



Instituto Nacional de Salud Pública  
Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas

**Evaluación del Diseño del Programa de Guarderías y Estancias  
Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras  
Informe Final del tema: Diseño  
24 Octubre 2007**

**Investigadores**

Jef L. Leroy  
María Teresa Guijarro  
Paola Gadsden  
Stefano M. Bertozzi  
Paul J. Gertler

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este trabajo es evaluar el diseño del programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PGEI), programa de nueva creación que coordina la SEDESOL a través de su Dirección General de Políticas Sociales.

La metodología que seguimos consistió en una revisión detallada y crítica del Programa, basada en las Reglas de Operación (ROP) bajo las cuales se rige y en documentación proporcionada por la SEDESOL.

Esta evaluación se basa en los términos de referencia 2007 para la evaluación del diseño del PGEI, de acuerdo con los lineamientos del CONEVAL.

El PGEI es un programa importante porque busca contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de un grupo vulnerable de la población, las madres trabajadoras y padres solos con hijos entre uno y tres años y once meses de edad.

El Programa identifica dos causas centrales de este problema, que son: una oferta insuficiente de estancias infantiles en el país y el alto costo de éstas. En el primer caso, propone otorgar subsidios en efectivo para incentivar la creación de una red de guarderías y estancias infantiles; en el segundo, ofrece subsidios en especie a las MTPS para contribuir con ello a mejorar sus condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral. Asimismo, si bien el diagnóstico no incorpora un análisis sobre la seguridad y la calidad de la atención en los servicios de cuidado infantil, el PGEI reconoce, en su MML, que éste es un componente central del Programa. En efecto, la literatura científica muestra que un servicio de guardería de baja calidad o no confiable, puede tener un impacto negativo en la decisión de búsqueda de trabajo de las madres. Consideramos en este sentido que el Programa debe reforzar las actividades de coordinación con el DIF, respecto de la capacitación de las responsables de las GEI, y el seguimiento de la calidad de los servicios de cuidado infantil.

Este estudio identifica áreas de oportunidad para mejorar el Programa, las que se refieren a su vinculación con los programas federales que promueven el empleo, la educación y el microfinanciamiento.

Finalmente, identificamos algunas posibles ineficiencias en la asignación de recursos que pueden evitarse si se definen con precisión los criterios de elegibilidad de la población objetivo, y se coordinan esfuerzos con las instituciones de seguridad social del país.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>3</b>
<b>GLOSARIO.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA .....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1: EVALUACIÓN DEL DISEÑO.....</b>	<b>7</b>
TEMA 1: LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD, ASÍ COMO A LOS OBJETIVOS NACIONALES. ....	7
TEMA 2: EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES.....	14
TEMA 3: POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO.....	30
TEMA 4: VINCULACIÓN DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN (ROP) CON LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA.....	36
TEMA 5: POSIBLES COINCIDENCIAS, COMPLEMENTARIEDADES O DUPLICIDADES DE ACCIONES CON OTROS PROGRAMAS FEDERALES. ....	39
<b>CAPÍTULO 2: PRINCIPALES FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES .....</b>	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>49</b>
ANEXO I: CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROGRAMA .....	49
ANEXO II: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD.....	56
ANEXO III: ENTREVISTAS Y/O TALLERES REALIZADOS. NOMBRE DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS Y PARTICIPANTES DE LOS TALLERES PARTICIPATIVOS, ASÍ COMO LAS FECHAS EN LAS CUÁLES SE LLEVARON A CABO. ....	58
ANEXO IV: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	59
ANEXO V: BASES DE DATOS DE GABINETE UTILIZADAS PARA EL ANÁLISIS EN FORMATO ELECTRÓNICO.....	60

## **GLOSARIO**

**CADI:** Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil

**CAIC:** Centros de Asistencia Infantil Comunitarios

**CIS:** Cédula de Información Socioeconómica

**CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

**DGEMPS:** Dirección General de Evaluación y Monitoreo de la Política Social

**DGS:** Dirección General de Seguimiento

**FOMMUR:** Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales

**GEI:** Guarderías o Estancias Infantiles

**ISCAI:** Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil

**MML:** Matriz de Marco Lógico

**MTPS:** Madres Trabajadoras y Padres Solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad sin acceso a servicios de cuidado infantil y cuyos ingresos mensuales por hogar son inferiores a los 6 salarios mínimos

**PAE:** Programa de Apoyo al Empleo

**PGEI:** Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

**PROMUSAG:** Programa de la Mujer en el Sector Agrario

**ROP:** Reglas de Operación

**SE:** Secretaría de Economía

**SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social

**SEP:** Secretaría de Educación Pública

**SFP:** Secretaría de la Función Pública

**SRA:** Secretaría de la Reforma Agraria

**STPS:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es evaluar el diseño del programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PGEI), programa de nueva creación que coordina la SEDESOL a través de su Dirección General de Políticas Sociales.

La metodología que seguimos consistió en una revisión detallada y crítica del Programa, basada en las Reglas de Operación (ROP) bajo las cuales se rige y en la documentación proporcionada por la SEDESOL. Posteriormente, reunimos evidencia a partir de la literatura científica sobre: 1) el impacto del subsidio a guarderías y el impacto del aumento de la oferta de estancias infantiles en el empleo y el ingreso de las madres trabajadoras en condiciones de pobreza; y, 2) el efecto de la calidad de la atención de las guarderías en el bienestar de los niños(as) y en el empleo de las madres.

Esta evaluación se basa en los términos de referencia 2007 para la evaluación en materia de diseño del PGEI, de acuerdo con los lineamientos del CONEVAL<sup>1</sup>, y abarca los siguientes temas: 1) la contribución del PGEI a los objetivos estratégicos de la SEDESOL, así como a los objetivos nacionales expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012; 2) la evaluación de la MML; 3) el análisis de la población potencial y objetivo; 4) la vinculación de las ROP con los objetivos del Programa; y, 5) las posibles coincidencias, complementariedades y duplicidades de acciones con otros programas federales.

A continuación, presentamos un apartado sobre - lo que en opinión del equipo evaluador - son las fortalezas y retos del Programa, así como nuestras recomendaciones para mejorar su diseño. Finalmente, presentamos nuestras conclusiones. Confiamos en que las recomendaciones que se derivan de nuestro análisis permitirán mejorar el diseño y la gestión del PGEI.

## **CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA**

El programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PGEI), es un programa de nueva creación que coordina la SEDESOL a través de su Dirección General de Políticas Sociales.

El fin que persigue es contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el trabajo de las madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años y 11 meses de edad, cuyos ingresos por hogar sean inferiores a 6 salarios mínimos (MTPS).

El propósito es que este grupo de población cuente con tiempo disponible para poder acceder a un trabajo remunerado y permanecer en él, facilitado por su utilización de los servicios de cuidado infantil que ofrece el Programa.

El PGEI tiene tres modalidades: la primera se refiere al apoyo a las MTPS, la segunda, al impulso de los servicios de cuidado y atención infantil (ISCAI), y la tercera, a la afiliación a la red de guarderías y estancias infantiles. La población objetivo de la primera modalidad son las madres y padres solos que buscan o tienen empleo, con hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad, con un ingreso del hogar menor a seis salarios mínimos mensuales y que no cuentan con acceso a servicios de cuidado infantil. La población objetivo de la modalidad ISCAI son las personas físicas o morales que cumplan con los siguientes requisitos: estar en condiciones de pobreza, o que su guardería o instancia infantil esté ubicada en una zona de alta concentración de pobreza o marginada, o que su objetivo sea atender prioritariamente a la población objetivo del Programa. Finalmente, bajo la tercera modalidad, se podrán afiliar a la red las guarderías que ya operan en el país y que puedan ofrecer servicios de cuidado infantil a la población objetivo del PGEI.

El Programa tiene cobertura en las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal, en zonas tanto urbanas como rurales.

## **CAPÍTULO 1: Evaluación del Diseño**

### **Tema 1: La contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales.**

#### **1. ¿El problema o necesidad prioritaria al que va dirigido el programa está correctamente identificado y claramente definido?**

**Respuesta: Sí.**

La dificultad que enfrentan las MTPS para obtener un empleo o permanecer en él está claramente definida tanto en las ROP<sup>2</sup> como en el diagnóstico elaborado por el PGEI<sup>3</sup>. Se reconoce que la decisión de una madre sobre su incorporación al mercado laboral necesariamente involucra algún tipo de arreglo sobre el cuidado de sus hijos pequeños. Y no todos los hogares cuentan en este sentido con el apoyo de familiares. Ello es de particular relevancia para las madres trabajadoras y los padres solos pobres, y para los que no tienen acceso a los servicios de la seguridad social.

Asimismo, en el diagnóstico se identifican correctamente tanto las causas como los efectos del problema. En el árbol de problemas, se destaca que las MTPS no cuentan con un espacio seguro donde dejar a sus hijos. Entre las causas, destaca la oferta insuficiente de estancias infantiles en el país y los ingresos relativamente bajos de estos hogares para poder pagar los servicios de cuidado infantil. Entre los efectos, se resalta, entre los más importantes, la dificultad que enfrentan las MTPS para obtener un empleo remunerado y permanecer en él. Ello repercute desfavorablemente en el nivel de ingresos del hogar, lo que refuerza aún más la vulnerabilidad y desigualdad de oportunidades de este grupo de la población.

Finalmente, existe evidencia a nivel internacional que sustenta que las madres trabajadoras con hijos pequeños, en especial pobres, enfrentan un problema de acceso y permanencia en el empleo. Por ello, se han desarrollado programas públicos de apoyo a estancias infantiles en numerosos países. En la pregunta 5, se presentan brevemente los resultados de las experiencias que han sido evaluadas científicamente.

## 2. ¿Existe un diagnóstico actualizado y adecuado, elaborado por el programa, la dependencia o entidad, sobre la problemática detectada que sustente la razón de ser del programa?

**Respuesta: No.**

El PGEI cuenta con un diagnóstico actualizado, que requiere de adecuaciones y precisiones.

En efecto, el Programa reconoce que una barrera importante para que las MTPS encuentren empleo o permanezcan en él es la falta de un espacio seguro donde dejar a sus hijos pequeños.

El diagnóstico<sup>3</sup> identifica dos causas de este problema: la oferta insuficiente de servicios de cuidado infantil y el alto precio de éstos. Sin embargo, respecto de la primera barrera, no se muestra que la oferta de estancias infantiles sea insuficiente en el país, en particular para la población objetivo del Programa. Sugerimos en este sentido presentar información sobre el número de estancias infantiles a nivel localidad por condición de pobreza o nivel de marginación.

Con respecto al precio, el diagnóstico identifica de forma indirecta - vía ingresos insuficientes de los hogares pobres - que el costo de los servicios de cuidado infantil es elevado, y por ende, una barrera que dificulta que las MTPS busquen trabajo<sup>3</sup>. Existe evidencia en la literatura científica sobre la relación inversa entre el costo de las guarderías y el empleo de las madres (ver respuesta a la pregunta 5), la que podría incorporarse al diagnóstico.

Por último, el diagnóstico no identifica de manera explícita cómo un servicio de guardería de baja calidad o no confiable, puede tener un impacto negativo en la decisión de búsqueda de trabajo de las madres. Existe evidencia para el caso de Guatemala que sugiere que la calidad del servicio es una condición necesaria para el éxito de los programas de estancias infantiles, lo que a su vez genera un efecto positivo en el empleo de las madres<sup>4</sup>.

En términos generales, consideramos que es necesario reestructurar la información contenida en el diagnóstico, contextualizando en primer lugar el problema comparando a la población objetivo respecto del resto de la población y, en segundo lugar, mostrando las características propias de la población objetivo. En particular, el diagnóstico debe argumentar por qué el criterio para ser beneficiario de Programa es que las MTPS tengan un ingreso mensual por hogar menor a 6 salarios mínimos. Ello no se deduce del análisis.



### 3. ¿El Fin y el Propósito del programa están claramente definidos?

**Respuesta: Sí.**

En la MML, se definen tanto el fin como el propósito del Programa. El fin es “Mejorar las condiciones de acceso al trabajo de madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad en hogares con ingresos menores a 6 salarios mínimos. Por otra parte, el propósito es “Madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad en hogares con ingresos menores a 6 salarios mínimos, están en condiciones de acceder y/o permanecer en el mercado laboral por el uso de servicios de cuidado infantil”.

Tanto el fin como el propósito están claramente definidos. No obstante, respecto del fin, consideramos que además de mejorar las condiciones de acceso al trabajo, el Programa también contribuye a mejorar las condiciones de permanencia en el empleo. Esto se menciona en el propósito, por lo que recomendamos que se incluya también en la definición del fin. De manera de diferenciar el fin del propósito, sugerimos agregar al primero “Contribuir a mejorar las condiciones (...)”. Agregar esta precisión es consistente con el supuesto correspondiente sobre las condiciones del mercado laboral.

Por otra parte, el propósito indica lo que el Programa aporta a la población objetivo. En este caso, lo que el PGEI ofrece es tiempo disponible para buscar trabajo, trabajar o trabajar más horas. Sugerimos entonces cambiar la redacción del propósito por “Madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad en hogares con ingresos menores 6 salarios mínimos mensuales, cuentan con tiempo disponible para acceder y permanecer en el mercado laboral por el uso de servicios de cuidado infantil”.<sup>5</sup>

---

#### 4. ¿El Fin y el Propósito corresponden a la solución del problema?

**Respuesta: Sí.**

El propósito corresponde de manera directa a la solución del problema al reducir una de las barreras a la entrada o permanencia en el mercado laboral relacionadas con la falta de acceso a los servicios de cuidado infantil. Cabe precisar nuevamente (ver pregunta anterior) que el propósito corresponde a la solución del problema por la vía de ofrecer más tiempo disponible a las MTPS para que puedan buscar trabajo o trabajar un mayor número de horas.

Por otra parte, el fin - como está definido actualmente - sólo corresponde parcialmente. En efecto, se menciona que el PGEI contribuye a facilitar en términos generales el acceso al mercado laboral pero no se señala de manera explícita que también contribuye a la permanencia en el empleo de las MTPS.

Como se detalla en la siguiente pregunta, hay evidencia internacional que avala que tanto el propósito como el fin corresponden a la solución del problema. Ello supone evidencia potencial en apoyo al Programa.

**5. ¿El programa cuenta con evidencia de estudios o investigaciones nacionales y/o internacionales que muestren que el tipo de servicios o productos que brinda el programa es adecuado para la consecución del Propósito y Fin que persigue el programa? De no ser así, el evaluador deberá investigar y, de existir, presentar dicha evidencia. Respuesta: No.**

En el diagnóstico se mencionan algunos programas públicos de estancias infantiles que operan en América Latina<sup>6</sup>. No obstante, en el diagnóstico ni en otros documentos revisados encontramos un análisis de estas experiencias, como tampoco referencias a investigaciones internacionales.

De la revisión de la literatura llevada a cabo, no encontramos trabajos que evaluaran el impacto de los servicios de cuidado infantil en el empleo de las madres y el bienestar de los niños para el caso de México. Por otra parte, existe consenso en la literatura internacional sobre el impacto positivo del subsidio en el empleo de las madres que buscan o tienen trabajo con hijos pequeños<sup>7-10</sup>. Para el caso de los Estados Unidos, hay adicionalmente evidencia sobre el efecto positivo del subsidio en el empleo de tiempo completo en detrimento del empleo de tiempo parcial<sup>11</sup> y para Canadá, sobre la permanencia de los efectos del empleo en el tiempo<sup>12</sup>. Si bien hay consenso sobre el impacto positivo, la discusión sigue abierta respecto de su magnitud. De acuerdo con la literatura revisada, el efecto es mayor para las madres trabajadoras o que buscan trabajo si éstas son jefes de hogar y si viven condiciones de pobreza. Destaca asimismo un estudio para los Estados Unidos que muestra que es más costo-efectivo otorgar un subsidio a los servicios de cuidado infantil en apoyo a las madres trabajadoras con hijos pequeños que un subsidio a los salarios de las mujeres trabajadoras<sup>11</sup>. Una limitación de dicha literatura es que sólo aborda evidencia para países desarrollados.

Por el lado de la oferta, hay evidencia para el caso de las familias pobres de Argentina e Indonesia<sup>13,14</sup>, que la construcción de una importante red pública de estancias infantiles aumenta la asistencia de los niños y tiene un impacto positivo en el empleo de las madres trabajadoras.

Finalmente, hay evidencia sobre el impacto de este tipo de programas en la mejora del bienestar de los niños. *Hogares Comunitarios de Guatemala* sugiere que, para ser un programa exitoso, se requiere garantizar calidad en la atención a los niños en las estancias infantiles. El programa debe ser accesible pero también confiable para generar efectos positivos en el empleo de las madres trabajadoras<sup>4</sup>.

**6. Con base en los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad que coordina el programa, ¿a qué objetivo u objetivos estratégicos está vinculado o contribuye el programa?**

El Programa contribuye de manera directa al segundo objetivo estratégico de la SEDESOL: “abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud”<sup>15</sup>. El PGEI puede contribuir al cumplimiento de este objetivo al facilitar el acceso al mercado laboral de las MTPS –consideradas como un grupo social vulnerable – mediante la reducción del costo de los servicios de cuidado infantil (subsidio) y al apoyar la creación de estancias infantiles.

De manera indirecta, el Programa contribuye al logro del primer objetivo estratégico de la SEDESOL: “Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza”. Primero, a través de su Red de Estancias Infantiles, el PGEI puede promover el desarrollo cognitivo de los niños, un elemento fundamental para el desarrollo de sus capacidades básicas en el futuro. Segundo, si bien no es un objetivo explícito del Programa, el PGEI puede contribuir indirectamente a la educación de los niños encargados hasta ahora del cuidado de hermanos más pequeños, ya que con el Programa no será necesario que los primeros cuiden a los segundos, y los primeros podrán asistir a la escuela. Tercero, en su modalidad ISCAI, el PGEI contribuye al desarrollo de capacidades de las responsables de las estancias infantiles. En efecto, el Programa obliga a las GEI afiliadas a participar en los cursos de capacitación que ofrecen y promueven la SEDESOL y/o el DIF. Cuarto, el Programa puede contribuir al desarrollo de capacidades al incrementar la experiencia laboral de las MTPS. Por último, el Programa puede contribuir de manera indirecta a desarrollar las capacidades básicas de las personas en pobreza, ya que al facilitar la participación laboral de las MTPS, éstas pueden obtener un mejor ingreso. Lo anterior puede contribuir a mejorar la salud y nutrición de los niños, pues se ha documentado en la literatura una estrecha relación entre ingreso y salud<sup>16</sup>. Además, de manera particular, se ha documentado que un mayor ingreso en las manos de la madre mejora el bienestar de los niños, especialmente en nutrición y salud<sup>17</sup>.

## **7. De lo anterior, analizar y evaluar si existe una relación lógica del programa con los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo.**

Los objetivos del PGEI tienen una relación lógica con varios de los Objetivos Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>18</sup>.

Con relación al objetivo 4, el Programa puede contribuir directamente a la promoción de la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que otorga apoyo económico y capacitación a los interesados en ofrecer servicios de cuidado infantil. Además, el Programa puede contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la economía mexicana al reducir el ausentismo laboral de las MTPS. Con relación al objetivo 3, existe la posibilidad de que el Programa, de manera indirecta, no incentive el empleo en el sector formal al ofrecer servicios subsidiados de cuidado infantil para personas que no cuentan con seguridad social.

Con relación al objetivo 5, el Programa puede contribuir directamente a la reducción de la pobreza de la población objetivo a través del desarrollo de capacidades y mediante la generación de oportunidades de empleo, al reducir las barreras de entrada al mercado laboral y al facilitar la creación de nuevas GEI. Por las mismas razones, puede contribuir a elevar los ingresos y la calidad de vida de la población pobre. Asimismo, el PGEI puede contribuir a la promoción de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado laboral si el Programa garantiza un cuidado adecuado de los niños. Hay que destacar, en este sentido, que la capacitación y la supervisión adecuadas de la calidad del servicio de las estancias infantiles son un factor crucial para garantizar un impacto positivo en el desarrollo de los niños (ver por ejemplo Engle & Pedersen<sup>19</sup>). De manera indirecta, el Programa puede contribuir a mejorar la salud de las familias beneficiarias, vía un mayor ingreso en el hogar<sup>20</sup>. Asimismo, puede mejorar la educación de los niños(as) mayores, ya que con el Programa no será necesario que éstos cuiden a los hermanos(as) pequeños(as), y podrán asistir a la escuela.

## **Tema 2: Evaluación y análisis de la matriz de indicadores**

### **8. ¿Las Actividades del programa son suficientes y necesarias para producir cada uno de los Componentes?**

#### **Respuesta: No.**

Las actividades incluidas en la matriz<sup>21</sup> son las necesarias pero no son las suficientes. En particular, las actividades del componente 113 no son las suficientes para producir calidad en los servicios de cuidado infantil porque no incluyen las actividades que deben desarrollarse en coordinación con el DIF. Recomendamos, en este sentido, que se incluya: 1) una actividad sobre la elaboración e implementación del plan de trabajo anual; 2) la capacitación de las responsables de las GEI; y, 3) el seguimiento de la gestión de este componente del Programa (ver pregunta 12).

Por otra parte, la actividad 1111 incluye la elaboración del plan operativo anual de las dos modalidades del Programa, cuando sólo debiera incluir la parte correspondiente al componente 111. Lo mismo sucede con la actividad 1121.

En este mismo sentido, la actividad 1126 no se define de forma explícita para cada uno de los componentes.

---

## 9. ¿Los Componentes son necesarios y suficientes para el logro del Propósito?

**Respuesta: Sí.**

Consideramos que los componentes son los necesarios y también los suficientes. En efecto, para lograr el propósito, el Programa debe atender las tres principales causas que obstaculizan la entrada al mercado laboral de las MTPS: el alto costo, la oferta insuficiente y la falta de calidad de los servicios de cuidado infantil. Cada componente de la MML propone la solución para cada uno de estos problemas.

**10. ¿Es claro y lógico que el logro del Propósito contribuye al logro del Fin?**

**Respuesta: Sí.**

El propósito del Programa contribuye de forma clara y lógica al logro del fin. Entre todas las posibles barreras que dificultan el acceso al mercado laboral de las MTPS, el propósito del Programa contribuye a reducir o incluso eliminar una de esas barreras: al facilitar el acceso a los servicios de cuidado infantil, aumenta el tiempo disponible de las MTPS, y con ello pueden mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las MTPS.



**11. Considerando el análisis y la evaluación realizados en este punto, ¿la lógica vertical de la matriz de indicadores del programa es clara y se valida en su totalidad? Es decir, ¿la lógica interna del programa es clara?**

**Respuesta: No.**

La lógica interna del Programa es clara pero no puede validarse en su totalidad. Se sugiere incluir las actividades que falta agregar para cada uno de los componentes y que se detallan en la pregunta 8. Con ello, consideramos que todas las actividades fundamentales para el logro de los componentes estarían incluidas en la MML. Por otra parte, la MML incorpora ya los componentes necesarios y suficientes para el logro del propósito. Asimismo, consideramos que tanto el propósito como el fin son claros y tienen una relación lógica.

**12. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse en el diseño del programa y en su lógica interna. Estos cambios deberían reflejarse en la matriz de indicadores definitiva del programa.**

Para mejorar la lógica interna de la MML y con ello poder validarla en su totalidad recomendamos los siguientes cambios en algunas actividades así como la incorporación de actividades adicionales:

**Actividades del Componente 111:** sugerimos que en 1111 sólo se incluya la actividad correspondiente a su componente. Asimismo, debe modificarse la actividad señalando “elaborar e implementar el plan operativo anual...” para que haya consistencia con el indicador. Por cuestiones de consistencia y claridad, recomendamos que en 1113 se elimine la afirmación “Informar a los interesados”, ya que las acciones de informar y seleccionar son diferentes y el indicador sólo mide la segunda. La acción de informar, de hecho, es una actividad de difusión y se puede asumir como incluida en la actividad 1112. Por último, recomendamos que se incluya una actividad de seguimiento de este componente en particular.<sup>5</sup>

**Actividades del Componente 112:** sugerimos que en 1121 sólo se incluya la actividad correspondiente a su componente. Asimismo, debe modificarse la actividad señalando “elaborar e implementar el plan operativo anual...” para que haya consistencia con el indicador. Por cuestiones de claridad de 1123 y consistencia con su indicador, recomendamos que se hagan los mismos cambios que para la actividad 1113 que se mencionan en el párrafo anterior. Por otra parte, en 1124 se especifica que la entrega de los apoyos a los beneficiarios se realiza diariamente. Consideramos que sería más claro si se sustituyera por “Entregar apoyos de manera oportuna.” Aunque el Programa entregue diariamente los apoyos a diferentes GEI, con la redacción actual se puede interpretar que los apoyos se entregan diariamente a cada uno de los beneficiarios, lo cual es incorrecto. Finalmente, 1126 está planteada de manera general para todo el Programa. Se recomienda que se redacte de manera específica para este componente en particular, y que únicamente se haga referencia al seguimiento y no a la evaluación.<sup>5</sup>

**Actividades del Componente 113:** Recomendamos que se incluyan las siguientes actividades de coordinación con el DIF: 1) de forma simétrica a los componentes 111 y 112, una actividad sobre la elaboración e implementación del plan de trabajo anual; 2) la capacitación de las responsables de las GEI; y, 3) el seguimiento de la gestión de este componente del Programa.

**13. En términos de diseño, ¿existen indicadores para medir el desempeño del programa a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades e insumos?**

**Respuesta: Sí.**

Se incluyen indicadores para medir el desempeño del Programa para cada una de las cuatro secciones que componen la MML<sup>21</sup> (el fin, el propósito, los componentes y las actividades).

#### 14. ¿Todos los indicadores son claros, relevantes, económicos, adecuados y monitoreables?

**Respuesta: No.**

Aunque los indicadores son en general, claros, económicos y monitoreables observamos que algunos no son relevantes ni adecuados:

**Indicador del fin:** este indicador no es relevante para medir la mejora en las condiciones de acceso al empleo remunerado. El concepto de “marco de población de referencia” no es una definición estándar y no resulta clara, por lo que proponemos que se utilice en su lugar el de población objetivo. Ésta última puede diferir de la población atendida, que es la población objetivo que se ha sumado al Programa.

**Indicadores del propósito:** los indicadores no son consistentes con el propósito de ofrecer tiempo disponible para que las MTPS puedan acceder a un empleo o permanecer en él.

**Indicadores de los componentes:** el indicador 111.1 no es relevante ya que mide el uso de la capacidad instalada y no la eficiencia en la entrega de los apoyos a las MTPS a través de las GEI. Por otra parte, junto con el indicador de calidad percibida es necesario contar con indicadores sobre calidad técnica de los servicios de cuidado infantil.

**Indicadores de las actividades:** el indicador 1112.1 no es relevante para la actividad de difundir el contenido del Programa entre la población objetivo, ya que difícilmente dicha población consulta de manera regular la página de Internet de SEDESOL. En cuanto a 1113.1 y 1123.1, no es claro cómo se van a interpretar los resultados que se obtengan de dichos indicadores, ya que el hecho de tener un porcentaje alto o bajo de aprobación de las CIS recibidas no necesariamente indica que se está haciendo una buena o mala selección. Por último, con relación al componente 113, consideramos que los indicadores 1131.1 y 1132.1 no son relevantes dado que asistir a un porcentaje alto de las reuniones no implica una buena coordinación de las actividades relacionadas con la calidad de los servicios de cuidado infantil.

**15. De no ser el caso, la institución evaluadora, en coordinación con el programa, deberá proponer los indicadores faltantes y necesarios para cada ámbito de acción o las modificaciones a los indicadores existentes que sean necesarias.**

Los indicadores que a continuación se proponen se trabajaron en conjunto con el Programa.

**Indicadores del fin:** Recomendamos sustituir 1.1 por 11.1 y 11.2. Sugerimos adicionalmente, que en estos dos indicadores se establezca un tiempo mínimo (a título de ejemplo, “al menos tres meses”) y no un intervalo de tiempo como está indicado ahora. Ello debido a que el objetivo es capturar la evolución del acceso y permanencia en el empleo de las MTPS a lo largo del tiempo. Por otra parte, sugerimos señalar en una nota a pie de página que los conceptos de población potencial y población objetivo son en este caso los mismos (ver pregunta 23).

**Indicadores del propósito:** Recomendamos sustituir 11.1 y 11.2 por “número de horas promedio mensuales de asistencia de los niños”.

**Indicadores de los componentes:** Sugerimos un nuevo indicador para 111: “total de meses que las MTPS reciben apoyo para acceder a servicios de cuidado infantil”. Respecto de 113, recomendamos los siguientes indicadores, que se basan en los puntajes establecidos por SEDESOL y DIF en la cédula de seguimiento y supervisión de las GEI : 1) porcentaje de las GEI en valoración verde, amarilla, roja y negra; 2) puntaje promedio (PP) de las actividades de cuidado y seguridad y su desviación estándar (DE); 3) PP de las actividades sobre trato a los niños y su DE; 4) PP de las actividades de organización y su DE; y, 5) porcentaje de responsables de las GEI con capacitación respecto del total, distinguiendo si la capacitación es básica o complementaria. Sugerimos repetir este indicador para las asistentes.<sup>22</sup> Estimar la DE permitiría observar si hay diferencias significativas a lo largo del país para cada una de las actividades señaladas.

**Indicadores de las actividades:** sugerimos sustituir 1112 y 1122 por el porcentaje de las delegaciones de SEDESOL, tiendas DICONSA y/o LICONSA con material informativo del Programa y el total de localidades que han visitado los promotores de SEDESOL para promover el PGEI. Por otra parte, dado que 1113 y 1123 son indicadores de cumplimiento, basta con estimar el “número de solicitudes de la CIS recibidas” y “número de solicitudes de la CIS aprobadas”. Por cuestiones de consistencia entre la definición de la actividad y el indicador, recomendamos modificar la redacción de 1124 y sustituir la afirmación “Entregar apoyos diariamente” por “Entregar apoyos oportunamente”. Respecto de 113, sugerimos

sustituir 1131.1 y 1132.1 por el número de acuerdos cumplidos al trimestre entre el total de acuerdos que surgen de estas reuniones. Por último, si se agrega la actividad de elaborar e implementar el plan de trabajo anual con el DIF, entonces se puede incluir un indicador sobre el porcentaje de cumplimiento anual de las metas establecidas en dicho plan respecto del total de metas planeadas.

**16. ¿Los indicadores incluidos en la matriz de indicadores tienen identificada su línea de base y temporalidad en la medición?**

**Respuesta: Sí.**

El análisis se llevó a cabo para los indicadores existentes.

De acuerdo con la MML, el único indicador que requiere en su cálculo de una línea de base es el indicador 112.1. En la ficha técnica correspondiente a este indicador, se señala que 2007 es el año base, lo cual nos parece adecuado.

En cuanto a la temporalidad de la medición, todos los indicadores tienen definida una frecuencia de medición,<sup>21</sup> la cual nos parece adecuada.

---

**17. ¿El programa ha identificado los medios de verificación para obtener cada uno de los indicadores?**

**Respuesta: Sí.**

Cada uno de los indicadores de la matriz tiene identificados los medios de verificación que se requieren para calcularlos<sup>21</sup>, y éstos han sido definidos como internos al Programa. Sin embargo, sugerimos que se modifique el medio de verificación del indicador 113.1 de tal forma que sea consistente con la ficha técnica del mismo, donde se especifica que el cálculo de dicho indicador se basa en información obtenida en una encuesta. Por razones de credibilidad recomendamos adicionalmente que el medio de verificación sea un evaluador externo al Programa, experto en la recolección y aplicación de este tipo de instrumentos.



**18. Para aquellos medios de verificación que corresponda (por ejemplo encuestas), ¿el programa ha identificado el tamaño de muestra óptimo necesario para la medición del indicador, especificando sus características estadísticas como el nivel de significancia y el error máximo de estimación?**

**Respuesta: No.**

El único indicador de la MML que necesita el levantamiento de una encuesta para su cálculo, es el indicador 113.1. Actualmente, ni en la MML ni en la ficha técnica de este indicador se menciona el tamaño de muestra óptimo necesario para su medición, como tampoco las características estadísticas de la misma.

Aunado a lo anterior, aunque no es un requisito del CONEVAL, sugerimos que se agregue a la ficha técnica la metodología de muestreo y el nivel de representatividad que se pretende alcanzar con la encuesta.

**19. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación?**

El Programa no cuenta actualmente con un sistema para validar la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación<sup>23</sup>.

---

**20. ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como figuran en la matriz de indicadores?**

**Respuesta: No.**

**Fin:** Si se modifica el indicador como se sugiere en la pregunta 15, entonces el supuesto sí resulta válido.

**Propósito:** El supuesto<sup>21</sup> es necesario pero no es suficiente. El supuesto que corresponde al fin debe también corresponder al propósito, ya que obtener un empleo o permanecer en él depende en parte de las condiciones que afectan al mercado laboral en su conjunto, y éstas están fuera del control del Programa.

**Componentes:** El supuesto de que “las estancias continúan operando” depende en cierta medida del monto del subsidio mensual, por lo que recomendamos que se incluya una actividad en el segundo componente que evalúe anualmente si el monto del subsidio de los servicios de cuidado infantil es suficiente para cubrir el costo del servicio (ajuste por inflación).

**Actividades:** Dado que ya se incluyó un componente de calidad en los servicios de cuidado infantil y las actividades relacionadas con éstos, consideramos que no debe incluirse el supuesto sobre las actividades de supervisión del DIF.

**21. Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal de la matriz de indicadores se valida en su totalidad?**

**Respuesta: No.**

Consideramos que no es posible validar en su totalidad la lógica horizontal de la matriz de indicadores por las siguientes tres razones: primero, algunos de los indicadores no son relevantes ni adecuados (ver preguntas 14 y 15). Segundo, nos parece que se debe agregar un supuesto para el propósito, que es el mismo que el supuesto del fin. Por último, sugerimos eliminar el supuesto sobre el cumplimiento del DIF.

**22. Si no es así, proponer los cambios que deberían hacerse a la lógica horizontal de la matriz de indicadores (indicadores, medios de verificación y supuestos).**

**Indicadores:** La lista de indicadores que sugerimos se encuentra en la pregunta 15.

**Medios de verificación:** Nos parecen los correctos, a excepción del indicador 113.1, para el cual sugerimos que se considere la posibilidad de que un evaluador externo realice la encuesta de satisfacción de las MTPS (ver pregunta 17).

**Supuestos:** Los cambios que recomendamos para los supuestos se encuentran en la pregunta 20.

### **Tema 3: Población potencial y objetivo**

#### **23. ¿La población que presenta el problema y/o necesidad (población potencial), así como la población objetivo están claramente definidas?**

**Respuesta: No.**

De acuerdo con los TDR<sup>1</sup>, la población potencial “corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención”. Por otra parte, la población objetivo es “...aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella”.

Con base en estas definiciones, consideramos que en el caso del PGEI ambas poblaciones son iguales. Han sido definidas por el Programa pero se requiere de claridad en las definiciones, por lo que recomendamos lo siguiente:

Aunque se puede interpretar la definición de población potencial a partir de los antecedentes y de la sección 4.2 de las ROP<sup>2</sup>, recomendamos que se defina de manera explícita en esta misma sección.

La población se divide en dos grupos: las MTPS y los oferentes de los servicios de cuidado infantil.

Con relación al primer grupo, a manera de clarificar la definición de población objetivo recomendamos que se indique lo que se entiende por “situación de pobreza”. Por consistencia, recomendamos que se señale de forma explícita el ingreso mensual del hogar al que corresponde. Además, para asegurar la consistencia de las ROP, sugerimos que no se incluya como parte de la población objetivo a las “principales cuidadoras”<sup>2</sup>. Ello debido a que en la sección 4.3.1 de las ROP se señala que las únicas personas que pueden entrar al Programa son aquellas que pueden acreditar ser las madres trabajadoras, padres solos o tutores del niño en cuestión, entregando el acta de nacimiento o la patria potestad del niño. Aunado a lo anterior, cuando se hable de “padres” se recomienda que se use en su lugar “padres solos” ya que la redacción actual puede prestarse a confusiones.

Con relación al segundo grupo, a manera de clarificar la definición de población objetivo, recomendamos que se haga explícito lo que se entiende por “condiciones de pobreza” en la sección 4.2 de las ROP; y, por consistencia, sugerimos que se señale el ingreso mensual del hogar al que corresponde.

**24. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones, según los atributos que considere pertinentes? (En el caso de individuos, en términos de edad, sexo, nivel socio-económico -señalar quintil de ingreso si corresponde-, principales características de la actividad económica que desempeña -rama de actividad, condición de empleo, etc.-, condición indígena u otros atributos que sean pertinentes).**

**Respuesta: No.**

Como se señaló en la pregunta 2, el Programa ha cuantificado únicamente a la población objetivo de la primera modalidad, las MTPS. Asimismo, como se detalla a continuación, es necesario hacer algunas precisiones en la presentación de los cálculos.

En efecto, en el diagnóstico elaborado por el PGEI, se cuantifica y se describen las características de dicha población, las MTPS<sup>3</sup>. No obstante, sugerimos que en el diagrama de la página 4 del diagnóstico, se incluya la metodología que se utilizó para obtener el tamaño de la población objetivo bajo diferentes criterios. La nota “no incluye a la población no económicamente activa”, anexa al título del diagrama, confunde la lectura: puede interpretarse que en el cálculo del número de los “hogares con ingresos acumulados inferiores a 6 salarios mínimos” sólo se consideró a la población económicamente activa. Recomendamos por ende omitir la nota y agregar los totales correspondientes a la población económicamente no activa.

Respecto de la población objetivo de la modalidad ISCAI, en el diagnóstico elaborado por el PGEI, no se muestra que la oferta de estancias infantiles es insuficiente en el país, en particular para la población objetivo del Programa. Sugerimos en este sentido presentar información sobre el número de estancias infantiles a nivel localidad por condición de pobreza o nivel de marginación.

---

**25. ¿Cuál es la justificación que sustenta que los beneficios que otorga el programa se dirijan específicamente a dicha población potencial y objetivo?**

La racionalidad para ofrecer subsidios en especie a las MTPS se basa en la promoción del empleo y en mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral de un grupo vulnerable de la población. Sin embargo, el Programa no cuenta con una justificación documentada en torno al criterio elegibilidad que indica que las MTPS deben tener un ingreso mensual por hogar menor a 6 salarios mínimos. Ello no se desprende de las ROP ni del diagnóstico. Ello debilita la justificación para otorgar apoyos a las MTPS.

Respecto de la modalidad ISCAI, la justificación para otorgar subsidios en efectivo es incentivar la creación de una red de guarderías y estancias infantiles. Debido a que el Programa no cuantifica los problemas de insuficiencia en la oferta de servicios de cuidado infantil en el país, se debilita la justificación para otorgar apoyos a los oferentes de estos servicios.



## 26. ¿La justificación es la adecuada?

**Respuesta: No.**

De acuerdo con las ROP<sup>2</sup>, los principales criterios de elegibilidad de las MTPS son: a) tener un ingreso de hasta 6 salarios mínimos mensuales por hogar en el momento de solicitar el apoyo; y, b) no tener acceso al servicio de guardería o estancia infantil de instituciones públicas o de seguridad social. Asimismo, existe un límite máximo de atención que asciende a tres niños(as) por hogar.

El PGEI no justifica por qué define como criterio de elegibilidad de las MTPS el percibir un ingreso mensual por hogar menor a 6 salarios mínimos. No se deriva del diagnóstico. Este criterio es central y debe justificarse.

El diagnóstico<sup>24</sup> estima el número de las MTPS que no tienen acceso a una guardería en el país. La magnitud del problema justifica la intervención gubernamental - en particular si las MTPS son pobres - junto con la evidencia (internacional) sobre impacto positivo de este tipo de programas en el empleo.

Finalmente, el diagnóstico muestra que la gran mayoría de los hogares a los que pertenecen las MTPS tienen un máximo de tres hijos con edades entre 1 y 3 años 11 meses. Sin embargo, este criterio no nos parece adecuado por la siguiente razón: dado que el número de hogares a los que pertenecen las MTPS con más de tres hijos es bajo, no recibir a estos niños supondría un ahorro adicional muy bajo para el Programa pero en cambio supondría un costo muy alto para las MTPS, ya que no estarían en condiciones de salir a buscar trabajo o trabajar más horas. Además, es más probable que con este criterio se esté castigando a las MTPS más pobres.

Respecto de la modalidad ISCAI, los oferentes de servicios de cuidado infantil deben cumplir al menos con uno de los siguientes criterios: 1) que los solicitantes estén en condiciones de pobreza; 2) que la GEI esté ubicada en una zona de alta concentración de pobreza y marginación; o, 3) que atiendan prioritariamente a la población en condiciones de pobreza (apartado 4.3.2 de las ROP).

Consideramos que el único criterio adecuado es el tercero, “que atiendan prioritariamente a la población en condiciones de pobreza”, ya que es el que garantiza que se atienda a la población objetivo. Los otros dos criterios no son relevantes para atender a las MTPS y de aplicarse, podrían generar ineficiencias en la asignación de recursos, ya que no se define lo que se entiende por “condiciones de pobreza”, y “zona de alta concentración de pobreza o marginada”.

**27. ¿Los criterios y mecanismos que utiliza el programa para determinar las unidades de atención (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso) son los adecuados? (Señalar principales mecanismos). Respuesta: No.**

Los criterios de la modalidad de apoyo a las MTPS 1,2, 4 y 5<sup>2</sup> nos parecen adecuados. No podemos evaluar si es adecuado el criterio 3, “No tener un ingreso mayor a 6 salarios mínimos mensuales por hogar al momento de solicitar apoyo”, ya que el Programa no cuenta, a la fecha, con una justificación documentada al respecto. En cuanto a los mecanismos, consideramos que son los adecuados. Cabe mencionar que dos de éstos son para verificar el nivel de ingreso y si las MTPS están buscando o tienen empleo; ambos son auto-reportados, por lo que existe la posibilidad de que el Programa tenga ineficiencias en la asignación de los recursos. No obstante, sabemos que puede ser muy costoso verificar la veracidad de la información auto-reportada.

Los criterios 1 y 2 de la modalidad de apoyo ISCAI<sup>2</sup> nos parecen adecuados. Consideramos que el criterio 3 es inadecuado, puesto que la única condición que deberían cumplir las GEI es “atender de manera prioritaria a la población en condiciones de pobreza”. Con las dos primeras condiciones del criterio 3, el Programa podría generar ineficiencias e la asignación de recursos al apoyar con 35 mil pesos la creación de GEI que no atiendan a la población objetivo. Por último, por cuestiones de consistencia y claridad, sugerimos que en la tercera condición del punto 3 de la sección 4.3.2, se sustituya “población en condiciones de pobreza” por “población objetivo” y que se defina de forma explícita lo que se entiende por “prioritaria”. En cuanto a los mecanismos, consideramos que no es necesario recabar información socioeconómica de la responsable de la GEI: si la única condición importante es que atiendan prioritariamente a la población objetivo, resulta irrelevante el nivel socioeconómico de las responsables de las GEI. Adicionalmente, sugerimos que se incluya un requisito adicional en el apartado 4.3.2 de las ROP, en el que se solicite que las responsables de las GEI comprueben que se han dado de alta en la Secretaría de Hacienda, a manera de incentivar la creación de empleos en el sector formal de la economía. Por último, algunos de los requisitos que deben cumplir las GEI ponen en riesgo que el Programa no cubra zonas rurales o urbanas marginadas. A título de ejemplo, están las disposiciones 5 sobre los servicios de teléfono y agua potable y la 16 sobre el requisito de que la responsable de la GEI cuente con educación secundaria (anexo A de las ROP<sup>2</sup>). Recomendamos revisar estos requisitos, y valorar tener un esquema de estancias diferente para zonas rurales y marginales, como el de “madres comunitarias”.

**28. ¿Existe información sistematizada y actualizada que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios), cuáles son las características socio-económicas de la población incluida en el padrón de beneficiarios y con qué frecuencia se levanta la información?**

**Respuesta: Sí.**

Con relación a la modalidad ISCAI, el Programa cuenta con un padrón de beneficiarios que se actualiza cada mes<sup>23</sup> y que incluye la siguiente información: clave y nombre del estado, municipio y localidad donde se encuentra la GEI; clave de identificación de la estancia, nombre completo de la responsable, domicilio y teléfono de la estancia, el tipo de estancia (afiliación o nueva creación) y la fecha de apertura.

En cuanto a la modalidad de apoyo a las MTPS, el Programa cuenta con un padrón de las MTPS y sus hijos que se actualiza cada mes<sup>23</sup> y que incluye la siguiente información: clave y nombre del estado, municipio y localidad donde se encuentra la GEI; clave de identificación de la estancia; clave de identificación, fecha de nacimiento y nombre completo de la responsable de la GEI, de la persona encargada del cuidado de los niños, así como la clave de identificación, fecha de nacimiento y nombre completo del niño. Además se solicita la clave de identificación de la credencial para llevar a cabo el control de asistencias, fecha en que se dio de alta al niño, fecha en que se dio de baja, monto del apoyo que recibe, tipo de apoyo (A: \$700, B:\$600, C: \$450), clave de identificación de la cédula de información socioeconómica (CIS) y clave del sexo (1:H, 2:M).

Por último, el Programa cuenta con una base de datos que incluye información socioeconómica a nivel del hogar de las MTPS (recabada con la CIS), así como de las responsables de las GEI. Resulta complicado y tardado verificar la calidad de la información contenida en la base de las CIS de los beneficiarios porque es necesario hacer algo de limpieza y crear algunas variables para poder verificar si los rangos de las variables son los adecuados y si no hay demasiadas observaciones faltantes. En particular identificamos los siguiente problemas: 1) no se puede distinguir a los beneficiarios del apoyo a MTPS de los beneficiarios de la modalidad ISCAI; 2) resulta difícil identificar a las MTPS del resto de los integrantes del hogar; 3) la variable de ingreso por cada miembro del hogar no viene transformada a ingreso mensual; y, 4) no hay una variable que indique el ingreso mensual del hogar.

**Tema 4: Vinculación de las Reglas de Operación (ROP) con los objetivos del programa**  
**29. ¿El diseño del programa se encuentra correctamente expresado en sus ROP o normatividad correspondiente? Respuesta: No.**

Señalamos a continuación los problemas de diseño que detectamos en las ROP. El objetivo general (sección 3.1) resulta vago por falta de claridad en los términos “vulnerabilidad de los hogares” y “hogares en condiciones de pobreza”. La definición de población objetivo (4.2) resulta vaga por falta de claridad en el término “hogares en situación de pobreza”. El criterio de elegibilidad de las MTPS de un tope máximo de 6 salarios mínimos mensuales por hogar no es consistente con las definiciones de pobreza estándar (4.3.1.3)<sup>1</sup>. En el criterio 5 debe precisarse el término “único responsable”. Respecto de los criterios de elegibilidad de las GEI (4.3.2), consideramos que el único criterio adecuado es el tercero, “que atiendan prioritariamente a la población en condiciones de pobreza”, ya que es el que garantiza que se atienda a la población objetivo (ver pregunta 26). Sugerimos que se incluya como requisito que los solicitantes seleccionados entreguen una copia de su RFC para garantizar que las GEI se incorporen al sector formal de la economía. Respecto de los tipos y montos de apoyos a las MTPS (4.4.1), debe fijarse la edad máxima a la que se podrán otorgar los apoyos, en lugar de señalarse el número de años, para no desincentivar que las MTPS lleven a sus hijos al preescolar o primaria. Respecto de los apoyos a la modalidad ISCAI, por consistencia con la propuesta arriba mencionada, se debe cambiar el criterio de elegibilidad y conservar el que las responsables atiendan prioritariamente a la población objetivo. En cuanto a la afiliación a la Red (4.4.3), si el PGEI no cuenta con la tecnología para implementar el control de la asistencia vía las tarjetas<sup>25</sup>, se debe eliminar esta sección y otras que hagan referencia a lo mismo. Entre las causales de baja de las MTPS (4.6), se indica la derechohabiencia a las instituciones de seguridad social, lo que contradice la definición de población objetivo (4.2), ya que en esta última sólo se habla de tener “(...) acceso a servicios de guardería o cuidado infantil a través de las instituciones de la seguridad social”. La falta de acceso puede darse simultáneamente con la derechohabiencia. Finalmente, respecto de las características de las GEI señaladas en el Anexo A, no es relevante la zona en la que viva la responsable de la GEI (disposición 14). Sugerimos en la disp. 24 poner como requisito adicional a la comida caliente que se dé por otra comida adicional y una colación (idealmente a cargo de la GEI para controlar la calidad de la nutrición).

---

<sup>1</sup> En efecto, un ingreso por hogar de 6 salarios mínimos es superior al ingreso de un hogar en condición de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial.

---

### **30. ¿Existe congruencia entre las ROP o normatividad aplicable del programa y su lógica interna?**

**Respuesta: No.**

Hay algunos problemas de congruencia entre las ROP y la MML:

El objetivo general del Programa señalado en las ROP no corresponde con el del fin y/o propósito que indica la MML. En efecto, la definición de la población objetivo del Programa, señalada en el objetivo general de las ROP, es más general, y se refiere a “(...) los hogares en condiciones de pobreza o riesgo de caer en ésta”, mientras que en el fin y propósito de la MML se caracteriza a los hogares como aquellos con “(...) ingresos menores a seis salarios mínimos”.

Por otra parte, los objetivos específicos de las ROP son consistentes con dos de los tres componentes de la MML (111 y 112), y se refieren a “facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades de trabajo remunerado” de las MTPS, y a “aumentar la oferta de servicios de cuidado infantil”. Las ROP no incluyen como objetivo específico la calidad de los servicios que ofrecen las GEI.

En cambio, en las ROP se señala que las actividades de capacitación de las responsables de las GEI las llevará a cabo el DIF; ello debería incluirse como una de las actividades del componente 113 de la MML.

**31. Como resultado de la evaluación de diseño del programa, ¿el diseño del programa es el adecuado para alcanzar el Propósito antes definido y para atender a la población objetivo?**

**Respuesta: Sí.**

En general, el diseño del Programa es adecuado para alcanzar el propósito planteado en la MML y para atender a la población objetivo que se menciona en ésta. Sin embargo, hay inconsistencia entre las ROP y la MML respecto de la población objetivo.

Diseño del PGEI y propósito (en el marco de la MML). En primer lugar, el propósito contribuye de manera directa a la solución del problema, al ofrecer más tiempo disponible a las MTPS para que puedan acceder y/o permanecer en el mercado laboral (preguntas 3 y 4). En segundo lugar, los tres componentes son suficientes para alcanzar el propósito (pregunta 9), y las actividades son las necesarias, aunque no las suficientes para producir cada uno de los componentes (preguntas 8, 11 y 12). En términos de la lógica horizontal del Programa, si bien los indicadores son en general claros, económicos y monitoreables, observamos que algunos de ellos no relevantes ni adecuados (preguntas 14,15, 20, 21 y 22).

Diseño del PGEI y población objetivo (en el marco de las ROP). Respecto de las MTPS, es necesario clarificar la definición misma de MTPS. Recomendamos que se indique lo que se entiende por “situación de pobreza”, y por consistencia, consideramos necesario señalar de forma explícita el ingreso mensual del hogar al que corresponde (sección 4.2). Este no es consistente con el criterio de elegibilidad de los 6 salarios mínimos mensuales por hogar (apartado 4.3.1.3). Además, para asegurar la consistencia interna en las ROP, sugerimos que no se incluya como parte de la población objetivo a las “principales cuidadoras” (sección 4.2) (preguntas 23 y 24). Respecto de los tres criterios de elegibilidad de la modalidad ISCAI, consideramos que el único criterio adecuado es el tercero, “que atiendan prioritariamente a la población en condiciones de pobreza” (apartado 4.3.2.3), ya que es el que garantiza que se atienda a la población objetivo (preguntas 25 y 26). Por otra parte, el PGEI cuenta con información sistematizada y actualizada del padrón de beneficiarios, sus características socio-económicas y la frecuencia con la que se levanta la información (preguntas 23 a 28). Por último, algunos de los requisitos que deben cumplir las GEI ponen en riesgo que el Programa no cubra zonas rurales o urbanas marginadas (pregunta 27). Recomendamos revisar estos requisitos, y valorar tener un esquema de estancias diferente para zonas rurales y marginales, como el de “madres comunitarias”.

## **Tema 5: Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales.**

### **32. ¿Con cuáles programas federales podría existir complementariedad y/o sinergia?**

Definimos sinergia, como dos programas que en su conjunto producen un efecto más grande que la simple suma de los impactos de cada programa por separado.<sup>26</sup> Dado que no encontramos una definición de complementariedad que nos ayudara a diferenciar dicho concepto de sinergia, no evaluamos esta parte de la pregunta. Contestamos esta pregunta con base en el Anexo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, que se refiere a los programas federales con reglas de operación<sup>27</sup>.

En materia de empleo e ingresos, hay sinergia potencial con el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). En efecto, la promoción del empleo de las MTPS debe considerar, junto con el subsidio de sus hijos en las estancias infantiles, acciones que permitan en el corto plazo la incorporación al mercado laboral de aquella parte de esta población que esté desempleada, y mejoren la inserción laboral de la que esté subempleada. Hay evidencia internacional sobre la necesidad de coordinación de ambos tipos de programas para elevar el empleo (<sup>8,11,12</sup>). Asimismo, hay sinergia potencial con dos programas destinados a generar oportunidades de empleo e ingresos para mujeres pobres en zonas rurales: el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), a cargo de la Secretaría de Economía (SE), y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Las características del PGEI hacen esperar que se desarrolle más rápidamente en zonas urbanas. En aras de un crecimiento más equilibrado, es de especial interés para el PGEI coordinar esfuerzos con estos Programas y ampliar así su cobertura en zonas rurales.

En materia de educación, hay sinergia potencial con el Programa de Becas para Madres Jóvenes y Mujeres Embarazadas de la SEP. En el mediano plazo, el PGEI puede considerar ampliar su población objetivo e incluir a madres jóvenes pobres con hijos pequeños que estén o quieran seguir estudiando. Hay evidencia a nivel internacional sobre esta sinergia<sup>8,11</sup>.

Oportunidades, así como los programas Modelos Comunitarios de Educación Inicial y Básica para la Población Indígena y Migrante y para la población Mestiza, promueven la asistencia escolar de niños y jóvenes. Con el apoyo del PGEI, las(os) niñas(os) que cuidan a sus hermanos podrían ahora asistir a la escuela. Se trata nuevamente de sinergia potencial.

### **33. ¿Con cuáles programas federales podría existir duplicidad?**

Consideramos que hay duplicidad cuando la población objetivo puede recibir el mismo servicio dos veces<sup>25</sup>.

Con base en esta definición, no encontramos duplicidad con otros programas federales. Sin embargo, consideramos que hay dos programas a cargo del DIF que se abocan a la atención infantil – Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) y Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) – y que ofrecen un servicio relativamente parecido al PGEI.

El CADI tiene cobertura a nivel nacional y proporciona atención integral a niñas y niños vulnerables de 45 días de nacidos a 6 años de edad, hijos de madres trabajadoras carentes de prestaciones sociales. El CADI incluye acciones para mantener y mejorar la salud física de los niños, ofrece un programa educativo-asistencial; y brinda alimentación a los niños de acuerdo con su edad y desarrollo.

En cuanto al CAIC, proporciona protección y formación integral a niños de 2 a 6 años de edad en situación de vulnerabilidad social, a través de acciones educativo-asistenciales dentro de una modalidad semi-escolarizada con la participación de la familia y la comunidad; promueve la participación interinstitucional y comunitaria para la apertura y operación de los Centros; y, apoya a las madres trabajadoras carentes de prestaciones sociales para el cuidado y la formación integral de sus hijos.

Dado que la población objetivo del PGEI está comprendida en la del CADI y CAIC, y que en alguna medida los servicios que ofrecen son similares, consideramos que los Programas deben coordinar esfuerzos para evitar una utilización ineficiente de recursos, aprovechando por ejemplo economías de escala (compartiendo infraestructura y recursos humanos en las localidades en donde concurren a ofrecer sus servicios).



**34. ¿El programa cuenta con información en la que se hayan detectado dichas complementariedades y/o posibles duplicidades?**

**Respuesta: No.**

Con base en las ROP, el diagnóstico y documentos adicionales recibidos a la fecha, concluimos que el Programa no ha documentado la existencia de complementariedades y/o duplicidades con otros programas federales. Corroboramos lo anterior con funcionarios del Programa en la reunión del 18 de septiembre pasado.

## CAPÍTULO 2: Principales Fortalezas, Retos y Recomendaciones

Nombre de la dependencia y/o entidad que coordina el programa: <i>SEDESOL</i>			
Nombre del programa: <i>Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</i>			
Se ordenan las fortalezas y retos en orden decreciente.			
Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia	Recomendación
			Referencia de la recomendación
<b>Fortaleza y Oportunidad</b>			
Diseño	(1) El PGEI promueve la igualdad de oportunidades en el mercado laboral, eliminando dos tipos de barreras importantes que enfrentan las MTPS: la oferta insuficiente de estancias infantiles y el alto costo de éstas.	Preguntas: 1, 2, 5, 6, 7	No aplica
Diseño	(2) El PGEI puede buscar sinergias, vinculándose con programas que promueven el empleo: el Programa de Apoyo al Empleo, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario.	Pregunta 32	
Diseño	(3) El PGEI puede buscar sinergias, vinculándose con programas que promueven la educación: el Programa de Becas para Madres Jóvenes y Mujeres Embarazadas, Oportunidades, y Modelos Comunitarios de Educación Inicial y Básica para la Población Indígena y Migrante y para la población Mestiza.	Pregunta 32	
Diseño	(4) El PGEI puede ampliar el rango de edad de los niños atendidos en las estancias infantiles hasta los 5 años. También puede ampliar este rango para considerar a las mujeres que tenían un empleo previo a su embarazo, puedan regresar a éste a tiempo, y no pierdan por ende su empleo		
Diseño	(5) El PGEI puede buscar ampliar el horario de atención de las GEI.		

Tema de evaluación	Fortaleza y Oportunidades/Debilidad o amenaza	Referencia	Recomendación
			Referencia de la recomendación
<b><i>Debilidad o Amenaza</i></b>			
Diseño	(1) La coordinación con el DIF para garantizar seguridad y una calidad adecuada en la atención en los servicios de cuidado infantil es clave para el buen éxito del Programa.	Preguntas: 8, 12, 15, 17 y 18	Incluir en el MML actividades de coordinación con el DIF sobre: 1) la elaboración de un plan de trabajo anual; 2) la capacitación de las responsables de las GEI; y, 3) seguimiento de la calidad de los servicios de cuidado infantil; y, 4) la evaluación de la gestión de este componente del Programa.
Diseño	(2) Existen diferentes áreas donde el PGEI puede tener ineficiencias en la asignación de recursos. Estas se derivan de los criterios utilizados para focalizar a la población objetivo; de la potencial duplicidad en el pago del gobierno federal a la población derechohabiente de las instituciones de seguridad social que acuda a una GEI; y, de la concurrencia de las GEI en las mismas localidades que las CADI y CAIC.	Preguntas: 23, 24, 25, 26	Definir con precisión los criterios de focalización de la población objetivo.
		Entrevista	Solicitar apoyo a las instituciones de seguridad social para verificar si su población derechohabiente acude a una GEI. Ello puede ayudar a dimensionar el problema de la eventual duplicidad en las contribuciones del gobierno federal a los servicios públicos de guarderías en el país; y, con ello, se puede ir sentando las bases para llevar a cabo en un futuro próximo, y en conjunto con los seguros sociales, un programa de reversión de cuotas.
		Pregunta 33	Coordinar esfuerzos con los CADI y CAIC, hasta donde ello sea posible a nivel municipal, para aprovechar economías de escala en las localidades donde concurren estos programas y el PGEI.
Diseño	(3) Dados algunos de los requisitos que deben cumplir las GEI para poder afiliarse a la Red de Estancias Infantiles, existe el riesgo de que el PGEI no cubra zonas rurales o urbanas marginadas.	Preguntas 27 y 31	Considerar la posibilidad de tener un esquema de estancias diferente para zonas rurales y urbanas marginadas, como el de "madres comunitarias".
Diseño	(4) Existe el peligro que las estancias de cuidado infantil no sean sustentables como negocio con el paso del tiempo.		Actualizar anualmente el monto asignado a las MTPS.

### **CAPÍTULO 3: Conclusiones**

El Programa de Guarderías e Instancias Infantiles (PGEI) de la SEDESOL busca contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de un grupo vulnerable de la población, las madres trabajadoras y padres solos con hijos entre uno y tres años y once meses de edad (MTPS). El propósito es que este grupo de población cuente con tiempo disponible para poder acceder a un trabajo remunerado y permanecer en él, facilitado por la utilización de los servicios de cuidado infantil que ofrece el Programa.

El Programa identifica dos causas centrales del problema que enfrentan las MTPS para obtener un empleo o permanecer en él. Estas son: una oferta insuficiente de estancias infantiles en el país y el alto precio de éstas. En el primer caso, otorga subsidios en efectivo para incentivar la creación de una red de guarderías y estancias infantiles; y, en el segundo caso, ofrece subsidios en especie a las MTPS, a través de la utilización de los servicios de cuidado infantil para sus hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad.

El Programa contribuye así al objetivo nacional de disminución de la pobreza, al buscar reducir las barreras de entrada al mercado laboral de las MTPS. También contribuye al objetivo nacional de promoción de la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que otorga apoyo económico y capacitación a los interesados en ofrecer servicios de cuidado infantil.

Sin embargo, en el diagnóstico no se identifica explícitamente cómo un servicio de guardería de baja calidad o no confiable, puede tener un impacto negativo en la decisión de búsqueda de trabajo de las madres. Existe evidencia en la literatura científica que sugiere que la calidad del servicio es una condición necesaria para el éxito de los programas de cuidado infantil, lo que a su vez genera un efecto positivo en el empleo de las madres. Sugerimos que se integre al análisis el resultado de esta evidencia.

A pesar de lo anterior, la matriz de indicadores destaca como uno de sus componentes la calidad de los servicios de cuidado infantil. Sugerimos reforzar este componente incluyendo actividades de coordinación con el DIF, sobre la elaboración e implementación de un plan de trabajo anual, la capacitación de las responsables de las GEI, el seguimiento de la calidad de los servicios de cuidado infantil, y la evaluación de la gestión de este componente del Programa.

En este trabajo evaluamos la matriz de indicadores, y presentamos recomendaciones para garantizar la consistencia de su lógica vertical y horizontal, en aras de una mejor gestión del Programa.

Con base en las definiciones de población potencial y objetivo de los Términos de Referencia (TDR) proporcionados por SEDESOL<sup>1</sup> consideramos que en el caso del PGEI ambas poblaciones son iguales. Bajo este entendido, la población se divide en dos grupos: las MTPS y los oferentes de los servicios de cuidado infantil. La racionalidad para ofrecer subsidios en especie a las MTPS se basa en la promoción del empleo y es adecuada. Sin embargo, el Programa no cuenta con una justificación documentada en torno al criterio de elegibilidad que indica que las MTPS deben tener un ingreso mensual por hogar menor a seis salarios mínimos. Respecto de los criterios de elección de la modalidad de apoyo a los oferentes de servicios de cuidado infantil, consideramos que el único criterio adecuado es “que atiendan prioritariamente a la población en condiciones de pobreza” (apartado 4.3.2 de las ROP), ya que es el que garantiza que se atienda a la población objetivo. Por otra parte, algunos de los requisitos que deben cumplir las GEI ponen en riesgo que el Programa no cubra zonas rurales o urbanas marginadas (disposiciones 5 y 16 del anexo A de las ROP). Recomendamos revisar estos requisitos, y valorar tener un esquema de estancias diferente en estos casos, como el de “madres comunitarias”.

El diseño del Programa es adecuado para alcanzar el propósito planteado en la matriz de marco lógico (MML) para atender a la población objetivo que se menciona en ésta. Sin embargo, hay inconsistencia entre las ROP y la MML respecto de la población objetivo.

Como balance general, consideramos que el PGEI es un programa importante porque promueve la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Hemos identificado varios programas federales que promueven el empleo, ofrecen capacitación, y microfinanciamiento, a los que el PGEI debiera vincularse ya que son una oportunidad para aumentar el efecto en el empleo de las MTPS. También hay un área de oportunidad con los programas que promueven la educación a mujeres jóvenes embarazadas, ampliando el rango de edad de los niños adscritos al Programa y los horarios de atención. Por otra parte, consideramos que la coordinación con el DIF para garantizar seguridad y una calidad adecuada en la atención en los servicios de cuidado infantil es clave para el buen éxito del Programa. También resulta necesario que se eviten ineficiencias en la asignación de recursos, definiendo con precisión los criterios de elegibilidad de la población objetivo y coordinando esfuerzos con los seguros sociales del país.

---

## BIBLIOGRAFÍA

1. SEDESOL. Términos de Referencia 2007 para la Evaluación en Materia de Diseño del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. México: SEDESOL, 2007.
2. SEDESOL. Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Diario Oficial. México: SEDESOL, 2007.
3. PGEI. Diagnóstico. México: SEDESOL, 2007.
4. Ruel Marie *et al.* The Guatemala Community Day Care Programme. DT144. Washington: IFPRI, 2003.
5. Vera P. Taller CEPAL. Comunicación Personal. México: CEPAL, 27 Septiembre, 2007.
6. PGEI. Programas de cuidado infantil In: programas de cuidado infantil EVAL\_ext.xls, ed. México: SEDESOL, 2007.
7. Anderson P, Levine P. Child Care and Mother's Employment Decisions. EE.UU.: Russell Sage Foundation. EEUU, 2000.
8. Blau D, Tekin E. The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers in the United States. *JEL* 2005.
9. Choné Philippe et al. Female Labour Supply and Child Care in France. Francia: Bowdoin College & W.E. UpJohn Institute, CREST-INSEE, 2004.
10. Connelly R, Kimmel J. The Effect of Child Care Costs on the Labor Force Participation and Welfare Reciprocity of Single Mothers: Implications for Welfare Reform. EEUU: Bowdoin College & W.E. UpJohn Institute CREST-INSEE, 2001.

- 
11. Tekin E. Child Care Subsidies, Wages, and Employment of Single Mothers. EEUU, 2006.
  12. Lefebvre P, Merrigan P, Verstraete M. Dynamic Labour Supply Effects of Childcare Subsidies: Evidence from a Canadian Natural Experiment. 2007.
  13. Berlinski S, Galiani S. The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment. WP04/30. Argentina: Institute for Fiscal Studies, 2005.
  14. Duflo E. Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia. *American Economic Review* 2001;91:795-813.
  15. SEDESOL. Objetivos Estratégicos de la Política Social. México: SEDESOL, 2007.
  16. Merson MH, Black RE, Mills A. Health and the Economy. International public health : diseases, programs, systems, and policies. 2nd ed. Sudbury, Mass.: Jones and Bartlett, 2006: 601-607.
  17. Thomas D. Intrahousehold Resource-Allocation - an Inferential Approach. *J Hum Resour* 1990;25:635-64.
  18. Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, 2007.
  19. Engle PL, Pedersen ME. Maternal work for earnings and children's nutritional status in urban Guatemala. *Ecology of Food and Nutrition* 1989;22:211-23.
  20. Folland S, Goodman AC, Stano M. The economics of health and health care. 5th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2007.
  21. PGEI. Matriz de Marco Lógico 2007 México: SEDESOL, 2007.

22. SEDESOL, DIF. CÉDULA DE VISITA DE SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN. México:  
SEDESOL, 2007.
23. Ernesto Vega Loaiza (Agosto 2007). Comunicación Personal. México: SEDESOL, 2007.
24. PGEI. Diagnóstico (Borrador). México: SEDESOL, Junio 2007.
25. Sesión Participativa con funcionarios del PGEI, de la DGS y de la DGEMPS.  
Comunicación Personal. México: SEDESOL, 24 Agosto, 2007.
26. Gordis L. Epidemiology. 2nd ed. Philadelphia: W.B. Saunders, 2000.
27. Cámara de Diputados. Anexo 17. Programas Sujeros a Reglas de Operación.  
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. México:  
Congreso de la Unión, 2006.



## ANEXOS

### Anexo I: Características Generales del Programa

**NOTA:** se elaboró este anexo con base en las ROP y las definiciones de fin y propósito de la MML

*El presente formato deberá ser entregado en agosto 2007 y en marzo 2008 como anexo al informe de evaluación correspondiente. Cada entrega incorporará la información actualizada del programa, de tal manera que al comparar ambos formatos se evidencien las modificaciones del programa ocurridas en el periodo comprendido entre las dos fechas. La información vertida en estos formatos deberá basarse en la normatividad más reciente -de preferencia en las reglas de operación- así como en los datos y documentación proporcionados por el programa para realizar la evaluación de consistencia.*

IDENTIFICADOR PROGRAMA  
(DEJAR VACÍO)

--	--	--	--	--	--

#### I. DATOS DEL RESPONSABLE DEL LLENADO (EL EVALUADOR)

- 1.1 Nombre: JEF L. LEROY
- 1.2 Cargo: INVESTIGADOR EN CIENCIAS MEDICAS
- 1.3 Institución a la que pertenece: INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PUBLICA
- 1.4 Último grado de estudios: DOCTORADO
- 1.5 Correo electrónico: [jleroy@insp.mx](mailto:jleroy@insp.mx)
- 1.6 Teléfono (con lada): 01-777-3293089
- 1.7 Fecha de llenado (dd.mm.aaaa): 

1	0	-	0	8	/	2	0	0	7
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

#### II. IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 Nombre del programa: GUARDERIAS Y ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS
- 2.2 Siglas: PGEI
- 2.3 Dependencia coordinadora del programa: SEDESOL
- 2.3.1 En su caso, entidad coordinadora del programa: DIRECCION GENERAL DE POLITICAS SOCIALES (DGPS)
- 2.4 Dependencia(s) y/o entidad(es) participante(s) de manera directa: DELEGACIONES FEDERALES DE SEDESOL (DFSE) Y SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)
- 2.5 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES (DGEMPS)
- 2.6 Dirección de la página de internet del programa: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- 2.7 Nombre del titular del programa en la dependencia: MTRA. LIA LIMON GARCIA
- 2.8 ¿En que año comenzó a operar el programa? (aaaa) 

2	0	0	7
---	---	---	---



5.1 ¿Cuál es la principal área de atención del programa? (puede escoger varios)

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Agricultura, ganadería y pesca                 | <input checked="" type="checkbox"/> Empleo  |
| <input type="checkbox"/> Alimentación                                   | <input type="checkbox"/> Comunicaciones y transportes   |
| <input type="checkbox"/> Ciencia y tecnología                           | <input type="checkbox"/> Equipamiento urbano: drenaje, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, etc. |
| <input type="checkbox"/> Cultura y recreación                           | <input type="checkbox"/> Medio ambiente y recursos naturales  |
| <input type="checkbox"/> Deporte  | <input type="checkbox"/> Migración  |
| <input type="checkbox"/> Derechos y justicia                            | <input type="checkbox"/> Provisión / equipamiento de vivienda   |
| <input type="checkbox"/> Desarrollo empresarial, industrial y comercial | <input type="checkbox"/> Salud  |
| <input type="checkbox"/> Sociedad civil organizada                      | <input type="checkbox"/> Seguridad social   |
| <input type="checkbox"/> Desastres naturales                            | <input type="checkbox"/> Otros  |
| <input type="checkbox"/> Educación                                      | (especifique): _____  |

VI. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

6.1 ¿En qué entidades federativas el programa ofrece sus apoyos? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.2
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F; →
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:
- |  |   |  |                                     |
|--|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes      | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos         | <input type="checkbox"/> Sinaloa    |
| <input type="checkbox"/> Baja California     | <input type="checkbox"/> Durango          | <input type="checkbox"/> Nayarit         | <input type="checkbox"/> Sonora     |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato       | <input type="checkbox"/> Nuevo León      | <input type="checkbox"/> Tabasco    |
| <input type="checkbox"/> Campeche            | <input type="checkbox"/> Guerrero         | <input type="checkbox"/> Oaxaca          | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input type="checkbox"/> Chiapas             | <input type="checkbox"/> Hidalgo          | <input type="checkbox"/> Puebla          | <input type="checkbox"/> Tlaxcala   |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua           | <input type="checkbox"/> Jalisco          | <input type="checkbox"/> Querétaro       | <input type="checkbox"/> Veracruz   |
| <input type="checkbox"/> Coahuila            | <input type="checkbox"/> México           | <input type="checkbox"/> Quintana Roo    | <input type="checkbox"/> Yucatán    |
| <input type="checkbox"/> Colima              | <input type="checkbox"/> Michoacán        | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas  |
- No especifica

6.2 ¿En qué entidades federativas el programa entregó sus apoyos en el ejercicio fiscal anterior? (sólo marque una opción)

- En las 31 entidades federativas y en el D.F; → pase a la pregunta 6.3
- En las 31 entidades federativas, con excepción del D.F; →
- Sólo en algunas entidades federativas. Seleccione las entidades:

- |  |   |  |                                     |
|--|---|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes      | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos         | <input type="checkbox"/> Sinaloa    |
| <input type="checkbox"/> Baja California     | <input type="checkbox"/> Durango          | <input type="checkbox"/> Nayarit         | <input type="checkbox"/> Sonora     |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato       | <input type="checkbox"/> Nuevo León      | <input type="checkbox"/> Tabasco    |
| <input type="checkbox"/> Campeche            | <input type="checkbox"/> Guerrero         | <input type="checkbox"/> Oaxaca          | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input type="checkbox"/> Chiapas             | <input type="checkbox"/> Hidalgo          | <input type="checkbox"/> Puebla          | <input type="checkbox"/> Tlaxcala   |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua           | <input type="checkbox"/> Jalisco          | <input type="checkbox"/> Querétaro       | <input type="checkbox"/> Veracruz   |
| <input type="checkbox"/> Coahuila            | <input type="checkbox"/> México           | <input type="checkbox"/> Quintana Roo    | <input type="checkbox"/> Yucatán    |
| <input type="checkbox"/> Colima              | <input type="checkbox"/> Michoacán        | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input type="checkbox"/> Zacatecas  |

No especifica

❖ No aplica porque el programa es nuevo

6.3 ¿El programa focaliza a nivel municipal?

Sí

❖ No / No especifica

6.4 ¿El programa focaliza a nivel localidad?

Sí

❖ No / No especifica

6.5 ¿El programa focaliza con algún otro criterio espacial?

❖ Sí

Especifique: la guardería o estancia infantil puede estar ubicada en una zona de alta concentración de pobreza o marginada

No

6.6 El programa tiene focalización: (marque sólo una opción)

Rural

Urbana

❖ Ambas

No especificada

6.7 El programa focaliza sus apoyos en zonas de marginación: (puede seleccionar varias)

Muy alta

Alta

Media

Baja

Muy baja

❖ No especificada

6.8 ¿Existen otros criterios de focalización?

No → pase a la sección VII

❖ Sí

6.9 Especificar las características adicionales para focalizar (en un espacio máximo de 900 caracteres).

**Modalidad apoyo a madres trabajadoras y padres solos:**

1. Ingreso de hasta 6 salarios mínimos mensuales por hogar.
2. Estar trabajando o en busca de empleo.
3. No contar con acceso a esquemas de cuidado infantil que ofrecen los sistemas de seguridad social.

**Modalidad impulso a los servicios de cuidado y atención infantil:**

Cumplir con al menos uno de los siguientes criterios:

1. Condición de pobreza de los solicitantes.
2. Ubicación en zona de alta concentración de pobreza.
3. Atender prioritariamente a la población objetivo.

VII. POBLACIÓN OBJETIVO

7.1 Describe la población objetivo del programa (en un espacio máximo de 400 caracteres):

**Modalidad apoyo a madres trabajadoras y padres solos:**

Madres y Padres solos en búsqueda o con empleo, con hijos entre 1 y 3 años 11 meses de edad, con un ingreso del hogar menor a 6 salarios mínimos y que no cuentan con acceso a servicios de cuidado infantil de instituciones de seguridad social.

**Modalidad impulso a los servicios de cuidado y atención infantil:**

Personas físicas o morales que estén en condiciones de pobreza o que su GEI esté ubicada en una zona de alta concentración de pobreza o marginada, o que su objetivo sea atender prioritariamente a la población objetivo del programa.

**VIII. PRESUPUESTO (PESOS CORRIENTES)**

8.1 Indique el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal del año en curso (\$):<sup>2</sup>

		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
--	--	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

8.2 Indique el presupuesto modificado del año en curso (\$):<sup>3</sup>

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**IX. BENEFICIARIOS DIRECTOS**

9.1 El programa beneficia exclusivamente a: (marque sólo una opción)

<input type="checkbox"/> Adultos y adultos mayores	<input type="checkbox"/> Mujeres
<input type="checkbox"/> Jóvenes	<input type="checkbox"/> Migrantes
<input type="checkbox"/> Niños	<input type="checkbox"/> Otros
<input type="checkbox"/> Discapacitados	Especifique: _Mujeres y Hombres solos responsables del cuidado de sus hijos_____
<input type="checkbox"/> Indígenas	<input type="checkbox"/> No aplica

En el siguiente cuadro deberá responder las preguntas para cada uno de los tipos de beneficiarios identificados por el programa. En consecuencia, podrá tener hasta cinco tipos de beneficiarios identificados en la pregunta 9.2 y en el resto de las preguntas que ahondan sobre las características de cada uno de ellos (preguntas 9.3 a 9.10). Un mismo tipo de beneficiario no podrá ocupar más de un renglón. Para mayor claridad sobre el llenado de este cuadro puede consultar el ejemplo que se encuentra en la página de internet del Coneval.

9.2 ¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el programa? (puede escoger varias)	9.3 Los beneficiarios directos ¿son indígenas?	9.4 Los beneficiarios directos ¿son personas con discapacidad?	9.5 Los beneficiarios directos ¿son madres solteras?	9.6 Los beneficiarios directos ¿son analfabetas?	9.7 Los beneficiarios directos ¿son migrantes?	9.8 Los beneficiarios directos ¿se encuentran en condiciones de pobreza?	9.8.1 ¿en qué tipo de pobreza?	9.9 Los beneficiarios directos ¿tienen un nivel de ingreso similar?	9.10 Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún otro grupo vulnerable?	
Individuo y/u hogar.....01 Empresa u organización.....02 Escuela.....03 Unidad de salud.....04 Territorio...05	Sí.... 01 No.... 02	Sí.... 01 No.... 02	Sí... 01 No... 02	Sí ... 01 No ...02	Sí.... 01 No.... 02	Sí.... 01 No.... 02 ↓ Pase a la pregunta 9.9	Alimentaria..... 01 Capacidades.....02 Patrimonial.....03 No específica.....04	Sí.... 01 No...02	Sí.... 01 (especifique) No....02	
Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Especifique
<b>01</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>02</b>		<b>02</b>	<b>01</b>	<b>MUJERES</b>
<b>02</b>										

<sup>3</sup> Ibid.



## **Anexo II: Objetivos Estratégicos de la Dependencia y/o Entidad**

**OBJETIVO 1.** DESARROLLAR LAS CAPACIDADES BÁSICAS DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA

*Estrategia 1.1. Llevar a cabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza.*

***Estrategia 1.2.** Promover la asistencia y permanencia escolar a través de becas educativas para la población más pobre.*

***Estrategia 1.3.** Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños, para contribuir a la reducción de la mortalidad infantil y materna*

**OBJETIVO 2.** ABATIR EL REZAGO QUE ENFRENTAN LOS GRUPOS SOCIALES VULNERABLES A TRAVÉS DE ESTRATEGIAS DE ASISTENCIA SOCIAL QUE LES PERMITAN DESARROLLAR SUS POTENCIALIDADES CON INDEPENDENCIA Y PLENITUD.

***Estrategia 2.1.** Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo*

***Estrategia 2.2.** Promover una atención integral a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habitan en comunidades rurales y de alta marginación*

***Estrategia 2.3.** Procurar el acceso a redes sociales de protección a personas en situación de vulnerabilidad*

**OBJETIVO 3.** DISMINUIR LAS DISPARIDADES REGIONALES A TRAVÉS DE UN PATRÓN TERRITORIAL ORDENADO Y UNA INFRAESTRUCTURA SOCIAL QUE PERMITA LA INTEGRACIÓN DE LAS REGIONES MARGINADAS A LOS PROCESOS DE DESARROLLO Y DETONAR LAS POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS.

***Estrategia 3.1.** Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano*

***Estrategia 3.2.** Vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo.*



**Estrategia 3.3.** *Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil*

**Estrategia 3.4.** *Prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.*

**OBJETIVO 4.** MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA EN LAS CIUDADES, ESPECIALMENTE LA DE LAS PERSONAS MÁS POBRES, A TRAVÉS DE LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y VIVIENDA DIGNA, ASÍ COMO LA CONSOLIDACIÓN DE CIUDADES EFICIENTES Y COMPETITIVAS.

**Estrategia 4.1.** *Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades.*

**Estrategia 4.2.** *Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables y menos costosas.*

**Estrategia 4.3.** *Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.*

**Anexo III: Entrevistas y/o talleres realizados. Nombre de las personas entrevistadas y participantes de los talleres participativos, así como las fechas en las cuáles se llevaron a cabo.**

**Entrevistas realizadas**

<b>Nombre del Entrevistado</b>	<b>Puesto</b>	<b>Institución</b>	<b>Fecha de Entrevista</b>
Ernesto Vega Loaiza	Subdirector de Área	SEDESOL	16/08/07

## Anexo IV: Instrumentos de recolección de información.

### Entrevista Telefónica con Funcionario del Programa

Nombre: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Fecha de entrevista: \_\_\_\_\_

1. ¿De qué manera el programa valida la veracidad de la información obtenida a través de los medios de verificación, específicamente los relacionados con:
  - a. ingreso auto-reportado?
  - b. si tienen seguridad social?
  - c. si están buscando empleo o que lo tengan?
2. ¿Con qué frecuencia se recolecta información del padrón de beneficiarios para ambas modalidades?
3. ¿Se recolecta información socioeconómica de las responsables de las estancias?
4. ¿Cómo se calcularon los montos de los subsidios?
5. ¿Cuál es la justificación de los 6 salarios mínimos como criterio de elegibilidad de los beneficiarios?
6. ¿Cómo se hace actualmente la difusión del programa a la población objetivo, para ambas modalidades?
7. Una vez que entran al programa, ¿se da seguimiento sobre la situación laboral de las MTPS beneficiarios del programa?
8. ¿El programa quita el subsidio a los beneficiarios si aumenta el ingreso de su hogar por encima de 6 salarios mínimos?
9. En las ROP, en relación con la modalidad de apoyo para dar impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, se especifican que los beneficiarios en esta modalidad deben cubrir al menos uno de los siguientes criterios:
  - a. Que el, la o los solicitantes estén en condiciones de pobreza – En este caso, ¿cuál es la definición de pobreza que se utiliza?
  - b. Que la guardería o estancia infantil esté ubicada en una zona de alta concentración de pobreza o marginada – En este caso, ¿cuál es la definición de “zona”, “alta concentración” y “marginada”?
  - c. Que la guardería o estancia infantil tenga como objetivo atender prioritariamente a la población en condiciones de pobreza – En este caso, ¿cómo se verifica este criterio?
10. ¿El Programa incluye como requisito que las GEI estén dadas de alta en hacienda?
11. ¿Cuál es el presupuesto aprobado para el año fiscal 2007?
12. ¿El programa ha cuantificado y caracterizado ambas poblaciones: potencial y objetivo (según los atributos que considere pertinentes)?

**Anexo V: Bases de datos de gabinete utilizadas para el análisis en formato electrónico.**

Dado que la presente evaluación consiste únicamente en la evaluación del diseño del Programa, no fue necesario utilizar bases de datos para llevar a cabo la evaluación.