

# Análisis de Procesos del Programa de Asistencia Social y Refugio

**Informe final**

Enero 2024

## RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Asistencia Social y Refugio se encuentra dentro del Sistema DIF Morelos y se vincula con el Programa de Desarrollo Social de Morelos en su objetivo de Asistencia Social. Atiende a niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos, ya sea como víctimas de delito, por vulnerabilidad, en estado de necesidad, indefensión, discapacidad física y/o psicológica, con carpeta de investigación y que haya ingresado en alguno de los Centros de Asistencia Social CAMI, CASA, CASODI, Albergue del Adulto Mayor o el Refugio Casa de la Mujer como medida precautoria hasta la restitución de sus derechos. También otorga servicios de atención integral para familiares de personas con tratamientos, hospitalizadas en instituciones metropolitanas públicas, canalizadas por las mismas instituciones al Albergue Familiar.

El objetivo general de este trabajo es analizar la gestión operativa del programa, que permita valorar si éste cumple con lo necesario para el logro de sus metas y propósito, así como generar recomendaciones específicas que permitan la instrumentación de mejoras. Sus objetivos específicos consisten en 1) Describir la gestión operativa del programa mediante sus principales procesos, 2) Identificar y analizar los problemas, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de éste, 3) Analizar la gestión y la articulación de los procesos que contribuyen al logro del objetivo del programa y 4) Elaborar recomendaciones específicas para que implemente el programa, tanto a nivel normativo como operativo.

La metodología utilizada en este trabajo consiste en métodos de análisis descriptivo a partir de la revisión documental normativa y operativa del programa y del análisis de información de primera mano obtenida por medio de entrevistas semiestructuradas al personal del programa en una reunión llevada a cabo de manera virtual. Se utilizaron elementos de los Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos del CONEVAL, en específico el Modelo General de Procesos planteado en dicho documento, para identificar y analizar los procesos del programa. De esta forma se identificaron y analizaron las características de los procesos, la articulación entre ellos y su consistencia con el diseño del programa y con los instrumentos para medir su desempeño, identificando fortalezas y debilidades, buenas prácticas y cuellos de botella.

Las principales conclusiones de este análisis son las siguientes:

El programa opera en un contexto institucional sólido y consolidado: cuenta con Reglas de Operación y Lineamientos para cada uno de los Centros de Asistencia, Refugio y Albergue, los criterios para el ingreso de los beneficiarios a los mismos, así como los mecanismos de atención, están adecuadamente establecidos en la normatividad, la operación es supervisada frecuentemente y se generan reportes de avance en el logro de los objetivos del programa de manera trimestral y anual.

La operación del programa está diseñada con base en los siguientes procesos que se llevan a cabo de forma consecutiva:

- a. Planeación
- b. Ingreso de los usuarios o beneficiarios a los Centros de Asistencia Social (Selección de beneficiarios)
- c. Adquisición de insumos y medicamentos y su transformación en alimentos y servicios (Producción de bienes y servicios)
- d. Otorgamiento del albergue y los servicios correspondientes y egreso de cada centro (Entrega

- de apoyos)
- e. Seguimiento de los usuarios de los centros (Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos)
- f. Evaluación y monitoreo

En las ROP se establecen los procesos de ingreso de usuarios a los centros, el otorgamiento de albergue y servicios y el Seguimiento a los usuarios. En la normatividad estatal están establecidos los procesos de Planeación, Evaluación y monitoreo y Adquisiciones (Producción de bienes y servicios). El proceso de Difusión y Contraloría social no se lleva a cabo debido a la naturaleza de protección del programa a las personas cuyos derechos han sido vulnerados.

Los procesos definidos son consistentes con el diseño del programa, es decir, son suficientes para lograr el objetivo del programa *Personas con carpeta de investigación cuentan con protección y asistencia* y ningún proceso es obsoleto para ello. El diseño operativo del programa en estos procesos es consistente con el diseño de los objetivos del programa y con la forma en la que mide su desempeño, por lo que puede decirse que el programa se orienta a sus resultados.

Los criterios, requisitos y procedimientos de los procesos son adecuados para atender a las personas que han sido víctimas de un delito y para las que las autoridades correspondientes han emitido una carpeta de investigación y que requieren del medio de protección. Los criterios y requisitos de cada centro son adecuados a la población que atienden.

Las evaluaciones o análisis que se han llevado a cabo al programa corresponden a un diagnóstico, en el que se establece el problema público para el que fue creado, su evolución, sus causas y consecuencias, el objetivo del programa, sus componentes y su matriz de indicadores para resultados. Sin embargo, al ser un diagnóstico, éste no documenta avances. De este modo, la única evidencia con la que se cuenta el programa para documentar sus resultados es el avance en las metas de los indicadores de su MIR, las cuales, al tercer trimestre de 2023 se habían logrado todas al 100%. De este modo es posible afirmar que el programa está logrando el objetivo que se planteó y se considera que el programa es una estrategia adecuada para atender el problema público identificado *Personas vulnerables se encuentran en estado de indefensión*.

El programa emite varios reportes e informes para documentar sus avances: un informe mensual de las acciones realizadas en todos los centros, los reportes trimestrales del avance en los indicadores de la MIR y un informe anual dirigido a la presidenta del Sistema DIF Morelos.

El programa no cuenta con mecanismos para conocer la satisfacción de los usuarios. Se llevan a cabo supervisiones frecuentes a los centros, sin embargo, sus resultados no están sistematizados ni se generan informes sobre los mismos.

El equipo evaluador emite las siguientes recomendaciones para la mejora del programa:

1. Incrementar la frecuencia de actualización y analizar la posibilidad de acortar el proceso de revisión para actualizar los lineamientos, manuales de operación y otros documentos que guíen la operación del programa, con el objetivo de que dichos instrumentos respondan a las necesidades actuales de los usuarios y del contexto institucional en el que se opera.
2. Diseñar e implementar mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios con los servicios otorgados, respetando la confidencialidad de sus datos personales. Sistematizar y analizar sus resultados y emitir reportes sobre los mismos. Esto permitirá contar con información para mejorar la operación del programa en cuanto a los servicios que brinda.
3. Registrar y sistematizar la información obtenida como resultado de las supervisiones que se llevan a cabo a cada uno de los centros asistenciales, refugio y albergue del programa, con la

finalidad de analizar dichos resultados y así obtener información que permita detectar áreas de mejora en la operación del programa.

4. Promover la realización de evaluaciones o análisis de resultados del programa que den cuenta de los cambios que dicho programa genera en las condiciones de vulnerabilidad de la población que ha sido atendida, respetando la confidencialidad de su identidad y datos personales. El diseño y monitoreo de algunos indicadores de resultados para cada centro, así como la realización de estudios de caso, podrían dar información muy valiosa sobre los beneficios que ha tenido el programa en su población atendida.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE</b> .....	<b>4</b>
<b>I.INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA</b> .....	<b>6</b>
<b>III.OBJETIVOS Y PREGUNTAS DEL ANÁLISIS DE PROCESOS DE PROGRAMAS SOCIALES</b> .....	<b>7</b>
Objetivo general .....	7
Objetivos específicos.....	7
Principales preguntas del análisis.....	7
<b>IV. METODOLOGÍA</b> .....	<b>8</b>
Alcances.....	9
Fuentes de información y análisis .....	9
<b>V. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA</b> .....	<b>11</b>
V.1. Identificación y equivalencia de procesos .....	11
V.2. Descripción y mapeo de la operación del programa .....	11
Planeación.....	11
Difusión .....	12
Solicitud de apoyos .....	12
Selección de beneficiarios.....	12
Producción de bienes y servicios .....	13
Entrega de apoyos .....	14
Seguimiento a beneficiarios.....	14
Evaluación y monitoreo .....	15
<b>VI. HALLAZGOS Y RESULTADOS</b> .....	<b>16</b>
Fortalezas .....	16
Debilidades.....	16
Oportunidades.....	16
Amenazas .....	17
<b>VII. CONCLUSIONES</b> .....	<b>18</b>
<b>VIII. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>19</b>
<b>IX. ANEXOS</b> .....	<b>20</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Como parte de las acciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación de Desarrollo Social 2023, se establece el análisis de procesos de cuatro programas cuyos diagnósticos fueron analizados en 2022, dando continuidad al análisis de dichos programas y, así contribuir al Análisis de la Política Social, también establecida como acción en el documento mencionado. Los programas sujetos al análisis de procesos son los siguientes: Programa de Reactivación Económica, Programa de Apoyo a Proyectos Productivos Enfocado a Jóvenes de 18 a 29 años, Programa Primeros 1000 Días de Vida y Programa de Asistencia Social y Refugio.

En el Oficio Núm. CEE/250/2023, la Comisión Estatal de Evaluación de Desarrollo Social de Morelos solicita la colaboración de la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México para la realización, tanto del análisis de procesos de los programas mencionados, como del resto de las acciones del PADS 2023.

Con el fin de dar seguimiento a esta solicitud, en el presente documento se establece el Informe final del Análisis de Procesos del Programa de Asistencia Social y Refugio, en el que se presentan los resultados de este análisis. En el primer apartado, se describe el programa de manera general, posteriormente se presentan los objetivos del análisis y la metodología para lograrlos, en el cuarto apartado se aborda el análisis de procesos y se exponen los resultados del mismo, posteriormente se presentan los hallazgos a manera de FODA y finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones al programa.

## II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

El Programa de Asistencia Social y Refugio se encuentra dentro del Sistema DIF Morelos y se vincula con el Programa de Desarrollo Social de Morelos en su objetivo de Asistencia Social. Atiende a niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos, ya sea como víctimas de delito, por vulnerabilidad, en estado de necesidad, indefensión, discapacidad física y/o psicológica, con carpeta de investigación y que haya ingresado en alguno de los Centros de Asistencia Social CAMI, CASA, CASODI, Albergue del Adulto Mayor o el Refugio Casa de la Mujer como medida precautoria hasta la restitución de sus derechos. También otorga servicios de atención integral para familiares de personas con tratamientos, hospitalizadas en instituciones metropolitanas públicas, canalizadas por las mismas instituciones al Albergue Familiar.

La instancia responsable de su ejecución es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y la Familia y la Dirección de Centros de Asistencia Social. El Centro de Asistencia Morelense para la Infancia (CAMI), el Centro de Asistencia Social para adolescentes (CASA), el Centro de Asistencia Social para Personas con Discapacidad (CASODI), el Albergue Familiar, el Albergue del Adulto Mayor y el Refugio Casa de la Mujer, brindan resguardo y protección a usuarios que cumplan con el perfil de ingreso de cualquier municipio del Estado de Morelos.

El apoyo brindando en los Centros de Asistencia Social, Albergues y el Refugio, son los servicios que satisfacen necesidades básicas como lo es la atención alimentaria, médica, psicológica, terapia física, comunicación humana, jurídica y de trabajo social, dando seguimiento al plan de reintegración de los usuarios que sus redes de apoyo han acreditado ser viables para su debido cuidado, así como la gestión ante el Ministerio Público para acordar los cambios de medidas de protección en concordancia del interés superior de la niñez. Toda esta operación se lleva a cabo bajo la supervisión y aprobación de las titulares de cada unidad administrativa, teniendo a su equipo técnico conformado por área médica, psicológica, terapia física y comunicación humana, del área jurídica y de trabajo social, y un esfuerzo conjunto de toda la plantilla del personal operativo para ejecutar el plan de trabajo con enfoque humanista.

### III. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DEL ANÁLISIS DE PROCESOS DE PROGRAMAS SOCIALES

#### Objetivo general

Analizar la gestión operativa del programa, que permita valorar si éste cumple con lo necesario para el logro de sus metas y propósito, así como generar recomendaciones específicas que permitan la instrumentación de mejoras.

#### Objetivos específicos

- Describir la gestión operativa del programa mediante sus principales procesos
- Identificar y analizar los problemas, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de éste.
- Analizar la gestión y la articulación de los procesos que contribuyen al logro del objetivo del programa.
- Elaborar recomendaciones específicas para que implemente el programa, tanto a nivel normativo como operativo

#### Principales preguntas del análisis

1. ¿De qué forma está diseñada la operación del programa, es decir, su expresión en procesos? Descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo del proceso.
2. Los procesos definidos ¿son consistentes con el diseño del programa?
3. De acuerdo con los resultados observados, ¿se cuenta con evidencia que sugiera que el programa puede estar logrando el propósito que se planteó?
4. De acuerdo con la literatura y evidencia existente, y considerando los resultados documentados, ¿es el programa una estrategia adecuada para atender el problema público identificado? Si no, ¿cuáles son las recomendaciones para que así sea?
5. ¿El programa cuenta con un reporte de avances y cumplimiento de los indicadores establecidos del programa? Si no, ¿cuáles son las recomendaciones para que así sea?

## IV. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo el análisis de procesos del Programa de Asistencia Social y Refugio, se utilizó una metodología cualitativa, mediante la cual se describieron los procesos inmersos en la operación del programa y su relación con los resultados observables. Esta metodología involucró dos tipos de trabajo necesarios para el logro de los objetivos: trabajo de gabinete y trabajo de campo.

El análisis de gabinete incluyó el acopio, organización, sistematización y revisión detallada de la información contenida en documentos normativos y operativos solicitados al programa, documentos oficiales relacionados, registros administrativos y formatos de registro, bases de datos y sistemas de información, evaluaciones externas y otros documentos relacionados con el programa.

Para la recolección de información que permitiera complementar el análisis y lograr los objetivos planteados, se realizó trabajo de campo en el que se utilizaron técnicas cualitativas como la observación directa y la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores clave del programa. El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información consideraron las opiniones de los operadores y responsables del programa. Esto permitió obtener información sobre la eficacia de su operación para el logro de sus objetivos y sobre las características y contexto en el que se llevó a cabo dicha operación.

Mediante el análisis de la información que se obtuvo de ambos tipos de trabajo, se llevó a cabo la descripción de la operación del programa a través de los procesos operativos prioritarios para el logro de sus objetivos. Se utilizó el Modelo de Procesos del CONEVAL (Figura 1) para identificar los procesos inmersos en la operación del programa y así analizar sus elementos y características.

A partir de este análisis, se determinaron los problemas que se hacen frente, así como las buenas prácticas que se han consolidado en la operación. Se identificaron también las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la operación del programa y se emitieron recomendaciones pertinentes para su mejora operativa.

**Figura 1.** Modelo General de Procesos del CONEVAL



**Fuente:** CONEVAL, Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos, 2017.

## **Alcances**

Contar con un análisis puntual de los procesos operativos que el programa llevó a cabo en 2023 para la consecución de sus objetivos, así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realiza para lograr el cumplimiento de sus objetivos, con base en la información que el programa otorgó al equipo consultor. Además, identificar buenas prácticas, cuellos de botella, fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora del programa.

## **Fuentes de información y análisis**

A partir de una solicitud de información que el equipo evaluador hizo al programa a través de la COEVAL, se puso a disposición, los siguientes documentos para su revisión y análisis:

- Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024
- Proyecto de Reglas de Operación del Programa de Asistencia Social y Refugio 2023
- Diagnóstico del Programa de Asistencia Social y Refugio
- MIR del Programa de Asistencia Social y Refugio
- Lineamientos Internos de operación de los Centros Asistenciales CAMI, CASA, CASODI, Albergue Familiar, Albergue del Adulto Mayor y el Refugio Casa de la Mujer.
- Manual de Políticas y Procedimientos de la PRONAF donde se encuentran adscritos los Centros Asistenciales públicos del Sistema DIF Morelos
- Manual de Políticas y Procedimientos de la PRONAF donde se encuentran adscritos los Centros Asistenciales públicos del Sistema DIF Morelos.
- Mecanismos de planeación anual (documentos de planeación, programación y presupuestación del programa)
- Informe de acciones. Concentrado general por mes, 2021.
- Informe de acciones. Concentrado general por mes, 2022.
- Informe de acciones. Concentrado general por mes, 2023
- Formato de Evaluación Interna (FEI) 2021
- Formato de Evaluación Interna (FEI) 2022

A partir de esta información, se llevó a cabo una primera descripción y mapeo de la operación del programa, utilizando como base el Modelo General de Procesos del CONEVAL para identificar los procesos. En este mapa se señalaron las características de los procesos identificados en el trabajo de gabinete y se señalaron las características pendientes por identificar. A partir de dicha identificación se realizó una segunda solicitud de información más detallada y puntual con el objetivo de completar la caracterización de los procesos. Con el análisis del Formato de Evaluación Interna (FEI) se indagó inicialmente sobre los resultados y el logro de los objetivos del programa.

Con base en la primera descripción de la operación del programa y en el mapeo de sus procesos, se elaboraron la guía de entrevista que fue aplicada a los actores clave del programa con el objetivo de obtener información cualitativa de primera mano que complementara la información documental de los procesos y permitiera conocer cómo se desarrolla la operación en la práctica. Cabe mencionar que,

en concordancia con los términos de referencia de este trabajo, no se planteó obtener información primaria de los beneficiarios del programa, por lo que no se llevó a cabo una muestra de los mismos ni se diseñaron instrumentos para ello.

Se llevó a cabo una entrevista conjunta con la responsable del programa y los responsables de cada uno de los centros, albergue y refugio, y con personal de la COEVAL, de manera virtual el 17 de noviembre a las 12:00 hrs a través de la herramienta Google Meet. Como se mencionó, la realización de la entrevista tuvo la finalidad de profundizar en la descripción y características de los procesos, además de obtener información sobre problemas normativos u operativos, buenas prácticas, cuellos de botella, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de los mismos.

La información obtenida de la entrevista fue analizada y complementó el análisis de gabinete para dar respuesta a las preguntas de evaluación y para obtener la información para detallar la descripción de la operación, determinar la capacidad institucional del programa para lograr sus objetivos, valorar la pertinencia de los procesos y llevar a cabo el análisis FODA.

A partir del análisis FODA y de las respuestas a las preguntas, se elaboraron las recomendaciones pertinentes para mejorar la operación del programa.

## V. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA

El objetivo de esta sección es hacer una descripción general de la operación del Programa de Asistencia Social y Refugio, identificando sus procesos en sus principales documentos operativos, y se analiza su equivalencia con el modelo general de procesos del CONEVAL para su posterior caracterización.

### V.1. Identificación y equivalencia de procesos

Para identificar los procesos operativos del Programa de Asistencia Social y Refugio, se revisó, entre otros documentos el proyecto de Reglas de Operación entregado por el programa. En este documento sólo se identificó el proceso de Solicitud de Apoyos como equivalente al Modelo General de Procesos del CONEVAL, sin embargo, la solicitud no la realizan los beneficiarios en tanto que la única manera de acceder al apoyo del programa es si alguna autoridad judicial determina el resguardo y protección del estado en alguno de los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos.

Sin embargo, a partir de la información proporcionada por el programa referente a otros procesos, se identificaron procesos que se llevan a cabo en la práctica, aunque no estén establecidos en el Proyecto de ROP. Estos procesos son: Planeación, Selección de beneficiarios, Entrega de apoyos, Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos y Evaluación y Monitoreo. En el Anexo 1 se presentan los procesos identificados en la ROP y su equivalencia con el modelo general de procesos del CONEVAL.

### V.2. Descripción y mapeo de la operación del programa

#### Planeación

En las ROP del programa no se establece el proceso de planeación del mismo, sin embargo, la Ley de Planeación del Estado de Morelos establece las normas para este proceso en todas las acciones y programas de la administración pública de Morelos.

El programa cuenta con dos instrumentos de planeación estratégica: Diagnóstico del problema que el programa pretende atender y la MIR, que está establecida en dicho diagnóstico.

La Dirección de Administración y Finanzas (DAF) del Sistema DIF Morelos es la encargada de recibir el plan anual del programa en el que se lleva a cabo una estimación, con base en el presupuesto histórico, de los recursos necesarios para operar. Este ejercicio se lleva a cabo por el programa durante el último trimestre del año anterior al año fiscal correspondiente. Durante los primeros días del año la DAF informa al programa sobre su techo presupuestal.

Los productos que se obtienen de este proceso son el Diagnóstico del programa, la MIR, el Plan Anual de Trabajo y el techo presupuestal autorizado.

El diagnóstico y la MIR son insumos para la planeación anual, pero también para el proceso de Evaluación y monitoreo del programa. El plan anual de trabajo y el techo presupuestal son los insumos para la compra y producción de bienes y servicios que se otorga en los centros de asistencia y refugio.

## Difusión

El proceso de difusión no es aplicable a este programa ya que los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos representan espacios seguros para usuarios que no cuentan con redes de apoyo al momento de la vulneración de sus derechos, a los que no es posible acceder de manera voluntaria, a menos que se cuente con una carpeta de investigación emitida por autoridades correspondientes. De este modo, es indispensable mantener una confidencialidad de los espacios y de los mismos servicios que se ofrecen, durante la estancia en los Centros Asistenciales y Refugio del Sistema DIF Morelos.

## Solicitud de apoyos

De la misma manera que el proceso de difusión, el proceso de solicitud de apoyos no es llevado a cabo en la operación del programa debido a su propia naturaleza. La población objetivo del programa son las personas que cuentan con carpeta de investigación porque sus derechos han sido vulnerados, de modo que cuentan con las características necesarias para ser atendidas en los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos. De este modo, los beneficiarios del programa no solicitan los apoyos del mismo, sino son las autoridades judiciales competentes quienes determinan su resguardo y protección por parte del Estado en alguno de estos centros.

En este sentido, los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos no reciben solicitudes de apoyo por parte de los beneficiarios, sino que reciben a las personas a las que las autoridades competentes han determinado como vulneradas en sus derechos y en necesidad de una medida de protección.

## Selección de beneficiarios

El proceso de selección de beneficiarios está establecido en el apartado *IV. Contenido de las Reglas de Operación vii Definición del mecanismo de acceso* del Proyecto de Reglas de Operación<sup>1</sup>.

Los principales actores en este proceso son las autoridades judiciales competentes que determinan el ingreso de los usuarios y el personal de cada centro, refugio o albergue.

Como se mencionó anteriormente, las autoridades judiciales determinan la vulnerabilidad y/o si está en riesgo la integridad de una persona para así programar el ingreso en alguno de los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos, brindando resguardo y protección. Para ser llevar a cabo el ingreso de las personas vulneradas y con integralidad en riesgo en alguno de los Centros de Asistencia Social, Albergues o el Refugio, las autoridades competentes presentan la siguiente documentación:

1. Oficio de canalización a nombre del Titular del CAS, emitido por la autoridad competente, en el que se especifique claramente la medida precautoria para la guarda y protección del menor.
2. El desglose de la carpeta de investigación por la que fueron canalizados mediante un acto o denuncia de hechos iniciada en el Ministerio Público Investigador u oficio de canalización debidamente detallada del usuario canalizado.
3. Dictamen del Médico Legista (ginecológico, toxicológico, clasificación de lesiones), Investigación Ministerial, Cartilla de Vacunación, copia del Acta de Nacimiento, Constancia o Certificado de Nacimiento, cuando la situación lo amerite.

---

<sup>1</sup> PROYECTO DE REGLAS DE OPERACIÓN CENTORS-ALBERGUES-REFUGIO.pdf, archivo entregado por el programa

Estos documentos son integrados en el expediente del usuario o beneficiario, que es abierto en el momento de ingreso, a dicho expediente se incluyen los informes de trabajo social, médico, psicólogo y demás personal de cada centro. Los beneficiarios son recibidos por distinto tipo de personal, dependiendo del centro al que ingresan y dependiendo del caso y la situación del usuario o beneficiario. Así, por ejemplo, en el Centro de Asistencia Morelense a la Infancia (CAMI), los niños son recibidos por el área médica para una primera revisión, y posteriormente se asigna un equipo multidisciplinario para su atención.

Cabe mencionar que en la Casa de la Mujer y en el Albergue Familiar, el ingreso se realiza de manera distinta, en la Casa de la Mujer no es necesario que se presente carpeta de investigación. Por su parte en el Albergue Familiar, al ofrecer servicios de albergue temporal a las familias de hospitalizados públicos, no se abre expediente, únicamente se lleva una bitácora en la que se registran los usuarios, éstos entregan una identificación y su pase al albergue, elaborado por trabajo social del hospital en el que están atendiendo a su familiar.

Una vez ingresados los usuarios en los centros, refugio y albergue, e integrados sus expedientes administrativos, el área de trabajo social correspondiente consigue la documentación personal de los usuarios y registra a los mismos en el Padrón Único de Beneficiarios que se entrega de manera semestral.

### **Producción de bienes y servicios**

El proceso de producción de bienes y servicios del programa se identifica en las actividades realizadas para la contratación de personal, compra de insumos y su transformación en los bienes y servicios que otorga el programa en cada uno de los centros de asistencia social del Sistema DIF Morelos.

Aunque en el Proyecto de ROP no se identifica la normatividad de este proceso, es la Ley de Adquisiciones la que lo rige en cuanto a la adquisición de servicios e insumos.

El área responsable de este proceso es la Dirección de Administración y Finanzas del DIF Morelos, que lanza una convocatoria para la provisión de alimentos y medicamentos y lleva a cabo el proceso de adjudicación a los proveedores. Personal de los centros y el refugio llevan a cabo una requisición de alimentos semanalmente, misma que es surtida también de manera semanal. Para el caso de los medicamentos, las requisiciones y entrega por el proveedor se hace de manera mensual. Para el caso del Albergue Familiar, a este no se le surten medicamentos.

Una vez surtidos los insumos en los centros, refugios y albergue, se elaboran los alimentos con base en un menú autorizado por un nutriólogo y renovado cada seis meses.

Por otro lado, en el expediente de cada usuario está establecido el tipo de tratamiento que recibirá y por lo tanto la necesidad de contar con servicios especializados como consulta médica, atención jurídica, consulta psicológica, trabajo social y/o comunicación humana y la periodicidad de dichos servicios para cada usuario.

### **Entrega de apoyos**

El proceso de entrega de apoyos del programa equivale al alojamiento y servicios de protección y restitución de derechos que reciben los usuarios en los centros, refugios y albergues. A continuación, se enlistan los servicios ofrecidos en cada uno de ellos:

CAMI. - Otorga albergue temporal a puerta cerrada, atención médica, jurídica, trabajo social, atención psicológica y comunicación humana. Se otorga educación preescolar y primaria dentro del albergue.

CASA. - Otorga albergue temporal a puerta cerrada a adolescentes de 13 a 17 años, trabajo social, atención jurídica, atención psicológica, atención médica y atención académica. Ésta consiste en apoyo para concluir educación primaria o secundaria y apoyo académico, también se cuenta con una telesecundaria y becas para la colegiatura de educación preparatoria de manera externa.

Refugio de mujeres. - Otorga refugio durante un máximo de tres meses, asesoría jurídica, trabajo social, atención médica, enfermera, pedagogía, atención psicológica, terapia grupal, terapia infantil y adolescente.

CASODI. - Alojamiento, asistencia jurídica, trabajo social, atención médica y psicológica, terapia de lenguaje y terapia física.

Albergue del Adulto Mayor. - Albergue a puerta cerrada, asistencia jurídica, trabajo social, atención médica, psicológica, terapia de lenguaje y terapia física.

Albergue familiar. - Albergue temporal, alimentos, cuidadores y auxiliares técnicos.

En todos los centros, albergue y refugio, con excepción del Albergue Familiar, se otorgan consultas odontológicas.

En todos los centros parte de la atención consiste en encontrar redes familiares o sociales adecuadas para los usuarios. En el caso del CAMI, se hacen valoraciones con la familia o la red social, una vez listos tanto la familia como el niño, el MP emite el acta de egreso y es el encargado de integrar a los niños a su familia o nueva familia en su caso. En el caso del CASA, se mandan las valoraciones de la familia consanguínea y en caso positivo, el o la adolescente egresa del centro para insertarse en su familia. Cuando no se ha logrado la reinserción a la familia o a una red social adecuada, se busca el traslado a otro centro cuando los usuarios cumplen 18 años. En el caso del Refugio de Mujeres, éstas pueden regresar a los tres meses o antes, sin embargo, la fiscalía debe realizar el cambio de medida de protección para que el egreso se autorice. En el caso del Refugio del Adulto Mayor, el egreso se da por reintegración familiar, las áreas técnicas analizan la viabilidad de la misma y en caso positivo se analiza el caso en el Consejo Técnico. El adulto mayor debe comparecer ante el MP para expresar su voluntad de reintegrarse a su familia.

### **Seguimiento a beneficiarios**

El seguimiento a los usuarios o beneficiarios del programa está establecido en los lineamientos de cada centro. En el caso del CAMI el seguimiento a los niños que se reintegran a su familia o a una red social adecuada, éste dura seis meses y en caso positivo, se cierra el caso. En el caso del CASA, se da un año de seguimiento a los adolescentes llevando a cabo visitas mensuales a los que se reintegran a la familia consanguínea, se informa al MP sobre los resultados de cada visita. Después de un año el MP o el Juzgado debe dar el visto bueno para poder cerrar el caso. Con respecto al Refugio de mujeres, una vez fuera, se da seguimiento al mes, a los tres meses y a los seis meses, si los resultados son positivos, se realiza una visita un año después del egreso y se cierra el caso. En este caso, si la mujer, después del seguimiento de los tres meses no solicita continuación del mismo, se asienta en expediente y se concluye. En el caso de que se trate de mujeres adolescentes, la autoridad competente determina el tiempo de seguimiento, que puede ser hasta la mayoría de edad. Para el caso del Refugio del Adulto Mayor, los usuarios egresados están sujetos al seguimiento que indique el MP, y generalmente va de los tres a los seis meses. Para el CASODI, es el mismo proceso que para el Refugio del Adulto Mayor.

Con respecto a la supervisión de los centros, ésta se lleva a cabo de manera constante, aunque oficialmente se lleva a cabo cada seis meses. En dichas supervisiones se revisa presencialmente cada uno de los centros con presencia de los titulares, como resultado se realiza y firma un acta de

supervisión en la que se determina las áreas de oportunidad encontradas. Se lleva a cabo un reporte de supervisión semestral que se entrega a la Dirección General y a la Procuraduría. En el caso del Refugio Casa de la Mujer, el CONAVIM también realiza una supervisión una vez al año, en la que se revisa la infraestructura y los insumos adquiridos con los recursos federales otorgados por dicho órgano.

### **Evaluación y monitoreo**

Este proceso está normado en la Ley de Desarrollo Social de Morelos y el Programa Anual de Evaluación de Desarrollo Social en el Estado. El proceso inicia cuando la COEVAL determina las prioridades y estrategias de evaluación al inicio de cada administración y con ellas, elabora el Programa Multianual de Evaluación, en el que se considera los distintos tipos de evaluación que serán aplicados a los programas sociales y a la política de desarrollo social durante el periodo de duración de la administración correspondiente.

Una vez elaborado el Programa Multianual de Evaluación, se elaboran Planes Anuales de Evaluación en los que se establecen los programas a evaluar y el tipo de evaluación que se aplicará a cada uno de ellos en el año correspondiente. De este modo, la COEVAL lleva a cabo los procedimientos de adjudicación correspondientes para llevar a cabo cada una de las evaluaciones determinadas para el año fiscal. Una vez adjudicada la evaluación, la institución o empresa consultora inicia los trabajos de evaluación solicitando la información necesaria, lleva a cabo el análisis y entrega los informes de evaluación o análisis correspondientes. La COEVAL y cada programa revisa y hace comentarios a los informes entregados. De las recomendaciones hechas en estos informes, se derivan los Aspectos Susceptibles de Mejora en los programas y el programa de trabajo para su implementación. De este modo, los resultados de la evaluación permiten la implementación de mejoras en el diseño y operación del programa.

Adicionalmente el programa entrega el formato de Evaluación Interna solicitado por la COEVAL de manera anual. En él se establecen los resultados generales obtenidos en el año, así como las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que enfrentó el programa en dicho periodo.

Finalmente, el programa lleva a cabo informes mensuales de acciones de todos los centros y se elaboran informes anuales que se envían a la Presidenta del sistema DIF Morelos. También realiza el reporte de avance de los indicadores de la MIR, mismos que se integran a los reportes que el SEDIF Morelos envía la Secretaría de Hacienda del estado de manera trimestral.

## VI. HALLAZGOS Y RESULTADOS

### Fortalezas

El programa opera en un contexto institucional sólido y consolidado: cuenta con Reglas de Operación y Lineamientos para cada uno de los Centros de Asistencia, Refugio y Albergue, los criterios para el ingreso de los beneficiarios a los mismos, así como los mecanismos de atención, están adecuadamente establecidos en la normatividad, la operación es supervisada frecuentemente y se generan reportes de avance en el logro de los objetivos del programa de manera trimestral y anual.

El proceso de selección de beneficiarios, que equivale al proceso de ingreso de los usuarios a los Centros de Asistencia, Refugio y Albergue del Sistema DIF Morelos, cuenta con criterios y requerimientos que son adecuados a las características de la población objetivo de cada uno de dichos centros, sus los procedimientos incluyen el registro de los usuarios.

Cada centro tiene lineamientos que establecen de manera clara los criterios de ingreso y los mecanismos para otorgar una adecuada atención personalizada a los usuarios.

La articulación entre el proceso de planeación y el proceso de evaluación y monitoreo es adecuada. El establecimiento de objetivos, estrategias, acciones e indicadores, que se lleva a cabo en el proceso de planeación permite contar con la información necesaria para monitorear su desempeño y su gestión. Además, los resultados de la evaluación, como lo son los elementos del diagnóstico, permiten contar con las herramientas para una adecuada planeación.

### Debilidades

Algunos lineamientos, manuales de organización y perfiles de puestos están desactualizados y en ocasiones no permiten adaptar a la realidad actual algunos procedimientos.

El programa no cuenta con mecanismos para conocer la satisfacción de los usuarios, lo cual podría estar generando indiferencia de la operación del programa hacia las necesidades de los usuarios.

Los resultados de la supervisión realizada a cada uno de los centros no se sistematizan, por lo que se pierde la oportunidad de analizar dichos resultados para obtener información para mejorar el programa.

### Oportunidades

Generar mecanismos para captar la satisfacción de los usuarios podría permitirle al programa contar con información valiosa para conocer las áreas de oportunidad desde la perspectiva y necesidad de los usuarios en cada centro. Esto permitiría contar con una herramienta para la mejora continua del programa.

Sistematizar los resultados de la supervisión permitiría al programa contar con una fuente valiosa de información para la mejora de la operación del programa.

### Amenazas

No se detectaron amenazas en la operación del programa.

## VII. CONCLUSIONES

El programa opera en un contexto institucional sólido y consolidado: cuenta con Reglas de Operación y Lineamientos para cada uno de los Centros de Asistencia, Refugio y Albergue, los criterios para el ingreso de los beneficiarios a los mismos, así como los mecanismos de atención, están adecuadamente establecidos en la normatividad, la operación es supervisada frecuentemente y se generan reportes de avance en el logro de los objetivos del programa de manera trimestral y anual.

La operación del programa está diseñada con base en los siguientes procesos que se llevan a cabo de forma consecutiva:

- g. Planeación
- h. Ingreso de los usuarios o beneficiarios a los Centros de Asistencia Social (Selección de beneficiarios)
- i. Adquisición de insumos y medicamentos y su transformación en alimentos y servicios (Producción de bienes y servicios)
- j. Otorgamiento del albergue y los servicios correspondientes y egreso de cada centro (Entrega de apoyos)
- k. Seguimiento de los usuarios de los centros (Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos)
- l. Evaluación y monitoreo

En las ROP se establecen los procesos de ingreso de usuarios a los centros, el otorgamiento de albergue y servicios y el Seguimiento a los usuarios. En la normatividad estatal están establecidos los procesos de Planeación, Evaluación y monitoreo y Adquisiciones (Producción de bienes y servicios). El proceso de Difusión y Contraloría social no se lleva a cabo debido a la naturaleza de protección del programa a las personas cuyos derechos han sido vulnerados.

Los procesos definidos son consistentes con el diseño del programa, es decir, son suficientes para lograr el objetivo del programa *Personas con carpeta de investigación cuentan con protección y asistencia* y ningún proceso es obsoleto para ello. El diseño operativo del programa en estos procesos es consistente con el diseño de los objetivos del programa y con la forma en la que mide su desempeño, por lo que puede decirse que el programa se orienta a sus resultados.

Los criterios, requisitos y procedimientos de los procesos son adecuados para atender a las personas que han sido víctimas de un delito y para las que las autoridades correspondientes han emitido una carpeta de investigación y que requieren del medio de protección. Los criterios y requisitos de cada centro son adecuados a la población que atienden.

Las evaluaciones o análisis que se han llevado a cabo al programa corresponden a un diagnóstico, en el que se establece el problema público para el que fue creado, su evolución, sus causas y consecuencias, el objetivo del programa, sus componentes y su matriz de indicadores para resultados. Sin embargo, al ser un diagnóstico, éste no documenta avances. De este modo, la única evidencia con la que se cuenta el programa para documentar sus resultados es el avance en las metas de los indicadores de su MIR, las cuales, al tercer trimestre de 2023 se habían logrado todas al 100%. De este modo es posible afirmar que el programa está logrando el objetivo que se planteó y se considera que el programa es una estrategia adecuada para atender el problema público identificado *Personas vulnerables se encuentran en estado de indefensión*.

El programa emite varios reportes e informes para documentar sus avances: un informe mensual de las acciones realizadas en todos los centros, los reportes trimestrales del avance en los indicadores de la MIR y un informe anual dirigido a la presidenta del Sistema DIF Morelos.

El programa no cuenta con mecanismos para conocer la satisfacción de los usuarios. Se llevan a cabo supervisiones frecuentes a los centros, sin embargo, sus resultados no están sistematizados ni se generan informes sobre los mismos.

## VIII. RECOMENDACIONES

A continuación, se establecen las recomendaciones derivadas del análisis de procesos del programa, las cuales, como se establece en el objetivo general de este análisis, permitirán la instrumentación de mejoras en los procesos operativos del mismo.

1. Incrementar la frecuencia de actualización y analizar la posibilidad de acortar el proceso de revisión para actualizar los lineamientos, manuales de operación y otros documentos que guíen la operación del programa, con el objetivo de que dichos instrumentos respondan a las necesidades actuales de los usuarios y del contexto institucional en el que se opera.
2. Diseñar e implementar mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios con los servicios otorgados, respetando la confidencialidad de sus datos personales. En específico podrían implementarse encuestas de salida con preguntas referentes al trato recibido, a los efectos del apoyo otorgado en las condiciones de los beneficiarios y la calidad de los bienes y/o servicios otorgados. Sistematizar y analizar los resultados de estas encuestas permitiría emitir reportes y contar con información para mejorar la operación del programa en cuanto a los servicios que brinda.
3. Registrar y sistematizar la información obtenida como resultado de las supervisiones que se llevan a cabo a cada uno de los centros asistenciales, refugio y albergue del programa, con la finalidad de analizar dichos resultados y así obtener información que permita detectar áreas de mejora en la operación del programa.
4. Promover la realización de evaluaciones o análisis de resultados del programa que den cuenta de los cambios que dicho programa genera en las condiciones de vulnerabilidad de la población que ha sido atendida, respetando la confidencialidad de su identidad y datos personales. El diseño y monitoreo de algunos indicadores de resultados para cada centro, así como la realización de estudios de caso, podrían dar información muy valiosa sobre los beneficios que ha tenido el programa en su población atendida.

## IX. ANEXOS

### ANEXO 1

#### Procesos operativos del Programa de Asistencia Social y Refugio y su equivalencia con el modelo general de procesos del CONEVAL

Modelo general de procesos del CONEVAL	Número de secuencia	Procesos del programa identificados en su principal documento operativo
<p><b>Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación):</b> Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.</p>		
<p><b>Difusión del programa:</b> Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.</p>		<p>El proceso de difusión no es aplicable a este programa porque opera en los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos, mantiene espacios seguros para usuarios que no cuentan con redes de apoyo al momento de la vulneración de sus derechos, por lo que no son aplicables los mecanismos de difusión ya que es indispensable mantener una confidencialidad de los espacios y de los mismos servicios que se ofrecen, durante la estancia en los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos.</p>

<p><b>Solicitud de apoyos:</b> Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.</p>		<p><b>Proyecto de ROP.</b> Para ser ingresado en alguno de los Centros de Asistencia Social, Albergues o el Refugio es necesario presentar los siguientes requisitos, en virtud de que no se aceptan ingresos voluntarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oficio de canalización a nombre del Titular del CAS, emitido por la autoridad competente, en el que se especifique claramente la medida precautoria para su guarda y protección del menor.</li> <li>2. El desglose de la carpeta de investigación por la que fueron canalizados mediante un acto o denuncia de hechos iniciada en el Ministerio Público Investigador u oficio de canalización debidamente detallada del usuario canalizado.</li> <li>3. Presentar, siempre que la situación familiar de los niños y niñas lo amerite: Dictamen del Médico Legista (ginecológico, toxicológico, clasificación de lesiones), Investigación Ministerial, Cartilla de Vacunación, copia del Acta de Nacimiento, Constancia o Certificado de Nacimiento.</li> </ol> <p><b>Cuestionario entregado por programa</b> El programa que opera en los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos no recibe solicitudes de apoyos por parte de los beneficiarios, ya que la única manera en que se puede generar el ingreso a los Centros Asistenciales y recibir servicios de asistencia social y atención integral, es si alguna autoridad judicial determina el resguardo y protección del estado en alguno de los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos.</p>
<p><b>Selección de beneficiarios:</b> Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.</p>		<p><b>Cuestionario entregado por programa</b> Solo autoridades judiciales determinan la vulnerabilidad y/o si está en riesgo la integridad de una persona para así programar el ingreso en alguno de los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos, brindando resguardo y protección, de lo contrario solo le da un seguimiento a la denuncia interpuesta y no necesariamente debe llegar al DIF Morelos ya que existen muchas denuncias y no todas las personas requieren acogimiento residencial para la asistencia social.</p>
		<p>Ya que la integración del expediente administrativo del beneficiado es generada al momento de su ingreso, toda información correspondiente al Padrón del Programa es identificada y plasmada para los fines prácticos que se requieran.</p>
<p><b>Producción de bienes o servicios:</b> Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.</p>		
<p><b>Distribución de apoyos:</b> Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).</p>		

<b>Entrega de apoyos:</b> Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.		La atención integral y asistencia social que se brinda a los usuarios alojados en los Centros Asistenciales del Sistema DIF Morelos, mediante el Programa “Centros de Asistencia y Refugio” es otorgado permanentemente durante toda la estancia de los usuarios hasta el momento de su egreso considerando la restitución de sus derechos
<b>Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos:</b> Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.		Se generan planes de vida acordes a cada uno de los usuarios preparándose para su egreso, por lo cual no se cuenta con un formato en específico ya que son propios de cada persona.
<b>Contraloría social y satisfacción de usuarios:</b> Proceso a través del cual los beneficiarios pueden realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.		
<b>Evaluación y monitoreo:</b> Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.		La COEVAL es la encargada de llevar a cabo las evaluaciones del programa

**Fuente:** Elaboración propia con base en CONEVAL, Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos, 2017 e información de las ROP del programa.