66,937,349	\$13,387,470	\$33,468,674	\$20,081,205	\$133,874,698
Estado de México	36,000	19,367	11,829	43	\$116,951,787	\$23,390,357	\$58,475,894	\$35,085,536	\$233,903,574
Michoacán	11,073	5,957	3,638	21	\$49,428,125	\$9,885,625	\$24,714,062	\$14,828,437	\$98,856,249

Entidades Federativas	Población atendida en las PP				Presupuesto de las PP en escenario ideal				
	POBLACIÓN ATENDIDA EN LAS OFICINAS DE LAS PP (PERSONAS)	POBLACIÓN QUE REQUIERE RESTITUCIÓN DE DERECHOS (CASOS)	POBLACIÓN QUE REQUIERE REPRESENTACIÓN JURÍDICA (CASOS)	CENTROS DE ASISTENCIA SOCIAL (CENTROS)	CAPÍTULO 1000 SERVICIOS PERSONALES (PESOS)	CAPÍTULO 2000 MATERIALES Y SUMINISTROS (PESOS)	CAPÍTULO 3000 SERVICIOS GENERALES (PESOS)	CAPÍTULO 5000 BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES (PESOS)	PRESUPUESTO TOTAL (PESOS)
Morelos	4,152	2,233	1,364	19	\$25,065,952	\$5,013,190	\$12,532,976	\$7,519,786	\$50,131,904
Nayarit	2,803	1,508	920	8	\$24,020,094	\$4,804,019	\$12,010,047	\$7,206,028	\$48,040,188
Nuevo León	11,160	6,003	3,667	33	\$54,277,954	\$10,855,591	\$27,138,977	\$16,283,386	\$108,555,908
Oaxaca	9,767	5,254	3,209	19	\$33,210,189	\$6,642,038	\$16,605,095	\$9,963,057	\$66,420,379
Puebla	15,169	8,160	4,984	16	\$61,362,727	\$12,272,545	\$30,681,363	\$18,408,818	\$122,725,453
Querétaro	4,746	2,553	1,559	29	\$27,680,703	\$5,536,141	\$13,840,352	\$8,304,211	\$55,361,406
Quintana Roo	3,406	1,833	1,119	4	\$16,573,493	\$3,314,699	\$8,286,747	\$4,972,048	\$33,146,987
San Luis Potosí	6,512	3,503	2,140	29	\$37,182,267	\$7,436,453	\$18,591,134	\$11,154,680	\$74,364,534
Sinaloa	6,736	3,624	2,213	16	\$30,336,778	\$6,067,356	\$15,168,389	\$9,101,033	\$60,673,555
Sonora	6,551	3,524	2,152	43	\$33,502,621	\$6,700,524	\$16,751,311	\$10,050,786	\$67,005,243
Tabasco	5,643	3,036	1,854	2	\$32,953,382	\$6,590,676	\$16,476,691	\$9,886,015	\$65,906,763
Tamaulipas	7,829	4,212	2,572	45	\$41,474,610	\$8,294,922	\$20,737,305	\$12,442,383	\$82,949,221
Tlaxcala	3,045	1,638	1,001	4	\$13,529,932	\$2,705,986	\$6,764,966	\$4,058,979	\$27,059,863
Veracruz	18,078	9,725	5,940	40	\$84,913,198	\$16,982,640	\$42,456,599	\$25,473,959	\$169,826,396
Yucatán	4,570	2,459	1,502	8	\$19,712,675	\$3,942,535	\$9,856,337	\$5,913,802	\$39,425,349
Zacatecas	3,872	2,083	1,272	6	\$33,225,207	\$6,645,041	\$16,612,603	\$9,967,562	\$66,450,414

TABLA 5. PRESUPUESTO COMPARATIVO DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidades Federativas	Presupuesto escenario ideal	Presupuesto escenario 2	Presupuesto escenario 3	Presupuesto actual
Aguascalientes	\$36,437,452	\$29,658,539	\$12,070,576	\$19,326,104
Baja California	\$66,839,443	\$49,624,001	\$27,606,337	
Baja California Sur	\$26,645,393	\$23,490,160	\$5,862,932	
Campeche	\$27,914,824	\$23,929,088	\$7,606,869	\$18,921,525
Coahuila	\$67,228,885	\$51,093,067	\$25,669,119	\$25,652,000
Colima	\$22,509,219	\$19,458,014	\$5,784,874	
Chiapas	\$123,363,576	\$87,886,784	\$53,439,109	\$8,096,132
Chihuahua	\$81,891,846	\$63,930,866	\$30,939,361	
Ciudad de México	\$124,955,873	\$82,912,503	\$55,779,517	
Durango	\$47,355,154	\$39,967,306	\$16,010,846	
Guanajuato	\$113,066,031	\$86,538,754	\$52,605,639	\$44,496,905
Guerrero	\$76,232,428	\$60,212,354	\$33,880,565	\$5,809,103
Hidalgo	\$68,754,537	\$56,098,408	\$24,809,906	\$19,647,621
Jalisco	\$133,874,698	\$94,512,820	\$67,656,267	\$7,489,339
Estado de México	\$233,903,574	\$158,423,743	\$133,204,101	
Michoacán	\$98,856,249	\$78,048,772	\$40,968,425	\$5,294,185
Morelos	\$50,131,904	\$41,182,861	\$15,360,660	
Nayarit	\$48,040,188	\$43,208,822	\$10,370,279	\$11,928,225
Nuevo León	\$108,555,908	\$81,108,582	\$41,299,410	



Entidades Federativas	Presupuesto escenario ideal	Presupuesto escenario 2	Presupuesto escenario 3	Presupuesto actual
Oaxaca	\$66,420,379	\$48,476,312	\$36,154,414	\$43,029,138
Puebla	\$122,725,453	\$92,640,017	\$56,127,750	
Querétaro	\$55,361,406	\$43,550,696	\$17,561,345	\$11,491,312
Quintana Roo	\$33,146,987	\$27,643,062	\$12,604,062	
San Luis Potosí	\$74,364,534	\$58,897,182	\$24,114,605	
Sinaloa	\$60,673,555	\$49,695,638	\$24,924,559	\$7,606,359
Sonora	\$67,005,243	\$54,051,871	\$24,243,632	\$8,371,098
Tabasco	\$65,906,763	\$53,716,912	\$20,917,963	\$37,367,772
Tamaulipas	\$82,949,221	\$64,779,207	\$29,001,367	
Tlaxcala	\$27,059,863	\$21,374,199	\$11,269,117	\$8,343,168
Veracruz	\$169,826,396	\$124,468,709	\$66,963,556	
Yucatán	\$39,425,349	\$30,861,327	\$16,910,331	
Zacatecas	\$66,450,414	\$57,433,495	\$14,336,836	\$10,398,003



Presupuesto

- Las restricciones presupuestales son serias y crecientes.
- Se eliminaron apoyos del DIF Nacional, lo cual ha tenido un serio impacto presupuestal y fue motivo de despidos.
- Al dejar de recibir apoyos federales, las PP estatales colaboran menos con la Federación en temas como las bases de datos de los CAS o con acceso a información presupuestal. Una Procuraduría se negó a darle información al equipo evaluador porque no quería que la PP Federal tuviera acceso a ella.
- En el caso de que la Procuraduría tuviera nivel de secretaría y perteneciera al gabinete de seguridad, la capacidad de gestión de recursos era mucho mejor, así como el acceso a fondos federales de seguridad.

Recursos Humanos



- Recursos humanos insuficientes para atender la demanda existente.
- En su mayoría, el personal no está basificado, está contratado por honorarios lo cual genera una alta rotación.
- Incluso en estados como Coahuila, el personal no recibe los sueldos que corresponden a sus puestos.
- Parece haber una escasez de abogados.
- Las PP expresaron el deseo de contar con una fuerza pública especializada en NNA siguiendo el modelo de Coahuila.
- Se demanda mayor capacitación.

Modelo con enfoque de derechos – LGDNNA y equipos multidisciplinarios

- No ha permeado completamente el modelo con enfoque de derechos.
- El personal no se encuentra organizado de manera sistemática en equipos multidisciplinarios.
- Los equipos de las PP siguen funcionando con la inercia de la estructura de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia.
- La evaluación de casos y las acciones de restitución se realizan de manera informal y no sistemática.
- El personal de las PP siente que el modelo de organización propuesto a partir de la nueva Ley no se ajusta a la realidad presupuestal, de personal y de diseño institucional del DIF.
- La Guía práctica es limitada y no se ha internalizado en el trabajo cotidiano de las PP. Además de que no aborda el tema de la representación coadyuvante y en suplencia.

Diseño institucional

- La permanencia de las PP en la estructura del DIF dificulta la obtención de recursos presupuestales dirigidos a la protección.
- Se genera una demanda de atención a otras poblaciones vulnerables que interfiere con las funciones básicas de las PP.
- Puede haber conflictos de interés cuando las PP operan los CAS y al mismo tiempo deben de verificarlos. Desde el punto de vista de algunas PP, la administración de los CAS es una ventaja porque les permite colocar con mayor facilidad a los niños que requieren medidas urgentes de protección.

- 
- 
- En términos generales, la demanda de apoyos está limitada por la oferta existente de atención. Por ejemplo, se entregan fichas para la atención de personas que llegan directamente a las PP y los que no alcanzan ficha deben regresar otro día o hay subprocuradurías que cierran cuando el personal está en los juzgados.
 - Hay poca sistematización de la información y no hay mecanismos ni incentivos para generar indicadores de desempeño.
 - El personal de las PP tiene dudas sobre la distribución de competencias establecidas en la Ley, lo cual se traduce en una operación muy heterogénea.
 - No hay división clara de labores entre las PP municipales y las PP estatales, además de que no se unifican las bases de datos y las estadísticas.

Coadyuvancia y suplencia

- La interpretación sobre el papel de coadyuvancia de las PP de acuerdo con la Ley es heterogénea. En algunos casos, la PP siempre se presenta en los juzgados; en otros, solamente los jueces les dan vista de los casos por vía de oficio; y en otros más, se apoyan con redes informales de colaboración.
- En los estados visitados se comentó que incluso los jueces interpretan el papel de las PP en forma diferente. Unos siempre los llaman mientras que otros no les avisan de los casos.
- Se espera que, en el futuro, conforme haya más amparos, el número de coadyuvancia se incremente considerablemente.

ANEXO 3

Normatividad local de las PP

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	ADSCRIPCIÓN	ATRIBUCIONES ADICIONALES	FUNDAMENTO JURÍDICO DE ATRIBUCIONES ADICIONALES	PRINCIPALES ATRIBUCIONES ADICIONALES (EX CAS)	SUPERIOR JERÁRQUICO	SUBPROCURADURÍAS O PROCURADURÍAS MUNICIPALES	CAS DEPENDIENTE	NOTAS
Aguascalientes	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	Ley del Sistema Estatal del Sistema de Asistencia Social y de Integración Familiar	Prestación de servicios jurídicos y de orientación social a población vulnerable (incluye representación)	DG	Subprocuradurías (Posibles, no operativas)	1	
Baja California	Procuraduría para la Defensa de los Menores y la Familia	Sistema DIF	Sí	Ley de Asistencia Social para el Estado de Baja California	Protección jurídica a la integridad familiar y población vulnerable	DG	Subprocuradurías	2	
Baja California Sur	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	No determinado	Asistencia jurídica a población vulnerable y asuntos familiares	DG	No determinado	0	
Campeche	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	No determinado	Asistencia jurídica a la población	DG	Procuradores Auxiliares (Municipales, atribuciones completas excepto lineamientos, CAS y adopciones, denominados)	1	

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	ADSCRIPCIÓN	ATRIBUCIONES ADICIONALES	FUNDAMENTO JURÍDICO DE ATRIBUCIONES ADICIONALES	PRINCIPALES ATRIBUCIONES ADICIONALES (EX CAS)	SUPERIOR JERÁRQUICO	SUBPROCURADURÍAS O PROCURADURÍAS MUNICIPALES	CAS DEPENDIENTE	NOTAS
Chiapas	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia	Sistema DIF	Sí	No determinado	Asistencia jurídica a la población vulnerable	DG	Procuradurías Municipales (Atribuciones completas, excepto lineamientos, CAS y adopciones)	1	
Chihuahua	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	Asistencia jurídica a grupos vulnerables (estimado)	DG	Subprocuradurías (por distrito judicial, atribuciones completas excepto por CAS y lineamientos)	No determinado	
Ciudad de México	Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	No	No determinado	
Coahuila	Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia	Gobierno del Estado	No	No aplica	No aplica	Gobernador	Subprocuradurías regionales (posibilidad de municipales)	0	Cuerpo de seguridad especializado
Colima	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	No determinado	Asistencia jurídica a población vulnerable	DG	Representante Regional (designado por autoridades municipales vía convenio)	4	
Durango	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	Delegado municipal	4 (estimado)	
Estado de México	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	Procuradurías municipales	4	

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	ADSCRIPCIÓN	ATRIBUCIONES ADICIONALES	FUNDAMENTO JURÍDICO DE ATRIBUCIONES ADICIONALES	PRINCIPALES ATRIBUCIONES ADICIONALES (EX CAS)	SUPERIOR JERÁRQUICO	SUBPROCURADURÍAS O PROCURADURÍAS MUNICIPALES	CAS DEPENDIENTE	NOTAS
Guanajuato	Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	Ley sobre el Sistema de Asistencia Social, Transitorios LDNNA	Asistencia jurídica a población vulnerable	DG	No	0	
Guerrero	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (en el reglamento aún aparece como del Menor y la Familia)	Sistema DIF	Sí	Reglamento	Asistencia jurídica a población vulnerable, atención psicológica	Dirección de Asistencia Jurídica y Protección a la infancia	Procuradurías regionales	1	
Hidalgo	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	No determinado	Asistencia jurídica a población vulnerable	DG	Subprocuradurías regionales	0	
Jalisco	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	Delegados institucionales (municipios, pueden realizar supervisión de CAS)	0	
Michoacán	Procuraduría de Protección de Niñas Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	Subprocuradurías regionales (5, establecidas por ley)	0	
Morelos	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia	Sistema DIF	Sí	Ley estatal, Reglamento interno	Atención a población vulnerable	DG	No determinado	3 (más un centro de convivencia)	

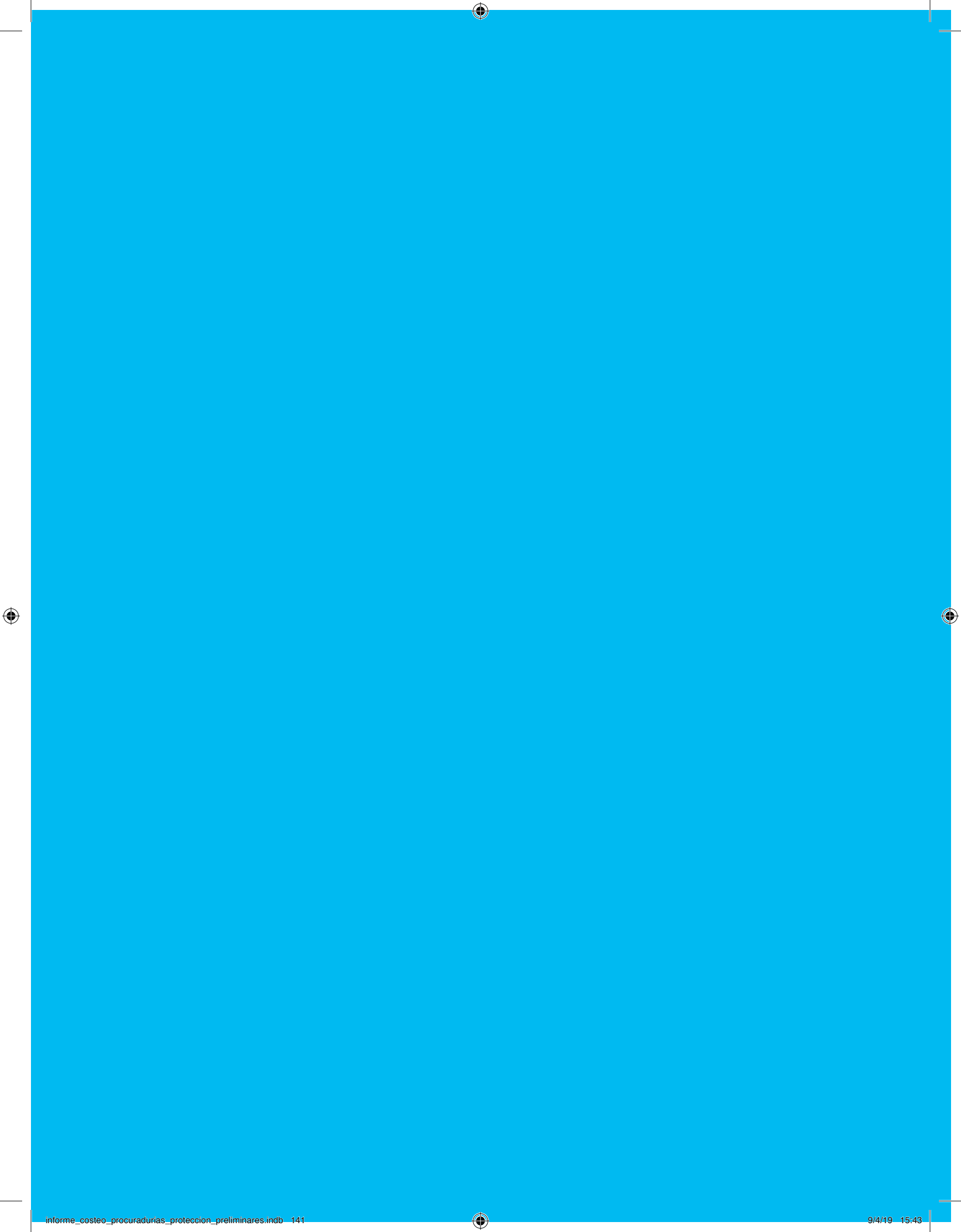
ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	ADSCRIPCIÓN	ATRIBUCIONES ADICIONALES	FUNDAMENTO JURÍDICO DE ATRIBUCIONES ADICIONALES	PRINCIPALES ATRIBUCIONES ADICIONALES (EX CAS)	SUPERIOR JERÁRQUICO	SUBPROCURADURÍAS O PROCURADURÍAS MUNICIPALES	CAS DEPENDIENTE	NOTAS
Nayarit	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia	Sistema DIF	Sí	No determinado	Atención a población vulnerable	DG	Delegados municipales	No determinado	
Nuevo León	Procuraduría de Protección de Niñas Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	Delegados distritales (número no determinado)	No determinado	
Oaxaca	Procuraduría de Protección de Niñas Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	No determinado	No determinado	
Puebla	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y Dirección de Asistencia Jurídica	Sistema DIF	Sí	Reglamento DIF	Atención jurídica a población vulnerable, jurídico del DIF	DG	No determinado	0	
Querétaro	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	Procuradurías de Protección Municipales	No determinado	



ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	ADSCRIPCIÓN	ATRIBUCIONES ADICIONALES	FUNDAMENTO JURÍDICO DE ATRIBUCIONES ADICIONALES	PRINCIPALES ATRIBUCIONES ADICIONALES (EX CAS)	SUPERIOR JERÁRQUICO	SUBPROCURADURÍAS O PROCURADURÍAS MUNICIPALES	CAS DEPENDIENTE	NOTAS
Quintana Roo	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia	Sistema DIF	Sí	No determinado	Asistencia población vulnerable	DG	Delegados municipales	No determinado	
San Luis Potosí	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes, la Mujer, la Familia y Adulto Mayor	Sistema DIF	Sí	Ley estatal	Asistencia a población vulnerable	DG	No determinado	0	Cuerpo de seguridad especializado, Procurador tiene nombramiento de 6 años
Sinaloa	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	Reglamento DIF	No determinado	DG	Procuradurías Municipales	No determinado	Se debe asumir que tiene CAS a su cargo, número no determinado
Sonora	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	Reglamento DIF	Asistencia a población vulnerable	DG	Procuradurías Municipales	Al menos 1	Al menos 1 CAS dependiente (niños migrantes)
Tabasco	Procuraduría de Protección de la Familia y de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	Reglamento DIF	Asistencia jurídica a familias	DG	Procuradurías Municipales	0	Atribuciones de Procuradurías municipales detalladas en la ley estatal, pueden realizar representación coadyuvante y suplente

ENTIDAD FEDERATIVA	DENOMINACIÓN	ADSCRIPCIÓN	ATRIBUCIONES ADICIONALES	FUNDAMENTO JURÍDICO DE ATRIBUCIONES ADICIONALES	PRINCIPALES ATRIBUCIONES ADICIONALES (EX CAS)	SUPERIOR JERÁRQUICO	SUBPROCURADURÍAS O PROCURADURÍAS MUNICIPALES	CAS DEPENDIENTE	NOTAS
Tamaulipas	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	No determinado	No determinado	No determinado	DG	No determinado	0	Estructura mínima
Tlaxcala	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	Reglamento DIF	Asistencia jurídica en materia familiar	DG	No determinado	0	
Veracruz	Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	Sistema DIF	Sí	No determinado	No determinado	DG	Procuradurías Municipales	2	
Yucatán	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia	Sistema DIF	Sí	Estatuto DIF	Asistencia población vulnerable	DG	No determinado	0	
Zacatecas	Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia	Sistema DIF	Sí	Estatuto DIF	Asistencia población vulnerable	DG	No determinado	4	También tiene adscritos 2 CAS para tercera edad

Fuente: Portales de transparencia de las entidades federativas, leyes estatales de derechos de niñas, niños y adolescentes, leyes estatales de asistencia social, estatutos de los sistemas.





© Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia
UNICEF México, 2019
Paseo de la Reforma No. 645 Col Lomas de Chapultepec
Ciudad de México, México
Tel. 01 55 5284 9530
www.unicef.org/mexico

Twitter @UNICEFMexico
Facebook UNICEFMexico
Instagram Unicefmexico

Fotografía de portada: ©UNICEF/UN0124763/Heger
Diseño: Salvador Jaramillo