



DIF
ESTATAL TLAXCALA

PROCURADURIA PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES

Proyecto:

155-4B.-PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE NNA EN TLAXCALA

Indicador:

O1F Contribuir a la Protección de Derechos de Niñas, Niños
y Adolescentes del Estado de Tlaxcala y Migrantes,
mediante acciones de detección, diagnóstico, planeación,
atención y seguimiento

Medio de Verificación:

UNICEF Resumen ejecutivo del informe sobre el costeo de Procuradurías de
Protección de NNA en las entidades federativas.

<https://www.unicef.org/mexico/media/2951/file/resumen%20ejecutivo.pdf>

Ubicación Física:

Página web de la UNICEF

Responsable del Proyecto

Mtra. Guadalupe Hernández Montes
Procuradora para la Protección de
Niñas, Niños y Adolescentes

Diciembre-2024



DIF
ESTATAL TLAXCALA

PROCURADURIA PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES

UNICEF Resumen ejecutivo del informe sobre el costeo de
Procuradurías de Protección de NNA en las entidades federativas.
<https://www.unicef.org/mexico/media/2951/file/resumen%20ejecutivo.pdf>

Vo.Bo.

Mtra. ~~Guadalupe Hernández Montes~~

Procuradora para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

Informe sobre su costo y propuestas
para su fortalecimiento

RESUMEN EJECUTIVO

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:

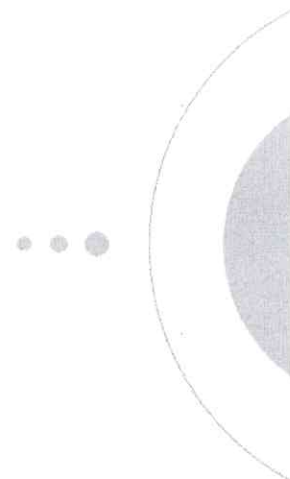
©UNICEF/0124763/Heger

1ª EDICIÓN, 2019

IMPRESO EN MÉXICO /PRINTED IN MEXICO

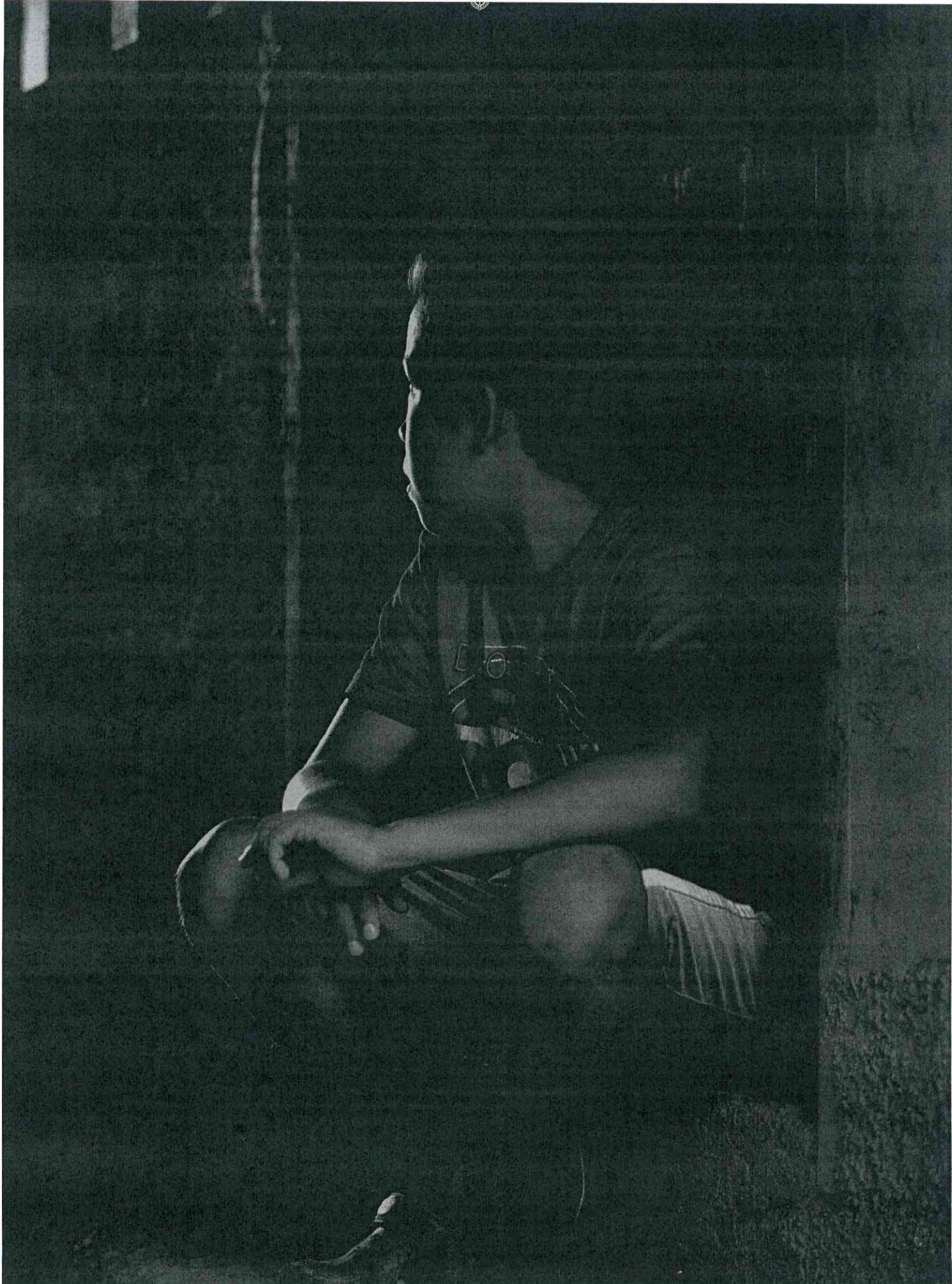
unicef 
para cada niño

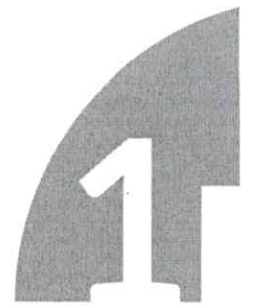
Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes



Informe sobre su costo y propuestas
para su fortalecimiento







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.




Resumen Ejecutivo

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.

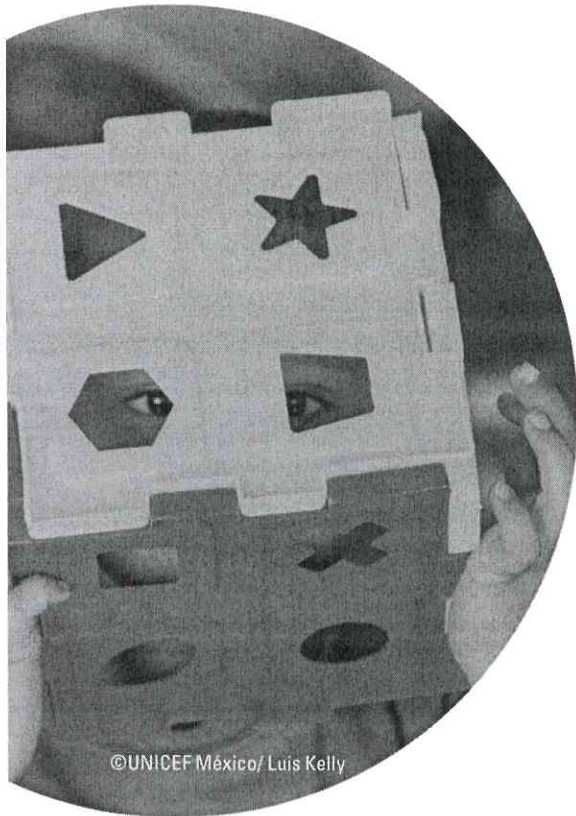


● En su definición más amplia, la población potencial de NNA que sufre la vulneración de al menos uno de sus derechos es de 21.4 millones. Se trata, sin embargo, de vulneraciones estructurales a poblaciones amplias que difícilmente pueden ser atendidas en el marco de las atribuciones de las PP y que, 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.

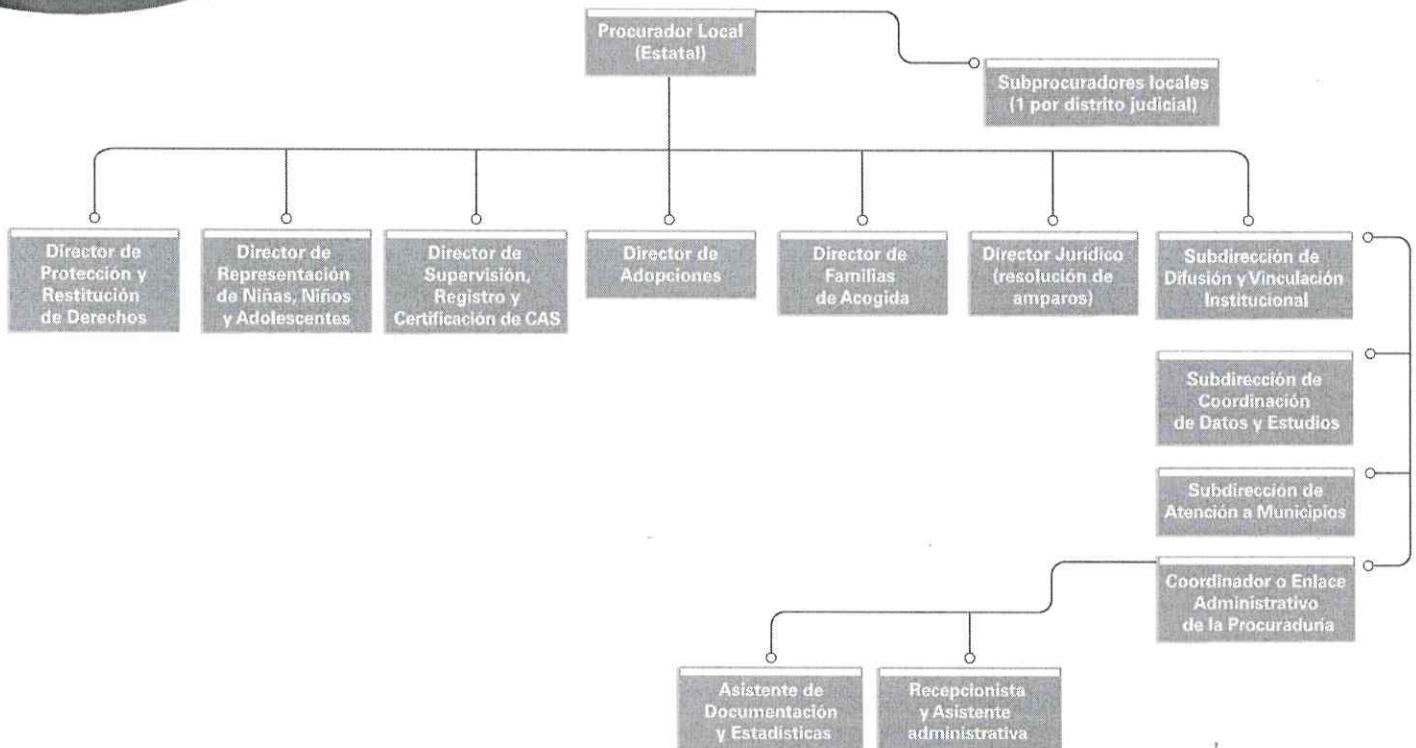
● Una parte importante del trabajo operativo de las PP debería operar mediante una estructura de subprocuradurías regionales. Las o los subprocuradores locales coordinarían operativamente a los equipos de protección y restitución y de representación jurídica que trabajen a nivel regional, organizados 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

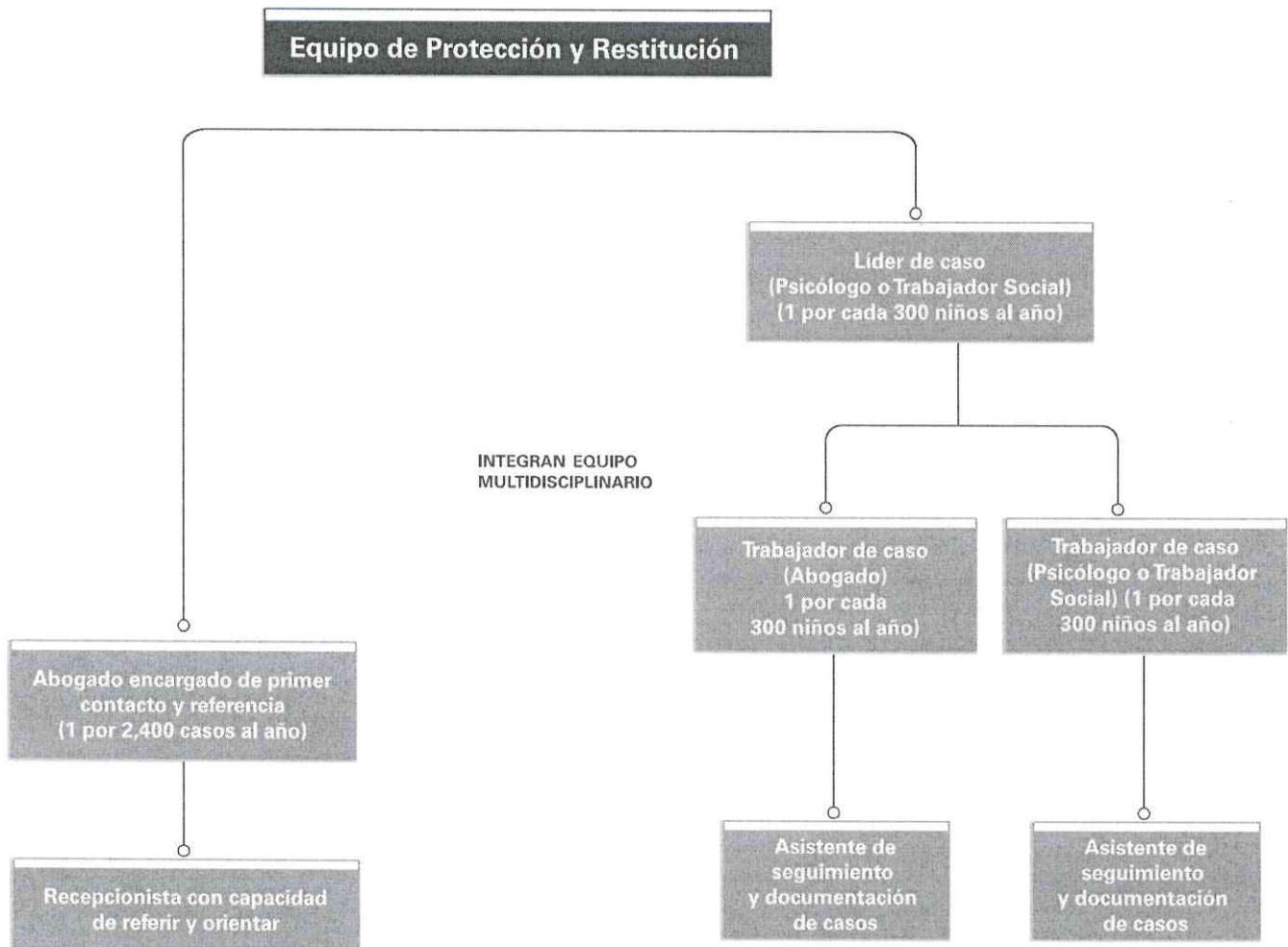
La estructura mínima deseable de una PP estaría encabezada por un procurador o procuradora que marque los lineamientos de política a nivel estatal, se asegure de que todas las áreas —particularmente las subprocuradurías desconcentradas— cumplan con sus funciones, y que se encargue de la coordinación 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:

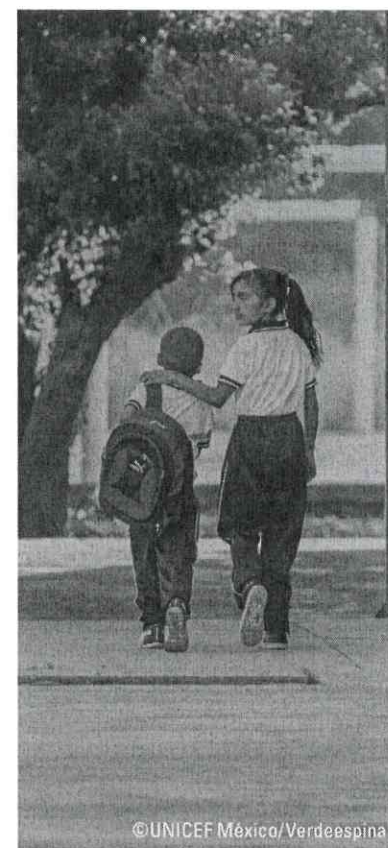
ESQUEMA 2. MODELO DE UN EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO PARA LA PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS



Los equipos multidisciplinarios de casos se encargarían de manera directa de las acciones que marca la LGDNN (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.

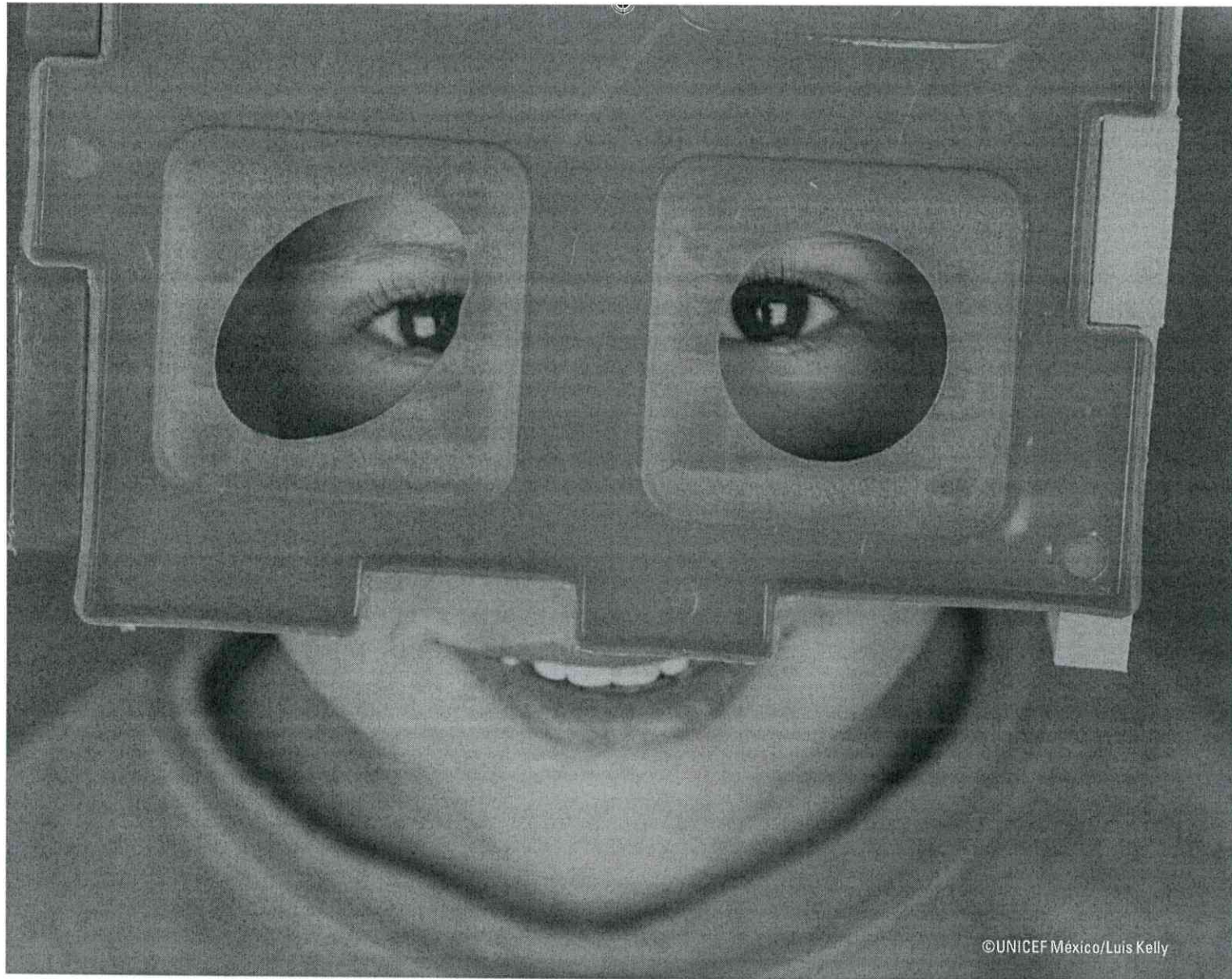
Aún en el escenario óptimo, los recursos requeridos son modestos. Representarían apenas el 0.013 por ciento del PIB, el 0.05 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el 0.07 por ciento del gasto programable y el 0.34 por ciento del Gasto Federal en Protección Social.

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:

Argumentos para invertir en las Procuradurías de Protección



\$57.28
pesos anuales

INVERSIÓN

Los recursos financieros que se requiere invertir por niño para tener un sistema de Procuradurías de Protección de NNA como dicta la LGDNNA son de \$57.28 pesos anuales.



0.85%
del costo anual

OPERACIÓN

Los recursos que se requieren para la operación eficiente de las PP son el 0.85% del costo anual de permitir que los NNA vivan en situaciones de violencia.



\$2,487
millones de pesos

ESCENARIO ÓPTIMO

En un escenario óptimo, el conjunto de las PP requeriría un presupuesto de \$2,487 millones de pesos. Al comparar el presupuesto óptimo con el presupuesto actual de las PP a cuyos presupuestos se tuvo acceso, se observa que el presupuesto actual equivale al 27% del óptimo.



\$1,016
millones de pesos

ESCENARIO ALTERNATIVO

En dos escenarios alternativos, donde se amplía el número de casos atendido 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 escenario 1 y \$1,016 millones de pesos en el escenario 2.



© 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. 55 5284 9530
www.unicef.org/mexico

Twitter @UNICEFMexico
Facebook UNICEFMexico
Instagram Unicefmexico

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