



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE
ESTANCIAS INFANTILES**

T E S I N A

QUE PRESENTA

JESSICA MITZI RODRÍGUEZ ORTIZ

MATRICULA: 2163015783

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y
optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

DR. JOSÉ FRANCISCO MARTÍNEZ VELASCO
ASESOR

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, octubre 2022



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
 DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
 DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna Jessica Mitzi Rodríguez Ortiz, Matrícula 2163015783 con el título de Evaluación del Programa Federal de Estancias Infantiles se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

A s e s o r

Dr. José Francisco Martínez Velasco

L e c t o r

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Fecha: 03 de Octubre de 2022 Trim: 22-P

No. Registro de Tesina: ROJM/20-I

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
APARTADO METODOLÓGICO	9
CAPÍTULO I LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU EVALUACIÓN A PARTIR DEL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO	15
1.1 La Disciplina De Las Políticas Públicas Y Sus Vertientes De Estudio.	15
1.2 El Enfoque Del Marco Lógico: Alcances Y Limitaciones.	22
1.2.1 El Enfoque De Marco Lógico Aplicado En La Formulación De Las Políticas	25
1.2.2 El Enfoque De Marco Lógico Aplicado En La Implementación Y Evaluación De Las Políticas	32
1.2.3 El Enfoque De Marco Lógico Aplicado En La Terminación De Una Política A Través De La Evaluación De La Lógica De Intervención	35
CAPÍTULO II MARCO OPERATIVO DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS EN MÉXICO	41
2. 1 Breve Recorrido Sobre Los Servicios De Atención Y Cuidado Infantil En México	41
2.2 Lineamientos Del Programa De Guarderías Y Estancias Infantiles En Su Primer Año De Actividades	44
2.2.1 Modalidad De Apoyo A Madres Y Padres Trabajadores Con Base En Las ROP 2007	47
2.2.2 Modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil Con Base En Las ROP 2007	50
2.2.3. Modalidad De Afiliación A La Red De Guarderías Y Estancias Infantiles.	55
2.3 Lineamientos Del Programa De Estancias Infantiles Para Apoyar A Madres Trabajadoras En Su Último Año De Actividades	57
2.3.1 Modalidad De Apoyo a Madres Trabajadoras Y Padres Solos Con Base En Las ROP 2018	59
2.3.2 Modalidad De Impulso A Los Servicios De Cuidado Infantil Con Base En Las ROP 2018	63
2.4 Modificaciones Del Programa En Su Primer Sexenio De Implementación.	72
2.4.1 Modificaciones En La Definición De Los Objetivos Del Programa Durante El Primer Sexenio de Operaciones.	72
2.4.2 Modificaciones Sobre Las Modalidades Del Programa Durante El Primer Sexenio De Operaciones.	75

2.4.3 Modificaciones En La Definición De Los Criterios De Elegibilidad Del Programa En Su Primer Sexenio de Operaciones. 76

2.4.5 Modificaciones En La Definición De Los Tipos Y Montos De Apoyo Del Programa En El Primer Sexenio De Operaciones. 78

CAPÍTULO III PROPUESTA DE EVALUACIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS EN MÉXICO..... 82

3.1 Monitoreo del Programa De Estancias Infantiles Para Apoyar A Madres Trabajadoras ... 82

3.1.1 Análisis de Resultados Del Programa Y Logro De Sus Indicadores De Acuerdo Al CONEVAL 83

3.1.2 Análisis De La Cobertura Del Programa. 86

3.1.3 Presupuesto Ejercido 90

3.1.4 Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas; 92

3.1.5 Modificaciones Procedimentales En El Programa De 2012 A 2018. 95

3.2 Diseño Inverso De La Matriz De Marco Lógico Del Programa De Estancias Infantiles..... 98

3.2.1 (Re) Definición De Objetivos Del Programa 99

3.2.2 (Re) Definición De La Estrategia De Intervención 107

3.2.3 Traslado De La Estrategia A La Matriz 113

3.2.4 Explicitación Del Proyecto De Intervención 115

3.2.5 Rectificación De La Lógica Vertical De La Matriz 119

3.2.6 Definición De Indicadores 124

CONCLUSIONES 133

Referencias Consultadas 139

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Origen del Enfoque de Marco Lógico.23

Figura 2. Árbol de problemas.....27

Figura 3. Árbol de objetivos28

Figura 4. Proceso de Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico.....37

Figura 5. Implementación en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras. Lineamientos 2007.48

Figura 6. Implementación en la modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil. Lineamientos 2007.....51

Figura 7. Implementación en la Modalidad de Afiliación a la Red de Guarderías y Estancias Infantiles. Lineamientos 2007 ..55

Figura 8. Implementación de la modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos. Lineamientos 201862

Figura 9. Implementación de la modalidad de Impulso a los servicios de cuidado infantil. Lineamientos 2018.....	71
Figura 10. Configuración del Árbol de Problemas diseñado a partir de la redefinición de beneficiarios del Programa.	102
Figura 11. Configuración del Árbol de Objetivos diseñado a partir de la redefinición de beneficiarios del Programa.	104

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de las definiciones sobre política pública.	15
Tabla 2. Matriz de Planificación de Marco Lógico.	30
Tabla 3. De la estrategia a la Matriz por Diseño Inverso	38
Tabla 4. Desagregación de la estrategia en la Matriz.....	39
Tabla 5. Montos de apoyo otorgados en la Modalidad de Apoyo a Madres y Padres trabajadores según la asistencia con base en las ROP 2007.....	49
Tabla 6. Personal de atención necesario por el número de niños y niñas atendidos. Lineamientos 2007.....	53
Tabla 7. Personal de atención requerido en las estancias infantiles. Lineamientos 2018.....	66
Tabla 8. Personal de atención requerido para niños con discapacidad en las estancias infantiles. Lineamientos 2018.....	67
Tabla 9. Modificaciones del Objetivo General del Programa de 2008 a 2012.....	73
Tabla 10. Modificaciones del Objetivo Específico del Programa de 2008 a 2012.....	74
Tabla 11. Modificaciones de los Criterios de Elegibilidad del Programa de 2008 a 2012.....	77
Tabla 12. Montos asignados en la Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos de 2008 a 2012.....	79
Tabla 13. Montos asignados en la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado Infantil de 2008 a 2012.....	80
Tabla 14. Montos asignados en la Modalidad de Apoyo para la Incorporación a la Red de Estancias Infantiles de 2008 a 2012.....	80
Tabla 15. Análisis FODA del desarrollo del Programa de 2012 a 2018.....	93
Tabla 16. Modificaciones en el diseño operativo del Programa de 2012 a 2018.....	95
Tabla 17. Propuestas de mejora durante la implementación del programa de 2013 a 2018.....	97
Tabla 18. Objetivos del Programa según lineamientos de 2018.....	99
Tabla 19. Redefinición de los Mecanismos de Implementación para el logro de Los objetivos del Programa.	112
Tabla 20. Modelo de Configuración Inicial de la Matriz de la Estrategia de Intervención del Programa.....	114
Tabla 21. Matriz de la redefinición de la Estrategia de Intervención del Programa.....	126

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de beneficiarios que permanecieron más de dos meses en el Programa y accedieron a un trabajo remunerado de 2012 a 2016.....	83
Gráfico 2. Porcentaje de beneficiarios que tenían empleo al ingresar al Programa y se mantuvieron o lograron una mejor posición en su sitio de trabajo de 2015 a 2017.....	84
Gráfico 3. Porcentaje de beneficiarios que usaron el tiempo disponible generado por los servicios de las estancias para trabajar, buscar trabajo, capacitarse o estudiar de 2014 a 2017.....	85
Gráfico 4. Cobertura del Programa a nivel local de 2012 a 2017.....	86
Gráfico 5. Cobertura del Programa a nivel municipal de 2012 a 2017.....	87
Gráfico 6. Porcentaje de la población objetivo y población potencial atendida efectivamente por el Programa de 2012 a 2017	88
Gráfico 7. Total de beneficiarios del Programa de 2012 a 2017	89
Gráfico 8. Porcentaje de beneficiarios hombres y beneficiarias mujeres del Programa de 2012 a 2017	90
Gráfico 9. Presupuesto ejercido por el Programa de 2007 a 2017	91
Gráfico 10. Porcentaje de presupuesto asignado al Programa del presupuesto asignado al ramo de Desarrollo Social de 2007 a 2017	92

INTRODUCCIÓN

Esta tesina fue desarrollada con el objetivo de aplicar los conocimientos y aptitudes adquiridas durante la formación de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana, con un enfoque de análisis poco explorado en su momento dentro del plan de estudios, el de las Políticas Públicas.

El enfoque de las Políticas Públicas se convierte en el principal tema de mi interés al vivir un contexto de efervescencia política en torno a la discusión de la pérdida de legitimidad en los líderes políticos, motivada en parte por la entrada de líderes poco convencionales en la esfera pública; y en parte por las experiencias más recientes sobre el descontento generalizado respecto al desempeño de las autoridades gubernamentales. La expresión de tales fenómenos pudo apreciarse de manera muy clara en la transición del gobierno federal de la presidencia de Enrique Peña Nieto a Andrés Manuel López Obrador, en conjunto con las transiciones en otros órdenes de gobierno que ocurrieron a la par.

El entorno de discusión latente en el ámbito social y por supuesto, en el académico, sobre las posturas en contra y a favor de las nuevas propuestas políticas; así como sobre las posturas de crítica y defensa de los resultados del gobierno que terminaba, configuró una de las vertientes en la orientación por investigaciones en materia de acción pública, para los estudiantes de ciencias sociales que como yo, iniciaron el desarrollo de sus trabajos terminales.

En este sentido, la presente tesina se orientó por reforzar una formación profesional aplicable a las políticas públicas con el estudio del caso específico del Programa de Estancias Infantiles, que operó a nivel federal en México de 2007 a 2018. La selección del Programa se orientó por ser una clara representación de las implicaciones del cambio de gobierno, lo que permitiría apuntar consideraciones con mayor alcance del contexto político descrito.

Para el estudio del Programa, se decidió aplicar las herramientas metodológicas del Enfoque de Marco Lógico, creando un modelo muy específico de análisis, que se denominó Evaluación de la Lógica de Intervención. Así, la tesina se desarrolló bajo el propósito de comprobar si las herramientas del EML permitirían evaluar la Lógica de Intervención del Programa de Estancias Infantiles, definiendo para tal efecto a la lógica de intervención como la consistencia de elementos operativos de la estrategia de intervención de un proyecto.

Las aplicaciones del EML para el estudio del Programa consistieron en la evaluación de la Lógica de Intervención inmersa en los lineamientos oficiales; esta evaluación se vio reforzada, además de la metodología del Marco Lógico, en una serie de análisis sobre las modificaciones de tipo procedimentales y lógicas que tuvieron lugar durante todo el periodo de operaciones del Programa.

Los resultados de la investigación se presentan en tres capítulos. En el primero, se expone un breve marco teórico sobre el campo de las políticas públicas, que recupera los orígenes del campo de estudio y sus enfoques de análisis; en conjunto, se presenta también la utilidad del Enfoque de Marco Lógico como una herramienta para el estudio, análisis y evaluación de las políticas públicas. En este capítulo se definen las pautas metodológicas que guían el proceso de evaluación de la lógica de intervención del Programa.

En el Segundo Capítulo se ofrece un estudio de antecedentes de la operación de Estancias Infantiles en México y su evolución hasta el inicio del Programa; de la misma manera, se exponen detalladamente los lineamientos de operación del Programa según sus componentes básicos, la definición de objetivos, beneficiarios y mecanismo de implementación. El análisis de componentes se realiza tomando como base el marco operativo de 2007 y las diferencias sustanciales que existen con respecto al marco operativo de 2018; también expone un análisis a las modificaciones que tienen lugar en los aspectos principales del Programa de 2007 a 2012.

En el Tercer Capítulo se presentan los pormenores de la aplicación del EML en la evaluación de la Lógica de Intervención del Programa. Como primera parte, se exponen distintas vertientes de análisis y evaluación de resultados y operación del Programa de 2012 a 2018 con base en las evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En la segunda parte del Tercer Capítulo, se integran los resultados de la evaluación de la Lógica de Intervención del Programa a partir de la aplicación del EML, cumpliendo el propósito de la investigación y demostrando la utilidad del EML para la evaluación del Programa en cuanto a su lógica de intervención.

APARTADO METODOLÓGICO

El estudio de la sociedad es objetivo de todas aquellas disciplinas científicas del orden social, como lo son: la economía, la sociología, la antropología, la geografía, la demografía, la lingüística, las ciencias jurídicas y la ciencia política.

La separación entre las ciencias sociales atiende a varias razones, una de ellas es la perspectiva de análisis por la que cada disciplina está orientada; otra, es la aplicación de herramientas metodológicas diferentes; otra, es la definición de los objetos de estudio específicos.

Por ejemplo, desde la ciencia política es posible dar cuenta de los fenómenos sociales que se desarrollan en la esfera pública. La ciencia política estudia tres grandes campos del ámbito público; el primero, es el fenómeno del Estado como ente público, su origen, estructura y evolución en las diferentes sociedades. El segundo, es el fenómeno de las interacciones que se producen entre los agentes institucionales más cercanos a la estructura del Estado, como lo son clásicamente los partidos políticos; y en la era moderna, los medios de comunicación, empresarios y asociaciones civiles que participan en la política en sus distintos niveles de organización. El tercero, es el fenómeno del Estado en acción, es decir, las políticas públicas en todas las etapas del ciclo.

Si bien, cada campo de la ciencia política ofrece amplias posibilidades de investigación desde perspectivas históricas hasta aplicaciones para fenómenos que transcurren en la actualidad, el desarrollo de cualquier estudio bajo la perspectiva de análisis de la ciencia política está delimitado por las oportunidades de aplicación de las herramientas metodológicas idóneas para cada caso en particular.

Es por este motivo que, el objeto de investigación de esta tesina fue definido a partir del entrelazamiento de uno de los campos de la ciencia política y las herramientas metodológicas más idóneas para el estudio del mismo.

Así, al emprender las investigaciones de las que resultó esta tesina se definió estudiar el caso específico de un programa público implementado por el gobierno mexicano en su etapa de diseño, con la finalidad de lograr comprender las motivaciones políticas, técnicas y sociales que se formalizaron en la delimitación del marco operativo del programa. El programa propuesto para estudio fue el Programa de Estancias Infantiles.

La selección del Programa de Estancias Infantiles estuvo motivada por la relevancia que adquirió la discusión al respecto de su cancelación en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, en 2019, periodo en el que comenzó este proceso de investigación. En este contexto surgió el interés por comprender los discursos de la opinión pública sobre el rechazo o la defensa para la continuación del Programa; así como los argumentos institucionales para la terminación.

Con el objetivo de estudiar el diseño de este Programa se eligió un método de análisis metodológico utilizado en la planificación y evaluación de proyectos en organismos gubernamentales internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Enfoque de Marco Lógico (EML).

Dentro de los parámetros dados por este enfoque metodológico, se tomó como referencia el problema de acceso a un trabajo remunerado de las madres jefas de familia para realizar propuestas de un árbol de problemas y un árbol de objetivos, culminando la investigación con la definición de una población objetivo y una modalidad de apoyo. Esto con la finalidad de realizar una comparación de elementos y supuestos incluidos en el diseño del gobierno mexicano y el modelo resultante de la investigación.

Bajo estos propósitos, se planteó que la investigación partiera de las valoraciones estadísticas y los estudios sociodemográficos relacionados con la población objetivo del Programa de Estancias Infantiles en el periodo en el cual comenzó su implementación.

Sin embargo, al explorar las diversas posibilidades de aplicación del Enfoque de Marco Lógico en el estudio de las políticas públicas, con las referencias específicamente del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL), se encontraron otras oportunidades de investigación. Entre las áreas de oportunidad resultó relevante la aplicación del EML para el análisis de políticas en la etapa de terminación, al coincidir directamente con el caso de política pública seleccionado.

A partir de este descubrimiento, se llegó a algunas conclusiones que cambiaron el rumbo de la tesina. Una de ellas consistió en aceptar que, para lograr una evaluación del diseño del Programa con resultados representativos* sería necesario tener acceso a medios de información confiables y precisos; además de contar con un conocimiento sólido en gestión de recursos públicos y un mínimo de experiencia en la planeación de políticas sociales, o en su caso, contar con aportaciones de personas que contaran con tales conocimientos y experiencias.

La siguiente conclusión fue que, adquirir conocimientos sólidos y experiencia en los rubros señalados no resultaba una tarea tan fácil de lograr. En primer lugar, porque adquirir conocimientos y experiencia en tales materias únicamente podría conseguirse mediante capacitaciones técnicas y la participación en escenarios reales de procesos políticos de orden fiscal y gerencial; en segundo lugar, porque el acceso a escenarios de participación real y capacitaciones técnicas sobre regulaciones gubernamentales es frecuentemente muy restringido.

De manera que, se optó por desarrollar el estudio del Programa a partir del Enfoque de Marco Lógico con otro propósito. El nuevo propósito consistió en generar una evaluación del marco operativo del Programa con base en las herramientas del EML para determinar la consistencia entre sus objetivos y actividades.

Para este propósito se decidió partir de un método de análisis demostrado por el ILPES en el estudio de políticas que han terminado su implementación, el cual permite orientar la creación de una matriz de marco lógico del Programa terminado. Este proceso es denominado *proceso de diseño inverso de la matriz de marco lógico*.

Es preciso adelantar que, la Matriz de Marco Lógico es el referente más representativo del EML. La matriz es un concentrado de cuatro filas por cuatro columnas que expresa fielmente los aspectos más importantes de un proyecto, por lo que es posible conocer un proyecto en todos los sentidos a partir de visualizar su Matriz de Marco Lógico.

Teniendo el referente de análisis del diseño inverso de la matriz, se desarrolló un modelo de investigación más específico para orientar la tesina. El modelo de investigación diseñado consistió en un marco de análisis para evaluar la lógica de intervención del Programa. Para efecto de las investigaciones durante la elaboración de la tesina, se definió como **lógica de intervención** a la consistencia del conjunto de componentes del marco operativo del Programa; la consistencia sería determinada según el carácter de la relación entre las actividades planificadas desde el Programa y los objetivos bajo los cuales fueron definidas.

Para el desarrollo de la investigación se definió el tema:

Evaluación de la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras en México a partir del Enfoque de Marco Lógico de 2007 a 2018

Por lo cual se delimitó una investigación teórica de enfoque mixto con alcance exploratorio y temporalidad transversal de acuerdo con las siguientes especificaciones:

Enfoque teórico: *Evaluación de la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras a partir del Enfoque de Marco Lógico.*

Dimensión espacial: *México*

Dimensión temporal: *2007-2018*

A partir del tema de estudio delimitado, para guiar la investigación se establecieron las siguientes:

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Pregunta rectora:

- *¿Desde el Enfoque del Marco Lógico es posible evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras en México en su operación para el periodo 2007-2018?*

Preguntas secundarias:

- *¿Cuáles son los alcances del Enfoque de Marco Lógico para el análisis y evaluación de las políticas públicas?*
- *¿En qué consistió el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras de durante el periodo total de operaciones?*
- *¿Resulta posible evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles a partir de las herramientas metodológicas del Marco Lógico?*

De manera correspondiente, los objetivos de la investigación se establecieron en torno a responder los cuestionamientos señalados anteriormente, quedando como sigue:

OBJETIVOS

General:

Evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras en México de 2007 a 2018, con base en las herramientas del Enfoque de Marco Lógico.

Específicos:

- *Estudiar el campo de las políticas públicas y los alcances del Enfoque de Marco Lógico aplicado al análisis y evaluación de las políticas.*
- *Describir y analizar los componentes del marco operativo del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras en México para el periodo 2007-2018.*
- *Evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras según los lineamientos de 2007 a 2018 a partir del Enfoque de Marco Lógico.*

Según los objetivos definidos para este trabajo; y a partir de la configuración del enfoque teórico del tema, se emprendió la investigación con la finalidad de demostrar la siguiente:

HIPÓTESIS

A partir del Enfoque del Marco Lógico es posible evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras en México en su operación de 2007 a 2018

- **Unidad de estudio:** *Lógica de intervención del Programa Federal de Estancias Infantiles en su operación para el periodo 2007-2018*
- **Variables:**
 - *Dependiente:* *La efectiva evaluación de la lógica de intervención del Programa de Estancias infantiles a partir del Enfoque de Marco Lógico.*
 - *Independiente:* *Alcance del Enfoque Marco Lógico para la evaluación de la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras.*

Para demostrar la hipótesis formulada se desarrollaron cuatro categorías de análisis. La primera fue sobre las políticas públicas, su definición, perspectivas de estudio y las propuestas de ciclo de vida de las políticas. La segunda, sobre el Enfoque de Marco Lógico (EML), su origen y las posibilidades de aplicación en el análisis y evaluación de las políticas en cada etapa del ciclo de vida. La tercera sobre la lógica de intervención,

su definición, componentes y la propuesta específica para su evaluación. La cuarta, sobre el marco operativo del Programa de Estancias Infantiles con base en las Reglas de Operación formuladas para el primer año de operaciones (2007) y el último (2018).

A partir de las bases metodológicas sentadas en el estudio de la lógica de intervención y las valoraciones formuladas respecto al marco operativo del Programa de 2007 a 2018, se determinó el proceso que habría de cumplirse para evaluar la lógica de intervención el Programa. De modo que, durante el proceso de evaluación de la lógica de intervención se efectuaron varios análisis de orden lógico a los lineamientos centrales del Programa para determinar aciertos y faltas de congruencia en la relación entre objetivos y medios establecidos para obtenerlos. Posteriormente, a partir de las inconsistencias encontradas se formularon propuestas de mejora específicas.

Las propuestas de mejora fueron diseñadas en el marco de las herramientas metodológicas del EML, como el árbol de problemas, el árbol de objetivos y la Matriz de Marco Lógico; y cada uno de los modelos presentados fue construido a partir de una reconfiguración de objetivos y beneficiarios del Programa. El resultado de las evaluaciones y su expresión en los modelos de resultados característicos del EML se acompañaron con el análisis correspondiente de comparación con respecto a la información disponible del Programa, al no contar con la documentación del mismo carácter para una confrontación de datos; esto debido a que no se encuentra información pública disponible relacionada con evidencias de un proceso similar efectuado por las instituciones responsables de la planificación del Programa durante el periodo de operaciones del Programa.

Durante todo el proceso de configuración de los modelos de referencia del EML se realizaron evaluaciones para determinar la consistencia lógica de los elementos; finalmente, sobre la Matriz de Marco Lógico diseñada se efectuaron los análisis de consistencia lógica restantes, determinando así la utilidad de las herramientas del Marco Lógico para evaluar la lógica de intervención del Programa.

CAPÍTULO I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU EVALUACIÓN A PARTIR DEL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO

1.1 LA DISCIPLINA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS VERTIENTES DE ESTUDIO.

El estudio de las políticas públicas comienza en la segunda mitad del siglo XX. En este periodo en que se desarrollan las bases de las ciencias sociales, surge una perspectiva teórica emprendida por Harold D. Lasswell (1951), que tiene como objeto el estudio de las políticas.

A partir de este primer acercamiento, diversos investigadores se han dedicado a la tarea de estudiar las políticas, teorizando desde el significado que guarda el término, hasta la variedad de enfoques analíticos que pueden adaptarse a este campo de estudio. En el siguiente cuadro se muestran algunas de las definiciones que se asocian al término de política pública, recuperadas en Pastor (2014):

Tabla 1. Evolución de las definiciones sobre política pública.

Autor (es)	Propuestas asociadas a la definición de política pública
Harold D. Laswell Abraham Kaplan (1950)	"Un programa proyectado de valores, fines y prácticas".
Albert Somit Joseph Tanenhaus (1967)	"La totalidad de la acción gubernamental".
Hugh Heclo (1972)	"Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos".
Aaron Wildavsky (1975)	"Una acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma".
James E. Anderson (1975)	"Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta (...) y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios".
Laurence E. Lynn (1980)	"Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos".

Autor (es)	Propuestas asociadas a la definición de política pública
William Dunn (1981)	Las “políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales”.
Guy Peters (1986)	“La suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos”.
Thomas R. Dye (1987)	“Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer”.
Yves Mény Jean-Claude Thoening (1992)	“Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.
Pierre Muller Yves Surel (1998)	“Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”.
Michel K. Kraft Scott R. Furlong (2007)	“Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”.
Peter Knoepfel Corinne Larrue Frédéric Varone Miriam Hinojosa (2007)	“Una concatenación de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”.

Nota: Adaptado de Gema Pastor Albaladejo “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas” en *Teoría y práctica de las políticas públicas* (2014) Tirant lo blanch. p.20

Con base en las definiciones presentadas, se puede señalar que todos los autores se refieren a las políticas públicas como la acción de los gobiernos y algunos incorporan otros elementos relevantes dentro de la noción de políticas, los cuales han cobrado importancia en tanto el entorno político se complejiza con el paso del tiempo, y por tanto amplía el campo de estudio de las políticas públicas.

En un intento de sintetizar y concentrar los elementos dentro de las definiciones presentadas, puede decirse que una política pública es: un curso de acción gubernamental, producto de una decisión política orientada por fines, prácticas y valores democráticos (como señala Laswell); que tiene como propósito influir

en la vida pública (de acuerdo con Peters y Lynn) de un espacio geográfico delimitado (Yves Mény y Jean-Claude Thoening).

El interés en las políticas surge en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial, siendo este un periodo de inestabilidad de los regímenes de gobierno, en el que los Estados Unidos, como el gran vencedor, impuso las pautas internacionales del orden mundial a partir de entonces. Esto llevó a la configuración de las nuevas naciones en su mayoría como Estados democráticos, salvo aquellas que optaron por la alternativa comunista.

Desde este contexto, Laswell impulsó la construcción de un campo de investigación científica en el que se prestara urgentemente atención a las acciones de los gobiernos en un marco democrático, para contribuir a su profesionalización. En su propuesta orientó los aportes de las ciencias en favor de la resolución de los problemas de los hombres en el ámbito público, a esta orientación le llamó ciencias de la política.

Por su parte, Aguilar (1992) menciona que es necesario ver el enfoque de las políticas públicas con una base multidisciplinaria. Las denominadas *ciencias de la política* son disciplinas que en sintonía pueden ofrecer una explicación del porqué se elaboran las políticas públicas y cómo es el proceso decisorio, así como su ejecución. Para describir con mayor amplitud lo que abarcan las ciencias de la política, hay que hacer referencia a las dos categorías en que se dividen los aportes de su campo: 1) el conocimiento **del** proceso de las políticas, y 2) el conocimiento **en el** proceso de las políticas.¹

En el primer enfoque, el conocimiento **del proceso** de las políticas, Aguilar recupera lo dicho por Laswell cuando apunta al interés científico en la toma de decisiones públicas; en las motivaciones dentro del sector gubernamental y fuera de él para actuar ante un conflicto; así como en la relevancia de un problema de dimensión pública sobre otro, al ser integrado o no, a la agenda gubernamental. El autor considera que el conocimiento **del proceso** de las políticas debe tener el objetivo de orientar las decisiones del gobierno hacia un modelo auténtico de democracia. Los analistas desde este enfoque:

Buscan producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un gobierno toma decisiones relativas a la solución de problemas

¹ Su programa de investigación, "el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas" (Aguilar Villanueva, 1992, p.39)

públicos [...] analiza los instrumentos y aspectos destacados por el gobierno, principalmente los agentes conocidos como los operadores de las políticas (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2009, p.171)

En esta primera categoría, el propósito es indagar en el juego político de la toma de decisiones públicas, conocer las ideologías y los valores de los actores institucionales que determinan los problemas que merecen ser atendidos por el gobierno y los resultados que se esperan a partir de su intervención. Esta vertiente resulta atractiva para los investigadores principalmente con una formación como politólogos, ya que están más familiarizados con las relaciones de poder en el sector gubernamental, que los científicos de otras disciplinas.

Por otro lado, el segundo enfoque, el estudio *en el* proceso de las políticas, implica el desarrollo de una labor en la que pueden participar varios campos interdisciplinarios con la intención de mejorar los resultados de las intervenciones de política pública. En este enfoque se recurre a criterios científicos tanto de las ciencias sociales como de las ciencias naturales, y de las ciencias de decisión y gestión cuando es necesario, para incrementar la disponibilidad de información en el desarrollo de las políticas, mejorando así su racionalidad. (Valenti Nigrini y Flores Llanos, 2009)

El conocimiento *en el proceso* de las políticas se centra en el ciclo de las políticas, ya que es una actividad que busca incrementar la calidad en la construcción y ejecución de éstas. Desde esta perspectiva, los investigadores buscan perfeccionar las acciones en cada etapa del proceso, resolver las disyuntivas en las decisiones de políticas públicas con las estrategias metodológicas óptimas y atender los problemas técnicos que no son resueltos de la mejor manera mediante el juego político.

En estas dos nociones sobre el proceso de las políticas se inserta un concepto fundamental que guía la variedad de perspectivas analíticas de las políticas públicas, el de *proceso*. El proceso, llamado más comúnmente *ciclo de las políticas*, es una forma de análisis que implica la división de una política en fases, en las que se integran decisiones y acciones que constituyen un proyecto de tipo político.

Las propuestas de ciclos varían en torno al establecimiento de una menor o mayor cantidad de etapas en las que organizan las políticas. Algunos modelos consideran una fase previa a la formalización de la política, otros consideran más etapas; algunos añaden fases posteriores a la finalización de la política, mientras otros

cierran el ciclo con la cancelación de la política; pero coinciden en general al contemplar la etapa de implementación/ ejecución en sus propuestas.²

Otro factor importante que distingue los modelos de ciclos entre sí, es la concepción que tienen sobre la evaluación; en algunas propuestas, la evaluación es entendida como una actividad de revisión que se realiza sólo al terminar la política, para conocer los resultados o impactos del proyecto; en otras, se coloca a la evaluación como una labor que debe llevarse a cabo en todo momento del ciclo, en la planificación de la política, durante la implementación, y al terminar su ejecución. Pero el sentido de la evaluación se ve mayormente determinado por los propósitos de los análisis que se efectúan sobre las políticas tomando como base un modelo cíclico.

También hay que resaltar que, existe un consenso en cuanto a usar los modelos de ciclos de las políticas sólo como un sustento que permite organizar las investigaciones, y no como una estructura rígida en que todas las actividades en el escenario real se deben situar en una de las etapas. Entonces, en cuanto a los fines de investigación, una de las ventajas que aprecia Pastor Albaladejo del modelo cíclico es que: “[...] permite utilizar y combinar diversos enfoques teóricos (p. ej., las teorías de la elección pública, del nuevo institucionalismo, del marco de coaliciones promotoras, de redes de políticas, etc.) y variables analíticas en cada una de las etapas del ciclo, por lo que favorece la obtención de una visión de conjunto de la política pública” (Pastor Albaladejo, 2014, p.31).

Como señala la autora, utilizar el enfoque del ciclo de las políticas para analizar casos particulares, hace posible emprender investigaciones más elaboradas y fijar objetivos de estudio concretos, que pueden situarse en una de las etapas del ciclo. Y así como permite obtener una visión completa de la política pública, también posibilita identificar elementos muy específicos del conjunto de acciones y decisiones dentro de una política.

Ahora, siguiendo a Pastor Albaladejo (2014), presentaré el modelo que propone en su obra para analizar las políticas a través de cinco fases, y explicaré brevemente el contenido de cada una.

- 1) **Formación de la agenda.** La formación de la agenda es una etapa que debe entenderse como el proceso mediante el cual un asunto convertido en problema hace necesaria la toma de una

² Estas afirmaciones se elaboraron con base en las propuestas de ciclos de las políticas en Pastor Albaladejo, “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas” en *Teoría y práctica de las políticas públicas* (2014, p. 27)

decisión política para solucionarlo, y entonces se incorpora a la agenda política. Es muy importante distinguir con precisión las categorías incluidas en esta explicación, considerando el término de *problema* y el de *decisión política*.

Los problemas son asuntos que se sustraen de la esfera individual por factores que los convierten en asunto público. Estos factores son básicamente tres: 1) *el estado de la opinión pública y su relación con la acción política*, esto es, la convergencia entre las demandas ciudadanas y el reconocimiento de las autoridades de la necesidad de responder a las mismas; 2) *la existencia de soluciones al problema del que se trate*, que implica que para que el asunto problemático se aborde por el gobierno, aquél debe estar relacionado con la posibilidad de solucionarse a través de la intervención política, porque de no ser así, el problema no puede llevarse a la agenda; y 3) *los propios atributos del problema*, es decir, que la esencia del problema en cuestión transmita la urgencia de ser atendido, por ejemplo por la sensibilidad que provoque en los ciudadanos, en los medios de comunicación, o en los líderes políticos. (Losada Maestre, 2014)

En cuanto a la categoría de decisión política, habría que considerar los atributos de una decisión del tipo político. A diferencia de las decisiones individuales, una decisión que es producto del sector gubernamental tiene un carácter coercitivo, por lo que condiciona su acatamiento por todos los ciudadanos en el entendido de recibir una sanción de no cumplir con lo que establece tal decisión. Y, por otro lado, la toma de decisiones en la formación de la agenda lleva implícita la existencia de al menos dos alternativas entre las que se puede elegir, por lo que no se puede hablar de una decisión cuando sólo existe una vía de actuación.

- 2) **La formulación.** Es la etapa en la que las decisiones políticas adoptadas para solucionar un problema de agenda pública, se convierten en un plan operativo. De acuerdo con López Sánchez (2014) la formulación incluye el desarrollo de dos procesos, el de la selección de alternativas, en la que se determina la opción más adecuada para atender el problema y se establece el objetivo que deberá cumplir la implementación de tal opción; y el de la programación, en la que se generan los instrumentos legales y administrativos para operar la decisión tomada.

Por último, López Sánchez (2014), considera un tercer proceso como extensión de la programación, que es el de la *planificación*, pero resalta que éste puede no llevarse a cabo en todas las políticas; la planificación supone la elaboración de una estrategia en la que se conjuntan los objetivos con los mecanismos que se proponen para alcanzar los primeros, con el fin de

evaluar detalladamente la intervención diseñada en la política en cuestión antes de ponerse en práctica. El autor expone que para esta tarea en especial, resulta útil aplicar la *metodología de marco lógico*, que será estudiada más adelante en este capítulo.

- 3) **La implementación.** La fase del ciclo de las políticas en la que se llevan a cabo las actividades determinadas en la formulación para cumplir el propósito de la política. Para el análisis de este proceso hay que tomar en cuenta a una multiplicidad de actores, dentro y fuera del sector gubernamental que desempeñan labores en el marco operativo de la política.
- 4) **La evaluación.** Como se mencionó anteriormente, en esta se pueden considerar dos vertientes: la primera, que tiene que ver con una evaluación que pretende conocer los efectos generados por la implementación de la política en determinado momento, después de un periodo de funcionamiento; y la segunda, que implica la revisión y análisis del marco de intervención diseñado para la acción política. (Gutiérrez Díaz, 2014). El tipo de evaluación que se realice dependerá de los intereses que tienen los evaluadores.
- 5) **La terminación.** Para esta etapa podemos considerar las definiciones de la siguiente tabla:

Tabla 2. El concepto de terminación de las políticas.

Referencia	Aportación conceptual
Harold D. Laswell (1971)	Cancelación de una orden o regulación, como en la resolución de los problemas que dicha cancelación supusiera para la población afectada.
Gary Brewer (1974-1978)	Proceso de ajuste de políticas y programas que se han convertido en disfuncionales, redundantes, obsoletos y/o innecesarios.
Peter De León (1978)	Finalización o cese deliberado de funciones específicas, programas, políticas u organizaciones gubernamentales.
Mark Daniels (2008)	Comportamiento premeditado con la intención de poner fin a la existencia de una política u organización particular.

Nota: Elaboración propia con base en Pastor Albaladejo, (2014). Teoría y práctica de las políticas públicas. Tirant lo Blanch. p.134

Como se aprecia en el cuadro anterior, el concepto de terminación aplicado al ciclo de políticas públicas no hace alusión directa al fin completo de la política, o sea al retiro de la acción política de la agenda

pública. Los autores interpretan la terminación como una etapa con características propias que le permiten ser estudiada independientemente de las otras en el ciclo. La terminación de la política puede verse motivada por diversas situaciones, entre las que se pueden contar la detección de un mal funcionamiento de la política, o el reconocimiento del cumplimiento de sus objetivos, lo que puede suceder con aquellos programas que se dirigen a metas muy específicas, o que son formulados para un periodo definido.

El empleo de este modelo cíclico de las políticas hace posible segmentar el estudio de los cursos de acción en el marco de un proyecto público. En este sentido, también existen pautas de análisis que atraviesan este ciclo. Una de las más importantes tiene que ver con el enfoque de Marco Lógico, el cual se expone a continuación.

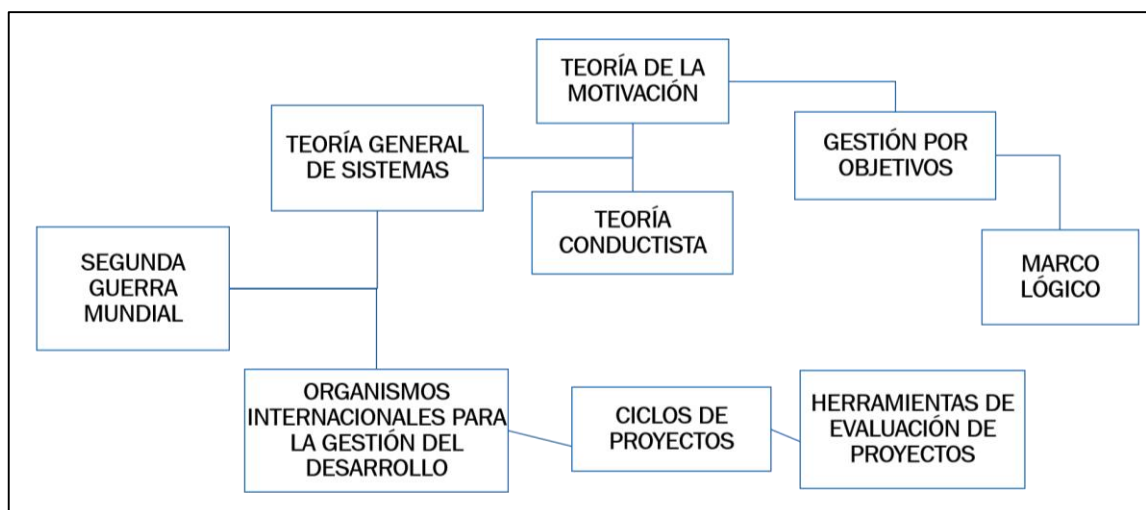
1.2 EL ENFOQUE DEL MARCO LÓGICO: ALCANCES Y LIMITACIONES.

El Enfoque de Marco Lógico (EML) es un método de gestión para todo el ciclo de vida de proyectos o programas. Al ser un método, está formado por un conjunto de procedimientos que conducen a un producto final, el cual se denomina matriz de planificación de proyectos; esta matriz es el instrumento que permite controlar el proyecto durante todas las etapas del ciclo al concluir la fase de formulación, y hasta la fase de terminación.

La propuesta del Marco Lógico (Logical Framework o Logframe) es desarrollada por la empresa Practical Concepts Inc, con sede en Estados Unidos. En la década de los 70' comienza a utilizarse en la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la planeación de sus proyectos. Más adelante, el uso del Marco Lógico se expande a las instituciones para el desarrollo en todo el mundo, y luego a diversos ámbitos profesionales y de la administración pública. (Aldunate Eduardo y Córdova Julio, 2011).

El origen de la propuesta metodológica del enfoque de Marco Lógico puede entenderse a través de la siguiente figura:

Figura 1. Origen del Enfoque de Marco Lógico.



Nota: Elaboración propia con base en Aldunate, Eduardo y Córdova Julio, (2011) Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Naciones Unidas.

Como se muestra en el esquema, el punto de partida para el Enfoque de ML es el fin de la segunda guerra mundial. Partiendo de esto, aclaremos que la primera vertiente que se desarrolla hace referencia a los orígenes teóricos del Marco Lógico: desde la teoría general de sistemas, hasta la gestión por objetivos; la segunda, al contexto social-político que configuró la creación del Marco Lógico, desde la fundación de organismos internacionales para la gestión del desarrollo hasta la generación de herramientas de evaluación de proyectos.

Al terminar la segunda guerra mundial se crearon organismos internacionales para brindar ayuda financiera y técnica a los países menos desarrollados, entre ellas el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos organismos formularon propuestas de desarrollo usando el enfoque cíclico para la vida de los proyectos; con el tiempo, se hizo necesario crear herramientas que evaluaran las propuestas para decidir cuáles deberían ser impulsadas con base en sus posibilidades de éxito. La herramienta mejor aceptada fue la de marco lógico. (Aldunate Eduardo y Córdova Julio, 2011).

Continuamos con la vertiente del origen teórico del EML. Los fundamentos conceptuales del marco lógico se encuentran en el contexto de desarrollo de enfoques y metodologías a partir de la Teoría General de Sistemas (1950) después de la segunda guerra mundial. Dos de los enfoques desarrollados orientan el otro componente principal del EML, la gestión por objetivos; uno, es la teoría de la motivación; el otro, es la teoría

conductista. El marco lógico combina ambos aportes para crear la gestión por objetivos, que se aplica en el desarrollo de proyectos definiendo objetivos claros y procedimientos específicos para alcanzarlos. (Aldunate Eduardo y Córdova Julio, 2011).

Por otra parte, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, reconoce que el origen del Marco Lógico está en ofrecer respuesta a tres problemas comunes en los proyectos³, éstos son:

- Proyectos que no son planificados con precisión. Son elaborados con múltiples objetivos, y estos no se relacionan con las actividades de los proyectos.
- Proyectos que fracasan en la implementación. No son ejecutados con éxito y las responsabilidades de los ejecutores no están definidas.
- Proyectos que no se visualizan concretamente en el caso de resultar exitosos. Los evaluadores no tienen una base para comparar los resultados reales de los proyectos con los resultados esperados (Aldunate y Córdova, 2011; Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Frente a estos, en primer lugar, el Marco Lógico orienta la formulación de proyectos con base en objetivos y actividades que se corresponden entre sí; para este caso, ofrece las herramientas del árbol de problemas, y el árbol de objetivos, que facilitan la jerarquización de prioridades dentro de los proyectos.

En segundo lugar, para responder a los problemas en la implementación, el Marco Lógico propone la aplicación del análisis de alternativas y la elaboración de la matriz de planificación del Marco Lógico. En el análisis de alternativas, se esquematiza la viabilidad de las opciones para llegar al objetivo seleccionado, de modo que se orienta la elección de la que tiene mayores posibilidades de desarrollo en cuanto a recursos técnicos y financieros; y a través de la matriz de planificación, se especifican todas las acciones que se llevarán a cabo en el proyecto, también se definen las responsabilidades de todos los encargados según un orden jerárquico.

³ Estos problemas son referidos en dos de los manuales del ILPES: el número 42, "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas"; y el número 68, "Formulación de programas con la metodología de marco lógico".

La matriz de planificación también es de mucha utilidad para sintetizar un proyecto, por lo que da solución al tercer planteamiento problemático. En ella se incluyen todas las actividades que se realizarán en el marco del proyecto/programa y éstas se relacionan con logros parciales del proyecto, que conducirán al logro del objetivo final. En la matriz quedan plasmados los resultados que se esperan con la ejecución del proyecto, de modo que en cuanto el proyecto se dé por terminado, la matriz sirve como base para evaluar en qué medida los resultados reales de la implementación se corresponden con los efectos esperados en el plan.

Después de esta aproximación al Enfoque de Marco Lógico, podemos presentar sus principales herramientas según el propósito que persiga su aplicación.

1.2.1 EL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO APLICADO EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS

El Enfoque de Marco Lógico aplicado para la planificación de una política contempla dos etapas. La primera consiste en la selección del problema que atenderá la política y la elección de alternativas de solución a tal mediante una intervención planificada. La segunda consta de la elaboración de la matriz de planificación de marco lógico, en la que se resumen los aspectos más importantes de la futura intervención, y se definen las estrategias que se llevarán a cabo para lograr el propósito del proyecto (Aldunate y Córdova, 2011; Ortegón, Pacheco Prieto, 2005).

La primera etapa se integra por cuatro análisis que dan estructura a la fase previa a la formulación de la política, la cual consiste esencialmente en una serie de toma de decisiones respecto a cuatro puntos: los beneficiarios de la futura política, el problema que será atendido, el propósito que guiará el proyecto, y la estructura jerárquica de los objetivos que orientarán la intervención.

En el Marco Lógico, un proyecto debe comenzar por la determinación de las personas a las que el proyecto destina apoyo, por eso el primer análisis es el de los involucrados. En este se busca conocer a los colectivos de personas afectadas por el problema que motiva en primer lugar el emprendimiento del proyecto de política, es un proceso de identificación de los intereses y expectativas que los afectados tienen respecto a la futura política, con la intención de nutrir las impresiones de los planificadores sobre la situación en la que se pretende intervenir; el análisis de involucrados concluye con la selección de un grupo de personas concreto, que se convertirá en el beneficiario de las intervenciones del programa.

Respecto a este punto, Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante, y Héctor Sainz escriben que: “[...] la determinación de los presuntos beneficiarios es una decisión de tipo político, más que técnico. No hay ningún criterio técnico que pueda determinar quién o quiénes deben convertirse en beneficiarios de un proyecto”. (2014. P.27). El fundamento de esta afirmación es que aún cuando puedan tomarse ciertos puntos de referencia para seleccionar a los beneficiarios, la decisión estará fuertemente influida por las preferencias de los grupos de inversión y planificación del programa desde la esfera gubernamental.

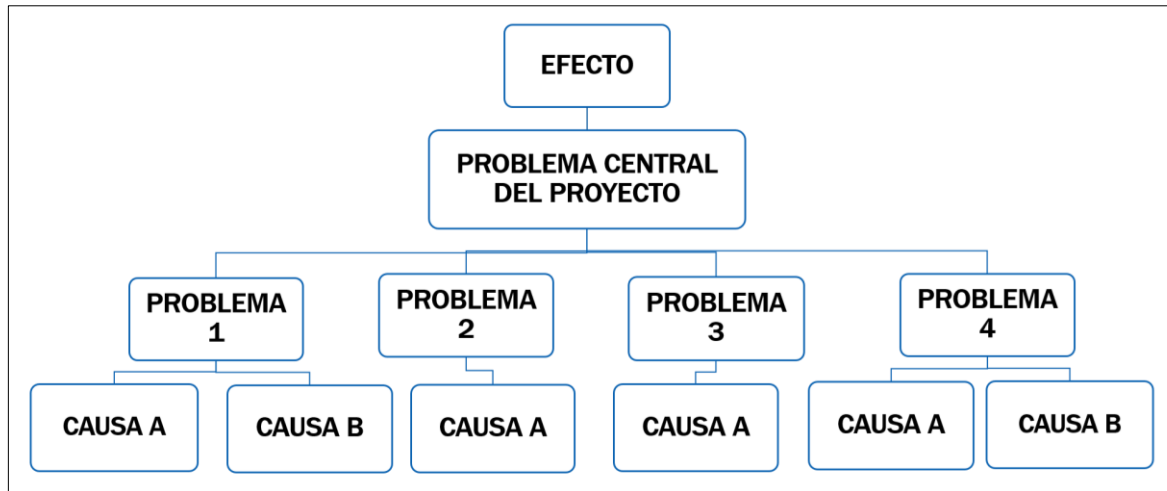
En todo caso, los autores proponen la consideración de las siguientes interrogantes para el análisis de los involucrados, a fin de mantener cierto orden en la toma de decisiones:

- **¿Quién o quiénes** se encuentran en situación de mayor necesidad?
- **¿Quién o quiénes** parecen tener posibilidades de aprovechar los beneficios generados por la intervención?
- **¿Qué** conflictos puede suponerse que ocurrirán al apoyar a determinados grupos?
(Camacho, Cámara, Cascante y Sainz, 2014, p. 28)

El segundo análisis de la primera etapa corresponde a la identificación de los problemas. Este se realiza a partir de los problemas que afectan a los beneficiarios establecidos; una vez identificados, se ordenan a modo de establecer relaciones causales entre ellos. Para este análisis el Marco Lógico ofrece una de sus herramientas más características, que es el árbol de problemas; un diagrama que muestra el problema más relevante de los analizados, así como sus causas y efectos.

El diagrama se construye colocando el problema principal en el centro, hacia arriba los efectos de este, y hacia abajo sus causas. La estructura resulta como sigue:

Figura 2. *Árbol de problemas.*

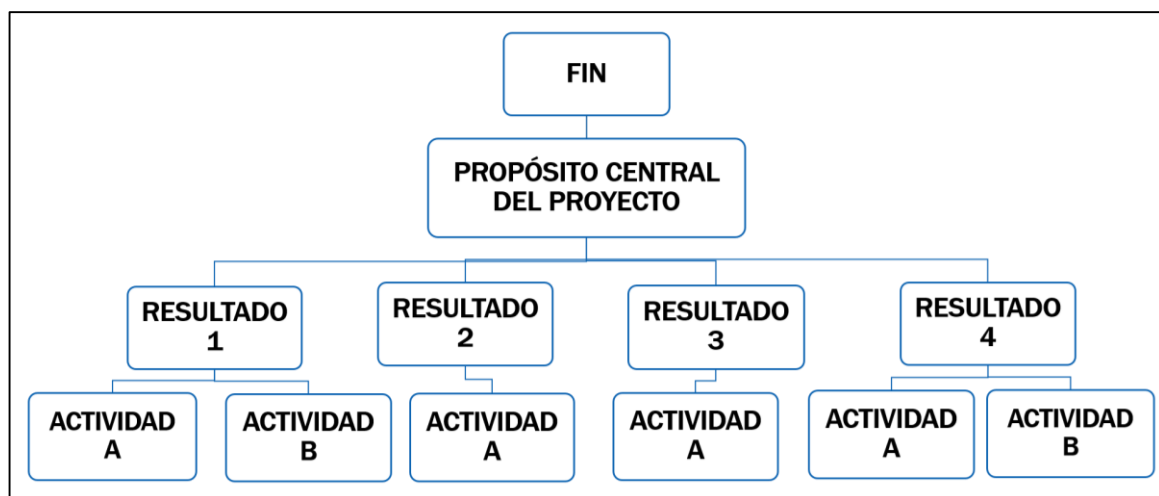


Nota: Elaboración propia con base en Sánchez Norma, 2007.

El proceso de construcción del árbol de problemas debe realizarse con el apoyo de todos los involucrados en el proyecto, porque el esquema será fundamental para el desarrollo posterior de los análisis, y determinará en gran medida las bases de la planificación del proyecto.

El tercer análisis es sobre los objetivos, este paso implica que después de identificar el problema central, éste sea transformado en el objetivo específico del proyecto, que debe cumplirse con la intervención que se está planificando; después, los elementos determinados como causas en el árbol de problemas se convertirán en los medios para llegar al propósito; y los efectos, se denominarán fines, a los que el proyecto sólo contribuirá con su implementación, pero no puede llegar a cumplir.

Para este paso se construye un árbol de objetivos, que describa la situación futura a la que se busca llegar con las soluciones que proporcione el proyecto para los problemas identificados. El árbol de objetivos será una adaptación del árbol de problemas en la que se integrarán los términos propios del marco lógico para estructurar un proyecto, como se muestra a continuación:

Figura 3. *Árbol de objetivos*

Nota: Elaboración propia con base en Sánchez Norma, 2007.

En la elaboración del árbol de objetivos debe examinarse la relación entre todos los elementos para comprobar que los vínculos entre ellos son consistentes al menos en términos teóricos. Como se observa en el modelo, se ha utilizado la nomenclatura específica para los componentes del proyecto según el Enfoque de Marco Lógico; entonces los problemas derivados del problema central y las causas de éstos en el árbol de problemas, son vistos ahora como instrumentos para llegar al cumplimiento del propósito en dos sentidos, en el primer nivel están las actividades y en el segundo los resultados. Estas categorías serán definidas de manera más clara en la presentación de la segunda etapa de la metodología.

El análisis siguiente es el de alternativas. En éste debe realizarse una segunda evaluación de los componentes del árbol de objetivos, pero esta vez considerando los vínculos de manera operativa; es decir que, debe valorarse si la relación entre cada elemento es consistente para efectos de ejecución, considerando la secuencia definida.

Las actividades en este paso se centran en realidad en la evaluación de cada una de las alternativas de actividades y resultados. Para efectuar elecciones entre las alternativas que pueden incluirse definitivamente en el proyecto como medios para cumplir el propósito, pueden realizarse estudios técnicos por separado, según sea necesario para el ámbito de actuación del programa.

Considerando la integración de estudios adicionales y las herramientas disponibles con la aplicación del Enfoque del Marco Lógico hasta este paso, podemos considerar las siguientes variables para llevar a cabo la elección de las alternativas que serán incorporadas al proyecto.

- Recursos disponibles, tanto materiales (financieros) como humanos (capacidades) para la adopción de cada alternativa
- Tiempo estimado para la ejecución de las alternativas
- Adecuación de cada opción a las prioridades de los implicados en el proyecto
- Riesgos presentes en la ejecución de cada una de las alternativas⁴
- Contribución de las diferentes alternativas al logro del objetivo del proyecto.
- Posibles efectos generados por el logro de objetivos a través de las distintas alternativas
- Vinculación entre las distintas alternativas y los beneficiarios establecidos en el proyecto
- Posibilidades de viabilidad de cada una de las alternativas (Camacho, Cámara, Cascante y Sainz, 2014).

El resultado del análisis de alternativas, dejará fuera del proyecto algunas de las opciones consideradas como medios para alcanzar el propósito, de modo que los elementos seleccionados del árbol de objetivos construido, formarán la estructura definitiva del proyecto. Cuando se configura la estrategia de objetivos definitiva que será implementada en el programa, termina la primera etapa.

Como se anunció antes, la segunda etapa del EML la constituye la elaboración de la matriz de planificación de Marco Lógico. Esta es una matriz de cuatro filas por cuatro columnas, cuyos elementos están relacionados a través de dos lógicas, la lógica vertical, y la lógica horizontal.

Para presentar los elementos que integran la matriz, comenzaré mostrando el modelo base que debe guiar esta etapa.

⁴ La implicación de riesgos será tratada más adelante.

Tabla 2. Matriz de Planificación de Marco Lógico.

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
FIN (Objetivo general)			
PROPÓSITO (Objetivo específico)			
RESULTADOS (Productos de las actividades)			
ACTIVIDADES			

Nota: Elaboración propia con base en Camacho, Cascante y Sainz, 2011

Este es el formato de la matriz, en el que se reunirán los elementos necesarios para planificar el futuro proyecto. En primer lugar, se incorporará la estructura que fue definida en el análisis de alternativas de la primera etapa de la metodología, para esto sólo se transfieren las categorías de actividades, resultados, propósito y fin establecidos anteriormente, a la primera columna de la matriz, que indica un resumen del proyecto. La nomenclatura utilizada en la matriz de planificación de Marco Lógico tiene significados conceptuales muy sencillos:

1. **FIN:** Es el objetivo general del proyecto, que orienta la planificación. Su alcance está fuera de las capacidades de la ejecución del proyecto.
2. **PROPÓSITO:** Es el objetivo específico del proyecto, y en torno a este serán dirigidos los resultados y las actividades. Debe ser definido un solo propósito, porque en una matriz de ML es imposible contemplar más de uno y dirigir las actividades en torno a su logro; esto implicaría la elaboración de dos matrices, y por lo tanto la existencia de dos proyectos.
3. **RESULTADOS:** También llamados *componentes*, son los productos que el proyecto genera durante su implementación, y el conjunto de éstos determina el logro del propósito del proyecto.
4. **ACTIVIDADES:** Son los elementos de menor complejidad en términos operativos del proyecto. Las actividades son todas las acciones que permiten generar cada resultado del proyecto, por lo que deben guardar una relación clara con los anteriores.

Continuando en el orden de las columnas de la matriz hacia la derecha, hay que explicar cuáles son los elementos que componen la columna de indicadores. Como refiere el nombre, en la segunda columna se colocan las categorías que indican la medida en que se está cumpliendo cada elemento de la columna de objetivos; para ser válidos, los indicadores debe cumplir tres aspectos: especificar la cantidad mínima de cumplimiento del objetivo que puede aceptarse como el logro de éste; la calidad de los logros obtenidos en el proyecto; y el tiempo sobre el que serán determinados los otros dos valores. Cada resultado/componente en la matriz debe tener especificado por lo menos un indicador.

La siguiente columna, que es la de medios de verificación, debe contener información sobre las fuentes informativas que pueden consultarse para validar el cumplimiento de los resultados en los términos referidos por sus indicadores; pueden contar como tales: encuestas, certificados, o registros que muestren un análisis de la situación real en la que se desarrolle el proyecto.

Por último, la columna de riesgos debe incluir los factores externos que sean identificados como posibles obstáculos para el cumplimiento de los objetivos, por lo que deben integrarse guardando una relación directa con la primera columna. Estos factores son situaciones que en caso de presentarse tendrían una incidencia negativa para el éxito del proyecto, y resulta imposible controlarlos porque se encuentran fuera del ámbito de actuación del proyecto.

Una vez que se han especificado los elementos de la matriz, resta explicar cómo se determina la relación entre ellos, para lo que existen dos parámetros. El primero es la lógica vertical, que implica la relación congruente de causalidad entre los elementos de la primera columna.

De acuerdo con el primer parámetro, una matriz elaborada conforme a los lineamientos del EML, debe reflejar que las ACTIVIDADES contempladas del proyecto son las necesarias para producir los RESULTADOS esperados en el siguiente nivel; si los resultados fueron producidos en su totalidad, quiere decir que el PROPÓSITO del proyecto pudo lograrse; cuando el propósito fue cumplido, la contribución esperada para el logro del FIN en el proyecto está garantizada.

El segundo parámetro para la relación de los elementos de la matriz de planificación es la lógica horizontal, esta relación se determina de derecha izquierda, comenzando con la columna de los medios de verificación. Debe reflejar en primer lugar, que las fuentes de información referidas como medios de verificación son las adecuadas para validar el estado de cumplimiento de los indicadores; y en segundo, que los indicadores construidos son pertinentes para evaluar el logro de los objetivos del proyecto.

Hasta aquí se ha descrito el proceso de elaboración de la matriz de planificación de marco lógico, lo que coincide, en el enfoque de políticas públicas con la etapa de formulación. Pero como se hizo referencia al principio del apartado, el EML es un método que puede aplicarse en todo el ciclo de vida de las políticas; ahora se explicará la aplicación del marco lógico en el ciclo de las políticas a partir de la etapa de implementación.

1.2.2 EL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO APLICADO EN LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

La elaboración de la matriz de planificación es la acción que nos permitirá continuar aplicando la metodología en las etapas posteriores de la vida del proyecto. De acuerdo con el modelo presentado en el apartado 1.1 del capítulo, la etapa siguiente en el ciclo de vida de los programas o proyectos, es la de implementación.

Como vimos, la matriz de Marco Lógico es el plan operativo del proyecto, por lo que en la etapa de implementación de la política deben ejecutarse las actividades propuestas en ella. Pero ofrecer esta guía para las acciones en el marco de la política no es suficiente para garantizar su éxito, es por eso que tiene que aplicarse la metodología del Marco Lógico para monitorear las actividades.

El monitoreo de las actividades implementadas como parte de una política es un proceso en el que se busca comprobar la eficiencia y efectividad de las actividades que se están realizando, con esto se pretenden básicamente dos cosas: analizar los logros alcanzados conforme la política se desarrolla; e identificar las debilidades del proyecto a tiempo para implementar en su caso, medidas correctivas y optimizar los resultados de las actividades. (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005)

Por una parte, el análisis de la eficiencia en la implementación de la política, tiene que ver con la medida en que se han producido los **Resultados** esperados, tomando el cuenta el menor costo. El análisis de la efectividad, revela si se está llegando a los **Resultados** esperados, lo que indica que la política se está aproximando a cumplir el **Propósito**.

La evaluación de las políticas durante su ejecución debe estar orientada a la posibilidad de realizar ajustes a las operaciones dirigidas en caso de encontrar que las actividades no se dirigen al logro de los resultados planificados.

Tanto el monitoreo como la evaluación tienen el objetivo de encaminar el proyecto al alcance de su propósito en el escenario real; pero el *monitoreo* y la *evaluación* no son lo mismo. Mientras el monitoreo es una actividad que se realiza únicamente durante la ejecución del proyecto; la evaluación puede realizarse en distintos periodos en el tiempo de vida del proyecto.

La evaluación y el monitoreo en las políticas resultan en efectos muy positivos, uno de ellos es el aprendizaje, tanto de las acciones que condujeron al logro de objetivos, como de las que se generaron un impacto negativo, para evitar su repetición; y otro es la transparencia, que es un elemento con gran significado sobre todo cuando se trata de programas de inversión pública, las actividades de monitoreo y evaluación dejan al descubierto a los proyectos y sobre todo a las instituciones que los ejecutan.

La evaluación es un proceso de análisis y valoración de componentes específicos de un programa, por lo que puede evaluarse el diseño, el cumplimiento de uno de los componentes específicos, características como la efectividad o la eficiencia, los resultados inmediatos al terminar la implementación, o los efectos/cambios que el proyecto generó en el ámbito de actuación. La evaluación a diferencia del monitoreo, que puede ser realizado por miembros del mismo equipo de trabajo del proyecto porque no hace necesaria una capacitación adicional; demanda ser ejecutada por personal profesional que tiene conocimiento y experiencia en la tarea, por lo que los encargados de las evaluaciones pueden ser elementos del equipo de planificación, o agentes externos al proyecto.

El BID contempla la existencia de dos tipos de evaluación. Uno es la evaluación de carácter **formativo**, cuyo propósito es mejorar el proyecto mientras está siendo ejecutado, o sea que se realiza durante la etapa de implementación, y sus resultados se encaminan a potenciar el funcionamiento de los programas evaluados para que logren su objetivo. Las evaluaciones formativas pueden realizarse a partir de que el programa tiene un año en funcionamiento, por lo que pueden ser establecidas en periodos de tiempo determinados indistintamente, como evaluaciones anuales, intermedias, etc.

El otro tipo de evaluación es de carácter **sumativo**, se lleva a cabo sólo después de terminar la etapa de ejecución/implementación, puede efectuarse inmediatamente del término del programa, o tiempo después; el objetivo de una evaluación sumativa es elaborar conclusiones sobre aspectos específicos, que resulten útiles para futuras intervenciones en un sentido positivo. Cuando se trate de proyectos exitosos, estos servirán como guía, o en el sentido contrario, podrán servir para la orientación de las correcciones que deben considerarse en proyectos posteriores.

El monitoreo y la evaluación son acciones que también deben construirse a través de un proceso de planificación. Resulta conveniente comenzar su planificación en las etapas previas a la construcción de la matriz de Marco Lógico; un ejemplo de las herramientas que pueden desarrollarse con el objetivo de monitorear o evaluar las actividades de una política durante su implementación es el propuesto por el ILPES, que consta de tres etapas, como se describe a continuación.

La primera etapa consiste en la identificación del problema, en los mismos términos en que se describió en el apartado 1.3. La segunda es la definición de objetivos, que también coincide con el análisis descrito anteriormente. La tercera etapa es el diseño de un plan de monitoreo y evaluación, el plan debe contemplar la descripción del proyecto que se ha hecho en la matriz de planificación de Marco Lógico, porque consiste en efectuar análisis de tipo técnico, institucional, económico, financiero, etc. de los elementos de la columna de objetivos.

El análisis de los elementos a través de estudios especializados permitirá mejorar la estructura de la matriz. Cuando se han realizado los estudios, debe elaborarse un plan específico para realizar el monitoreo y evaluación de la política en cuestión. De acuerdo con Ortegón, Pacheco y Prieto, (2005), pueden tomarse en consideración los siguientes elementos para elaborar un plan de monitoreo y evaluación:

1. **Reglas:** Implica el establecimiento de la prioridad que tiene el monitoreo y evaluación dentro del proyecto, así como de la definición de los encargados de las actividades, y de las técnicas que se aplicarán en el proceso.
2. **Estructura:** Considerar que las actividades de monitoreo y evaluación deben ser asignadas a un grupo específico de trabajo, que puede formar parte del equipo del proyecto, o estar fuera de él.
3. **Recursos humanos:** Es muy importante reconocer que el monitoreo y evaluación deben desempeñarse por personal capacitado profesionalmente para esta tarea; esto implica buscar agentes externos, o planear el entrenamiento de una parte del equipo de trabajo del proyecto.
4. **Incentivos:** Se refieren a la necesidad de fomentar el apoyo de los involucrados en el proyecto para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación, de manera que asuman el compromiso de sumarse a esta labor porque comprenden los efectos positivos que se pueden generar a través de este proceso.

5. **Difusión:** Los resultados parciales de este proceso deben darse a conocer, porque de otra manera el monitoreo y evaluación no producirán aprendizajes, y sus implicaciones no se reflejarán en el mejoramiento del proyecto.
6. **Presupuesto:** Este punto implica que el monitoreo y evaluación debe contar con la asignación de recursos económicos para poder llevarse a cabo, pero también de recursos humanos, como se ha señalado, y además debe contar con recursos técnicos, como instalaciones que permitan desarrollar las actividades de la mejor manera. (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005)

Una vez contando con el referente de aplicación del Marco Lógico para la etapa de implementación de una política, me permito presentar además un marco teórico según el cual es posible aplicar el EML en la etapa de terminación de una política.

1.2.3 EL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO APLICADO EN LA TERMINACIÓN DE UNA POLÍTICA A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN

En el apartado 1.2.1 se explicó la aplicación del Enfoque de Marco Lógico como una herramienta para la planificación de una política nueva, en la que es necesario definir cada aspecto de su diseño: los beneficiarios de la acción pública, el problema que será atendido, el propósito del proyecto y las estrategias que permitirán el logro de los objetivos.

Ahora, se presentará cómo el EML puede ser también una herramienta de evaluación en una política en curso o terminada. Esta modalidad de aplicación consiste específicamente en el diseño de una matriz de marco lógico de manera inversa, dando como resultado la posibilidad de evaluar la lógica de intervención en un caso concreto; entendiendo a ésta última como la consistencia del conjunto de elementos que componen el marco operativo de un programa o proyecto.

La lógica de intervención en una política está determinada por el carácter de la relación entre las actividades planificadas en el diseño de intervención y los objetivos a las que las mismas están orientadas. Por lo tanto, su evaluación puede realizarse a partir del Enfoque de Marco Lógico.

En las siguientes líneas serán expuestas las consideraciones necesarias para realizar una evaluación de lógica de intervención para una política cuya implementación terminó, tomando como base la estrategia del diseño inverso de una matriz de marco lógico.

De acuerdo con Eduardo Aldunate y Julio Córdova, para el diseño inverso de una matriz de planificación pueden considerarse dos caminos. El primero, retomar los orígenes de la política en cuestión y regresar a la lógica elemental de su planificación; el segundo, trasladar las actividades que se desempeñan en el marco real operativo de la política al formato de la matriz de ML. (Aldunate Eduardo y Córdova Julio, 2011)

En torno a la primera opción, vale decir que la recuperación de la lógica del programa tiene que ver con identificar en términos simples cuál es el problema que resuelve el programa y quiénes son los beneficiarios, desde una perspectiva normativa; es decir, reconocer la fuente precisa que orienta las acciones del programa.

La segunda opción, se refiere a una actividad mecánica, en la que los elementos operativos reales del programa se incorporan a la matriz. Pero esto implica la posibilidad de que los elementos de la matriz no sean consistentes entre sí; aunque este es uno de los resultados que puede ofrecer el diseño inverso de la matriz: evidenciar que en la estructura relacional de actividades> resultados> propósito> fin, o en su caso, dentro de la relación: objetivos- indicadores- medios de verificación, los elementos del programa sometido a evaluación no se conectan consistentemente.

Si se opta por esta segunda opción, no es necesario seguir un proceso metodológico para construir la matriz. Pero si se quiere realizar el diseño inverso de una matriz a partir de la primera opción, habrá que seguir un proceso como se explica en la siguiente figura:

Figura 4. Proceso de Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico



Nota: Elaboración propia con base en Aldunate Eduardo y Córdova Julio, (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Naciones Unidas.

Como se observa en la figura 4, el paso número 1 en el diseño inverso de una Matriz de Marco Lógico es **Definir los Objetivos**. El proceso a seguir se asemeja en este punto a la primera etapa de la metodología de ML; es necesario entonces, definir los beneficiarios a los que se orienta la intervención, distinguiendo en su

caso, entre beneficiarios finales y beneficiarios inmediatos⁵; y a partir de los mismos, identificar el problema original que guía el programa o proyecto en cuestión.

El paso número 2 implica **Definir la estrategia de operación**, para lo cual debe realizarse un análisis de los mecanismos que pueden implementarse para atender el problema establecido en el paso 1. Habrá que distinguirse entre otorgar mediante el programa un apoyo directo o un apoyo por intermediarios.

Una vez definidos el problema, los beneficiarios y la estrategia de atención, el paso 3 consiste en **Trasladar** dichos elementos (**la estrategia**) A LA MATRIZ. Para esto, será necesario establecer cada campo de la MATRIZ DE MARCO LÓGICO, mismos que se expusieron en el apartado 1.2.1 de este capítulo y, posteriormente identificar el lugar de cada elemento construido en los pasos anteriores, ubicándose en la primera y segunda fila de la columna de *resumen del proyecto*, como se muestra a continuación:

Tabla 3. De la estrategia a la Matriz por Diseño Inverso

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
FIN (Incorporar el resultado en términos generales que tendrá la implementación de la estrategia).			
PROPÓSITO (Incorporar el resultado específico que tendrá la implementación de la estrategia en los beneficiarios definidos). Considerar la solución parcial o total para el problema definido.			
RESULTADOS			
ACTIVIDADES			

Nota: Elaboración propia con base en Aldunate Eduardo y Córdova Julio, (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Naciones Unidas.

⁵ Los beneficiarios finales son aquellos que integran la población objetivo y pueden recibir el beneficio de un programa directamente o a través de beneficiarios inmediatos (intermediarios); mientras los beneficiarios inmediatos son aquellos que pueden recibir el beneficio directamente del programa para incidir después en un beneficio para la población objetivo. (Aldunate, E., y Córdova, J. 2011)

Continuando, el paso número 4 es EXPLICITAR EL PROYECTO, lo que consiste en dos aspectos, el primero implica añadir los *resultados* y *actividades* necesarias a la estrategia del proyecto para alcanzar el *propósito* definido; el segundo, está relacionado con un análisis de los elementos que se agregarán a la matriz para identificar cuáles de estos se encuentran dentro del control de la estructura del proyecto y cuáles no lo están.

De modo que, los elementos que se encuentren dentro del control del programa, serán añadidos finalmente a la matriz, en la tercera y cuarta fila de la columna de *resumen del proyecto*; por otra parte, los elementos restantes se añadirán también a la matriz pero en la columna de *riesgos*, quedando como sigue:

Tabla 4. Desagregación de la estrategia en la Matriz

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
FIN (Incorporar el resultado en términos generales que tendrá la implementación de la estrategia).			Incorporación de las actividades y resultados que son necesarios para lograr el propósito de la estrategia, pero no se encuentran dentro del control del proyecto.
PROPÓSITO (Incorporar el resultado específico que tendrá la implementación de la estrategia en los beneficiarios definidos) Considerar la solución parcial o total para el problema definido.			
RESULTADOS (Incorporar los resultados parciales que tendrá la estrategia para alcanzar el logro del propósito).			
ACTIVIDADES (Incorporar las actividades necesarias que permitirán llegar a los resultados parciales)			

Nota: Elaboración propia con base en Aldunate Eduardo y Córdova Julio, (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Naciones Unidas.

El paso número 5 es RECTIFICAR LA LÓGICA VERTICAL de la matriz, y tiene que ver con revisar por última vez tanto la columna de *resumen del proyecto* como la columna de *riesgos*, a fin de determinar que la relación entre los elementos es consistente.

Finalmente, el paso número 6 consiste en DEFINIR INDICADORES y establecer los respectivos medios de verificación. Para la definición de ambos elementos, debe evaluarse la correspondencia que estos guardan con las actividades, resultados, propósito y fin ya establecidos en la matriz. Una vez definidos, deben trasladarse a la matriz en la columna de *indicadores* y la columna de *medios de verificación*.

El resultado final del procedimiento descrito será una matriz de marco lógico que resuma efectivamente los objetivos y estrategias operativas de la política de la que se trate. A partir de esto, entonces podría realizarse una evaluación de la lógica de intervención que guarda el marco operativo, aplicando los referentes, dimensiones y unidades de análisis expuestos anteriormente con base en las herramientas del Enfoque de Marco Lógico.

La aplicación de los procesos y herramientas a un caso específico presentadas permitirá cumplir el objetivo específico de esta tesina, a través de una evaluación de tipo sumativa, de la lógica de intervención en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en México durante su último periodo de funcionamiento.

Para tal efecto, en el siguiente capítulo se presenta una descripción de los elementos necesarios para entender la operación del Programa de Estancias Infantiles. Lo que posteriormente hará posible la construcción de una matriz de Marco Lógico siguiendo un proceso de diseño inverso y como resultado final, se dará pauta a realizar la evaluación de su lógica de intervención.

CAPÍTULO II

MARCO OPERATIVO DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS EN MÉXICO

2. 1 BREVE RECORRIDO SOBRE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN Y CUIDADO INFANTIL EN MÉXICO

En México, los servicios de cuidado infantil provistos por el gobierno tienen una historia difusa e intermitente a lo largo de los siglos XIX y XX. El primer reconocimiento de gestión gubernamental para ofrecer servicios de cuidado infantil puede rastrearse a 1869, cuando la Emperatriz Carlota Amalia fundó “El Asilo San Carlos”, en el que se brindaba cuidado a los hijos de madres trabajadoras. (Servicios de Salud de Sonora, 2017)

Sin embargo, otras fuentes relacionadas (SEP, 2002) con el estudio de la historia de las instituciones de cuidado infantil y educación en México, señalan como primer intento del Estado por ofrecer a madres trabajadoras el servicio de cuidado infantil a la fundación de la Casa Amiga de la Obrera, a cargo de la esposa del expresidente Porfirio Díaz, Carmen Romero Rubio de Díaz en 1887. En este sentido, Larroyo menciona lo siguiente:

(...) la Casa Amiga de la Obrera, (estaba) destinada a recoger por las mañanas y devolver por las tardes a los niños de pobres mujeres que han menester de esta ayuda, por consagrarse durante el día a labores fuera del hogar (Larroyo, 1947, p. 376).

La operación de esta institución fue financiada en un inicio por recursos provenientes de la beneficencia privada y más tarde (1916) por la histórica Dirección de Beneficencia Pública⁶. En 1937, el control de la institución fue asumido por la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad. En posteriores

⁶ Institución creada en 1861, por el ex Presidente Lic. Benito Juárez García, para atender a personas en situación de pobreza. (Gobierno de México, 2021)

décadas se crearon tres instancias más bajo la misma modalidad, las cuales se dedicaron a ofrecer educación para el primero y segundo grados de educación primaria (SEP, 2002).

Si bien el caso de la Casa Amiga de la Obrera es el gran referente de las instancias de atención infantil, el gobierno mexicano posrevolucionario continuó creando estos centros como parte de las reivindicaciones sociales que emergieron de la gesta revolucionaria. Por ejemplo, en 1948 se puede documentar que, como demuestra el segundo informe de gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdez, se crearon 25 guarderías infantiles con cupo para cinco mil niños; para su tercer año de gobierno se registraron seis guarderías adicionales; además, se crearon guarderías dependientes del Estado a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Patrimonio Nacional y Presupuesto y otras dependientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y de Petróleos Mexicanos (PEMEX). (SEP, 2002, p. 10).

Más tarde, bajo el gobierno de Adolfo López Mateos, la oferta de servicios de cuidado infantil a cargo del Estado mexicano se incorporó en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) en 1959, integrando a las “Estancias Infantiles” como una de las prestaciones sociales para los trabajadores afiliados:

ARTÍCULO 41.-La preparación y formación social y cultural de los trabajadores y de sus familiares derechohabientes, se realizará mediante el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa; de guarderías y estancias infantiles; de centros vacacionales y de campos deportivos (DOF, 1959, 30 de diciembre).

Junto con esta decisión, puede identificarse una secuencia de acciones gubernamentales que orientaron la configuración de una red de guarderías y estancias accesibles para los padres y madres trabajadoras que significó un gran apoyo para las familias mexicanas. Pero la oferta de servicios de las guarderías existentes pronto sería insuficiente ante la demanda de los sectores de la población más vulnerables económicamente. Para finales de siglo, la atención prestada a las estancias infantiles tendría un mayor enfoque, como efecto en gran medida, de la fractura del modelo del Estado de Bienestar en el sistema económico mundial.

Si bien, la sociedad mexicana experimentó un periodo de auge económico en los años 50s y 60s, la estabilidad se vio vulnerada una década después por la pérdida de solvencia que fue inherente al modelo de Estado benefactor que logró mejorar las condiciones de vida para gran parte de la población. La década de los

70s fue el comienzo de una debacle económica, así como de la disminución de capacidades institucionales del gobierno mexicano para atender la demanda de derechos sociales, incluido el cuidado infantil. Esta situación se agravó con las recurrentes crisis económicas en las décadas posteriores, en 1982, 1987, pero sobre todo con la crisis ocurrida entre 1994 y 1995, al ser la más catastrófica de la historia nacional para el periodo de análisis. La pauperización económica sucedida en estas décadas incidió en la degradación de circunstancias determinantes para las familias mexicanas, así como en la aparición de los siguientes fenómenos:

1. El Estado de bienestar alcanzado en los hogares se fue deteriorando.
2. Con el deterioro de las condiciones generales de los hogares, muchas familias se vieron obligadas a la búsqueda de mayores ingresos con una dinámica nueva para los proveedores económicos (PND, 2007-2012).

En este contexto, gran parte de la población mexicana cayó en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella. Como reacción ante la necesidad de configurar nuevos métodos para los ingresos familiares, se desarrollaron dos fenómenos en la dinámica de las familias mexicanas: el primero, la incorporación de las mujeres al mercado laboral en cantidades cada vez mayores, convirtiéndose en proveedoras de sus hogares parcial o totalmente. Por ejemplo:

En total, en América Latina la participación de las mujeres se incrementó 152% en el periodo 1970-1990, mientras que la de los hombres sólo aumentó 68%. En México, durante este mismo periodo, la tasa de participación correspondiente a la mujer creció 256%, comparada con 99% para los hombres. Entre 1970 y 1980, la PEA femenina en México se incrementó rápidamente de 15.2% a 26.3%, excediendo la tasa de 23.5% para la región en su conjunto. (...). (Valdés y Gomariz, 1995 citados en Knaul y Parker, 1996, p.584).

El segundo fenómeno fue el aumento de los hogares cuyo sustento económico se convirtió en responsabilidad de las madres de familia. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en los que se reconoce a las madres responsables de sostener a su familia como jefas del hogar, la cantidad de mujeres responsables del sustento de su familia incrementó notoriamente: desde 1940 a la década previa al fin de siglo, se observó un aumento: de 1 millón a 2.7 millones; posterior a 1990 la proporción de madres en este concepto creció considerablemente en cada década subsiguiente. Por ejemplo, en el año 2000, se registraron 4.4 millones; en el 2010, 6.9 millones; y en el 2015, 9.3 millones (INEGI, 2015).

La presencia de este fenómeno, pronto sería incorporado a la agenda pública, en cuanto comenzaron a identificarse los sectores más vulnerables frente a los niveles de pobreza que alcanzó la población mexicana para finales del siglo XX. Frente a estos datos, se fueron desarrollando mecanismos para la identificación, análisis y diseño de estrategias de atención ante el inminente deterioro de los niveles de bienestar de los hogares mexicanos.

Entre ellas, la creación de una dependencia del gobierno federal enfocada en la operación de políticas con el propósito de atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992.⁷

A través de la SEDESOL, el gobierno mexicano se permitió más adelante destinar recursos en la implementación de una estrategia de apoyo para los hogares que se encontraban en una situación económica vulnerable, tales como aquellos bajo la responsabilidad de una jefa de familia. La estrategia de apoyo formó parte de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa para el sexenio 2007-2012, bajo la denominación de: Programa de Guarderías y Estancias Infantiles.

2.2 LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE GUARDERÍAS Y ESTANCIAS INFANTILES EN SU PRIMER AÑO DE ACTIVIDADES.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 fue articulado bajo cinco ejes de política pública: 1. Estado de derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. Dentro del eje 3, se contempló como uno de los propósitos diseñar estrategias que: “[permitieran] a una mayor parte de la población urbana insertarse con éxito a la vida económica y social de las ciudades en los años por venir” (DOF, 2007 31 de mayo, p. 9). El diseño de las estrategias, además debía orientarse por los objetivos nacionales establecidos en el mismo sentido:

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de

⁷ La creación de la SEDESOL quedó establecida en el DECRETO por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 26 a través de la Secretaría de Gobernación (DOF, 1992, 25 de mayo)

vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país. (DOF, 2007, 31 de mayo, p.3).

De modo que, gran parte de la visión política sexenal se orientó por crear mecanismos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población. El gobierno estableció en los objetivos nacionales el propósito de garantizar en primer lugar, el cumplimiento de las necesidades básicas (alimentación, salud y vivienda); y en segundo lugar, garantizar el acceso a educación, participación política y campo laboral.

Dentro estos propósitos, se identificó la necesidad de implementar mecanismos de apoyo dirigidos a la población en situación de pobreza que además guardaran un enfoque de género. Este enfoque se aprecia en las estrategias de apoyo definidas por los objetivos nacionales 5, 6 y 7:

5. Disminuir la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres para el acceso a la alimentación, educación, salud, servicios públicos básicos, adquisición o mejoramiento de vivienda y desarrollo de capacidades productivas.
6. Facilitar la integración de las mujeres al campo laboral.
7. Expandir de la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para hogares en situación de vulnerabilidad. (DOF, 2007, 31 de mayo).

Pueden notarse dentro de estos objetivos dos áreas de oportunidad de política pública; por una parte, la de desarrollo de acciones desde una lógica laboral para facilitar la integración de mujeres al campo laboral; por otra parte, la de desarrollo de acciones desde una lógica de cuidado infantil para diseñar un modelo de oferta de cuidado infantil accesible para madres y padres en situación de vulnerabilidad.

Para hacer frente a las dos problemáticas, el gobierno mexicano decidió desarrollar un programa desde la lógica de desarrollo social. El programa operó a nivel federal desde 2007 con la denominación: Programa de Guarderías y Estancias Infantiles y su implementación estuvo a cargo de la entonces SEDESOL.

Para cubrir los dos enfoques de política, el marco del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles contempló tres modalidades. La primera, de apoyo para hogares en situación de vulnerabilidad en los que los padres o madres, con al menos un niño o niña de 1 a 6 años de edad no contarán con servicios de cuidado infantil para mantenerse o integrarse al sector laboral. La segunda modalidad, de apoyo para personas físicas o morales con deseo de ofertar servicios de cuidado infantil para los hijos de padres o madres en situación de vulnerabilidad. La tercera modalidad, de apoyo a las Guarderías y Estancias Infantiles que se encontraran en funcionamiento y desearan incorporarse a la Red configurada por el Programa.

En las *Reglas de Operación para el Programa* (ROP) se definió como objetivo general:

Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños o niñas entre 1 y 6 años de edad recae en una Madre Trabajadora o Padre Solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, aumentando las posibilidades de éstos de participar en el mercado laboral. (DOF, 2007, 31 de mayo, p.6)

Y como objetivos específicos:

1. Facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Mujeres Trabajadoras y Padres Solos, mediante la provisión de servicios de cuidado y atención infantil, y
2. Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa. (DOF, 2007, 10 de enero, p.6)

Como se observa, las tres modalidades del programa estaban definidas por los objetivos específicos de las ROP; el primer objetivo hacía referencia a la primera modalidad, mientras el segundo era referente a la segunda y la tercera modalidad. A continuación serán descritos los lineamientos de operación para cada una.

2.2.1 MODALIDAD DE APOYO A MADRES Y PADRES TRABAJADORES CON BASE EN LAS ROP 2007

En la modalidad de apoyo a madres y padres trabajadores el gobierno otorgaba un subsidio para que los hogares en situación de vulnerabilidad tuvieran oportunidad de inscribir a sus hijos o hijas en una guardería o estancia afiliada a la Red Nacional de Estancias Infantiles. De esta manera, se buscó que las madres y padres ocuparan el tiempo disponible que ganaban al contar con servicios de cuidado infantil para emplearse; y en última instancia, mejoraran su calidad de vida con los ingresos obtenidos de sus actividades laborales.

En esta modalidad se benefició al mismo tiempo a las estancias incorporadas a la Red Nacional y a las madres y padres trabajadores que accedían a los servicios de cuidado infantil. De modo que si bien, ambos agentes eran beneficiarios del Programa, el impacto en cada uno era diferente. Esta diferencia radicaba básicamente en la transferencia inmediata del subsidio, que se realizaba a los encargados de las estancias.

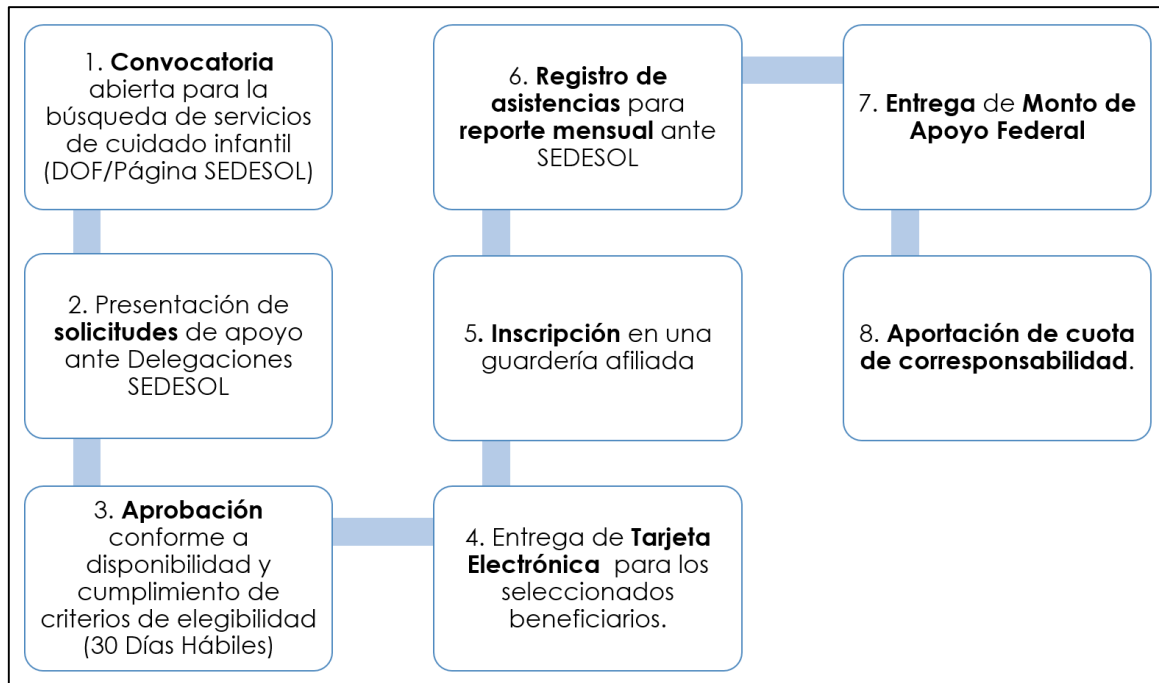
Está dinámica en el Programa implicó que en la implementación de la modalidad de apoyo a madres y padres existieran beneficiarios inmediatos y beneficiarios finales, siendo beneficiarios inmediatos los responsables de las guarderías y estancias infantiles, al recibir directamente el subsidio gubernamental; y beneficiarios finales, las madres y padres de niños y niñas inscritos en las guarderías y estancias infantiles afiliadas al Programa, quienes accediendo a servicios de cuidado infantil tenían acceso a más oportunidades de mejorar su calidad de vida.

Para acceder a este apoyo se establecieron como criterios de elegibilidad de los solicitantes: comprobar la custodia de al menos un niño o niña de entre 1 y 6 años de edad; declarar mediante escrito simple estar trabajando o en busca de trabajo; ser jefe/jefa de familia en un hogar con ingresos menores a seis salarios mínimos mensuales⁸; y no contar con el servicio de cuidado infantil por cualquier medio. Adicionalmente, para los padres solicitantes, se requería la comprobación de ser el único responsable del cuidado del niño o niña (DOF, 2007, 10 de enero).

La mecánica para la implementación de los apoyos a madres trabajadoras y padres solos de acuerdo a los lineamientos 2007, puede resumirse a través del siguiente:

⁸ De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), el valor del salario mínimo en 2007 era de \$50.57 diarios en el área geográfica A, de \$49.00 diarios en el área geográfica B, y de \$47.60 diarios en el área geográfica C. Por lo que, el valor equivalente a seis salarios mínimos mensuales era de \$9 102.00, \$8 820.00 y \$8 568.00 para las áreas geográficas A, B y C respectivamente. (CONASAMI, 2022)

Figura 5. Implementación en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras. Lineamientos 2007.



Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Guarderías y Estancias infantiles (DOF, 2007, 10 de enero)

Como se muestra en el diagrama, para el inicio del Programa, la SEDESOL publicó la convocatoria abierta para la búsqueda de servicios de cuidado y atención infantil en la página web de la Secretaría y en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

A partir de la convocatoria, las solicitudes de apoyo eran recibidas en las delegaciones de la SEDESOL; para la selección de beneficiarios se tomaba en cuenta tanto el cumplimiento de los criterios de elegibilidad como la disponibilidad de estancias o guarderías en las localidades solicitadas.

Una vez satisfechas ambas condiciones, las madres o padres recibían una tarjeta electrónica que les permitía inscribir a sus hijos en una guardería, al registrarla en el dispositivo lector de tarjetas con el que contaban las estancias afiliadas al Programa (DOF, 2007, 10 de enero).

El siguiente paso dentro de la mecánica para acceder al apoyo del programa, implicaba una participación compartida de parte de los responsables de las estancias y de parte de las madres y padres beneficiarios. A partir de la inscripción en la guardería, la asistencia diaria del niño o niña debía ser registrada mediante la lectura de la tarjeta personal en la terminal lectora al ingresar a las instalaciones. Este registro tenía dos objetivos, uno de ellos era mantener controlado el acceso a la guardería; el otro era monitorear la asistencia de los niños y niñas para determinar la asignación del subsidio entregado a las estancias.

El subsidio del programa era entregado mensualmente a los responsables de las estancias por cada niño o niña bajo su cuidado mediante transferencia bancaria. El monto del subsidio podía alcanzar los 700 pesos mensuales, siempre y cuando se comprobara el cuidado del niño o niña al menos por 15 días en el mes inmediato anterior; en caso contrario, el monto de apoyo se calculaba de la siguiente manera:

Tabla 5. Montos de apoyo otorgados en la Modalidad de Apoyo a Madres y Padres trabajadores según la asistencia con base en las ROP 2007

Días en los que el niño o niña estuvo bajo cuidado en el lapso de un mes	Monto asignado
11	350 pesos
12	437.5 pesos
13	525 pesos
14	612.5 pesos
15	700 pesos

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles (DOF, 2007, 10 de enero)

Como se muestra en la tabla anterior, el monto de subsidio otorgado se calculaba con la base de 11 días de asistencia del niño o niña a la estancia, por cada día adicional se otorgaban 87.50 pesos hasta llegar a 700 pesos mensuales. El mecanismo de comprobación de asistencias para realizar la asignación del subsidio eran los reportes obtenidos de la terminal lectora instalada en la guardería.

La determinación de asistencias era realizada en las delegaciones de la SEDESOL, en tanto que recibían del responsable de la estancia los reportes electrónicos para su revisión los cinco primeros días de cada mes (DOF, 2007, 10 de enero).

En el caso de los niños o niñas que por falta de asistencias comprobadas, la SEDESOL no otorgara el monto completo de apoyo mensual (700 pesos) al responsable de la guardería, la diferencia debía ser cubierta por la madre, padre o tutor. Además, en todos los casos, las madres y padres beneficiarios debían aportar a la guardería una cuota obligatoria equivalente al 10% del monto total del subsidio otorgado a la misma por parte de la SEDESOL según correspondiera con la suma entregada por su (s) hijo (s) (DOF, 2007, 10 de enero).

La entrega de ambas aportaciones al responsable de la guardería era el último paso en el proceso de implementación del programa en esta primera modalidad, considerando que después de la primera entrega, las acciones para recibir el apoyo se repetían cíclicamente. Es decir que, mientras la madre o el padre beneficiario continuara dejando a su (s) hijo (s) bajo resguardo en la estancia y el responsable reportara las asistencias del niño o niña, el subsidio del programa seguiría siendo recibido. Aunque, los beneficios del programa sólo podían continuar en tanto que los niños o niñas no rebasaran la edad de 6 años.

Dando por terminada la descripción de la modalidad de apoyo a las madres y padres trabajadores, se presentarán los lineamientos respecto a la segunda modalidad.

2.2.2 MODALIDAD DE IMPULSO A LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL CON BASE EN LAS ROP 2007

La segunda modalidad del Programa consistió en otorgar apoyo para los interesados en ofrecer servicios de cuidado infantil para madres y padres en situación de vulnerabilidad. En esta modalidad se buscó aumentar la oferta de guarderías infantiles para las madres y padres beneficiarios también del Programa.

En este punto resulta importante comprender la complementariedad implícita entre las dos modalidades del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles, de modo que mientras se otorgaba un subsidio para las madres y padres que no podían acceder por sus propios medios a servicios de cuidado infantil, también se buscó ampliar las opciones de espacios de cuidado infantil para los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.

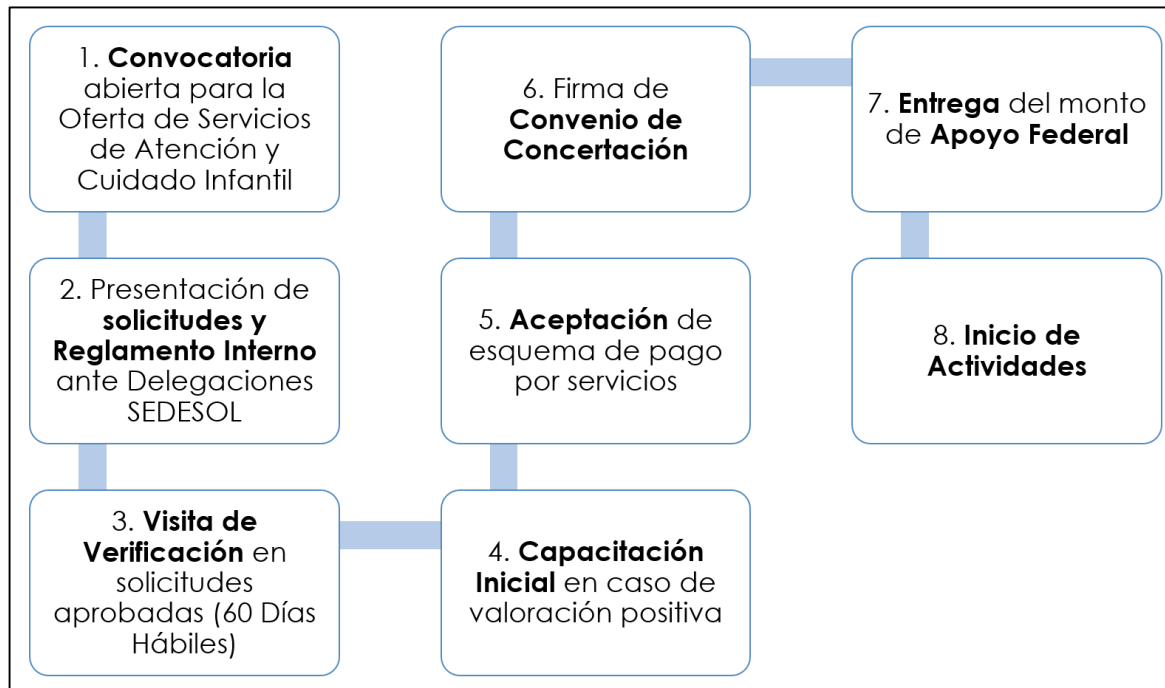
Esta sinergia de acciones políticas para beneficio de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, sentada desde el diseño operativo del Programa, permitió que posteriormente el gobierno buscara establecer conexiones adicionales con otras instituciones o por medio de otros mecanismos para incrementar los beneficios de este Programa en las familias mexicanas. Algunos de estos beneficios serán presentados en el Capítulo III.

Mientras tanto, continuando con la descripción de esta modalidad, hay que especificar que la estrategia del Programa para impulsar la oferta los servicios de cuidado infantil contempló la entrega de un monto de apoyo por hasta 35 mil pesos para las personas o grupos de personas físicas que desearan equipar un inmueble para funcionar como una guardería infantil; el mismo podía ser solicitado por guarderías afiliadas

que, después de 12 meses ininterrumpidos de funcionamiento, buscarán ampliar la capacidad del inmueble para atender a una mayor cantidad de niños (DOF, 2007, 10 de enero).

La mecánica de implementación del Programa en esta modalidad se aprecia a continuación:

Figura 6. Implementación en la modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil. Lineamientos 2007



Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Guarderías y Estancias infantiles (DOF, 2007, 10 de enero).

Se puede apreciar en este diagrama que, el inicio del Programa comenzó con la publicación de la convocatoria abierta para personas o grupos de personas físicas que buscaran ofrecer servicios de cuidado y atención infantil. La publicación de la convocatoria, así como en el caso de la primera modalidad, se realizó tanto en el sitio web de la SEDESOL como en el DOF.

Para la determinación de beneficiarios en esta modalidad, se requería que la persona solicitante, quien fungiría como responsable de operar la guardería ingresara ante la delegación que le correspondiera de SEDESOL: estado de cuenta y contrato de apertura bancaria o certificación de la CLABE bancaria en su caso; carta de cumplimiento de obligaciones fiscales; y carta manifestando no tener irregularidades con la SEDESOL u otra dependencia federal; y en el caso de personas morales, Clave Única de Inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI). Una vez aceptados los documentos, la SEDESOL entregaba

al beneficiario el monto de apoyo designado a través de transferencia bancaria; entonces, el responsable podía comenzar a emplear ese recurso en la adecuaciones necesarias del espacio para comenzar operaciones (DOF, 2007, 10 de enero).

Las adecuaciones necesarias obedecían a tres categorías: la primera, sobre las condiciones físicas requeridas para operar una estancia infantil; la segunda, sobre el mobiliario requerido para la atención y cuidado de los niños y niñas; la tercera, sobre los requisitos que tanto la persona responsable como los asistentes que serían encargados del cuidado infantil, debían cumplir. A continuación se detallan los criterios para cada una:

- **Condiciones mínimas requeridas para el inmueble destinado a la operación de la guardería.** Estar ubicado en una zona con alta concentración de pobreza; contar con espacio suficiente al menos para cinco niños, considerando 1.5 m. por cada uno; preferentemente estar ubicado en planta baja o primer nivel, y en tal caso, contar con todas las medidas de seguridad en las escaleras, evitando cualquier riesgo para los usuarios; contar con cercas, bardas y puertas para controlar el acceso a las instalaciones y mantener la seguridad de los niños y niñas; contar con servicio de teléfono, agua potable, drenaje y luz eléctrica; tener espacio adicional para las actividades administrativas de la guardería (control de asistencia y recepción) y actividades recreativas; instalaciones seguras (conexiones descubiertas, sustancias tóxicas, objetos punzo cortantes o cristales rotos); contar con un espacio de baño adecuado, y de ser posible, exclusivo para el uso de los niños y niñas; no alojar animales domésticos peligrosos para los niños y niñas atendidas. En el caso de destinar una casa habitación para operar una guardería, deberían acreditarse los requisitos anteriores designando un espacio exclusivo para el cuidado infantil (DOF, 2007, 10 de enero).

Como se observa, la mayor parte de estas condiciones se relaciona con aspectos físicos, pero la otra parte incluye aspectos socioeconómicos; los aspectos físicos son los referentes a la adecuación de espacios seguros y limpios para la estancia infantil; los aspectos socioeconómicos son los referentes a la ubicación del inmueble, puesto que su determinación está dada por las condiciones económicas de la población en cada zona. Para la validación del cumplimiento de todas las condiciones del inmueble propuesto por el (la) solicitante del apoyo, la SEDESOL podía solicitar una inspección por la instancia de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) local (DOF, 2007, 10 de enero).

- **Descripción de los bienes muebles indispensables en las guarderías:** 1 mesa de trabajo de tamaño adecuado por cada seis niños atendidos; 1 silla infantil por cada niño o niña atendida; 1 cómoda; 1 botiquín médico; 1 extinguidor; juguetes apropiados para la edad de 1 a 6 años; periqueras para los niños de entre 1 y 2 años.

En todos los casos, manteniendo el mobiliario y espacios limpios y en buen estado de mantenimiento. (DOF, 2007, 10 de enero)

A su vez, el listado de bienes mínimos requeridos para una estancia deja ver que su definición y cumplimiento se orienta por consideraciones de tipo pedagógico.

- **Criterios indispensables para el personal encargado de la atención y cuidado infantil.** Por parte del responsable: acreditar su domicilio particular en la misma zona de localización de la estancia; pertenecer a la población en situación de pobreza; comprobar un nivel de educación mínimo de secundaria o contar con certificación en la Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL) de Atención a Niñas y Niños menores de 6 años.

Por parte de los asistentes: Tener capacidad mental y física para brindar servicios de atención y cuidado infantil; aprobar la capacitación inicial por parte del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (SDIF) a nivel municipal, así como las capacitaciones subsiguientes anuales básicas y complementarias. (DOF, 2007, 10 de enero).

Las ROP 2007 definieron además de las características del personal responsable del cuidado infantil, el número de trabajadores requerido para una estancia según el número de niños y niñas atendidas, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6. Personal de atención necesario por el número de niños y niñas atendidos. Lineamientos 2007

Cantidad de inscritos	Personal asistente encargado del cuidado y atención infantil
De 1 hasta 12	1 asistente
De 13 hasta 20	2 asistentes
De 21 hasta 28	3 asistentes
De 29 hasta 36	4 asistentes

Cantidad de inscritos	Personal asistente encargado del cuidado y atención infantil
De 36 en adelante	1 asistente por cada 8 niños y niñas adicionales atendidos

Nota: Adaptada con base en las Reglas de Operación para el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles (DOF, 2007, 10 de enero)

Los criterios establecidos para el personal responsable del cuidado en las estancias contemplaban como se describió, la integración del personal de cuidado infantil en un proceso de capacitación continua. El cumplimiento de cada etapa de preparación por el personal responsable significaba estar en condiciones de iniciar operaciones una vez designada la fecha por la SEDESOL.

A partir del inicio de operaciones, los responsables debían asegurarse de cumplir en sus actividades diarias, lo siguiente:

- **Características generales para la operación de las guarderías.** Establecer medios de canalización para atención médica en caso de emergencias; realizar el proceso de inscripción de los niños y niñas inscritas al programa únicamente contando con la capacidad de atención, de acuerdo a las especificaciones del inmueble y mobiliario especificadas anteriormente; ofrecer el servicio de cuidado por al menos ocho horas; ofrecer al menos un alimento caliente al día para cada niño o niña atendido; mantener un archivo de expedientes por cada niño o niña; llevar el control de asistencia de los inscritos; y contar con un reglamento interno para la regulación de operaciones de la guardería (DOF, 2007, 10 de enero).

Estos requisitos esencialmente hacían alusión a desempeñar labores bajo procesos administrativos ordenados y en apego a los lineamientos del Programa. Un mecanismo implementado en esta modalidad para asegurar el buen funcionamiento de las Estancias era la capacitación constante a los encargados del cuidado infantil por parte del DIF.

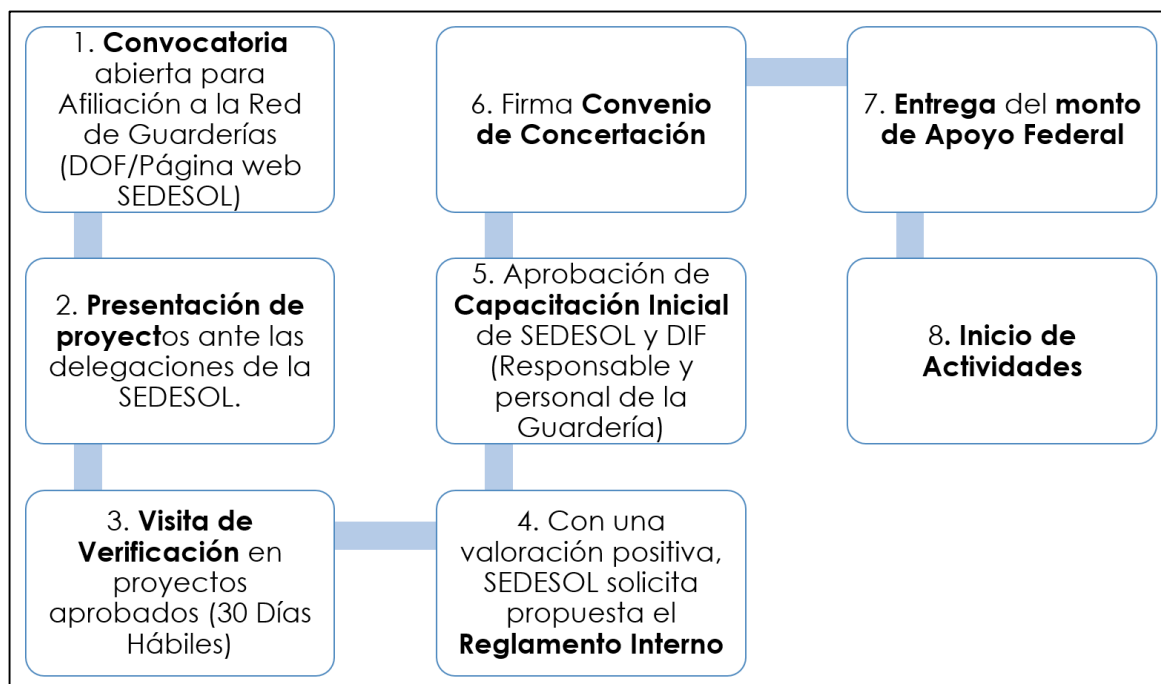
2.2.3. MODALIDAD DE AFILIACIÓN A LA RED DE GUARDERÍAS Y ESTANCIAS INFANTILES.

En la modalidad de Afiliación a la Red de Guarderías y Estancias Infantiles, el gobierno ofreció apoyo para los responsables de Estancias infantiles que desearan ofertar sus servicios a la población objetivo del Programa, siempre que cumplieran con los criterios de operación establecidos para las Estancias de la Red. Los criterios de elegibilidad para esta modalidad expresados en las ROP se reducen al cumplimiento de todas las condiciones establecidas para la operación inicial de una guardería conforme se describió en el apartado 2.2.2, atendiendo las características del inmueble, los bienes muebles, los criterios generales de operación y sobre el personal encargado de los servicios de atención y cuidado infantil.

Para los interesados en ser beneficiarios del Programa en la Modalidad de Afiliación a la Red, se otorgaba un monto de Mil pesos por única vez. Este monto de apoyo estaba destinado a la adecuación de la Guardería en funcionamiento con una terminal lectora de tarjetas, con la finalidad de poder llevar el control de asistencias. ((DOF, 2007, 10 de enero).

El proceso de implementación en esta modalidad se expresa a través del siguiente:

Figura 7. Implementación en la Modalidad de Afiliación a la Red de Guarderías y Estancias Infantiles. Lineamientos 2007



Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Guarderías y Estancias infantiles (DOF, 2007, 10 de enero).

Como se observa en la figura, el primer paso en el procedimiento de implementación del Programa en la modalidad de Afiliación a la Red de Guarderías y Estancias Infantiles, es la publicación de la Convocatoria en medios físicos y digitales, el DOF y la página electrónica de la SEDESOL.

El siguiente paso es la recepción de los proyectos de los interesados en afiliarse al Programa a través de una Guardería Infantil que ya se encontrara en funcionamiento, para lo cual se estableció un plazo de 30 días hábiles. Subsecuentemente, los proyectos aprobados eran programados para una visita de verificación a fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones necesarias para la óptima operación de la Guardería y Estancia Infantil (DOF, 2007, 10 de enero).

Puede deducirse que en la aprobación de los proyectos recibidos, previo a la programación de una visita de verificación, un punto importante fuera la consideración de demanda de servicios en la zona de ubicación del proyecto presentado; esto con la finalidad de orientar la entrega de apoyos en beneficio de la población objetivo. Sin embargo, en la definición de los criterios en esta modalidad no se especifican todos los criterios de operación.

El paso siguiente en el procedimiento consistía en solicitar el Reglamento Interno para normar el funcionamiento de la Guardería. Posteriormente, el personal responsable y asistente de la Guardería debería aprobar los talleres de Capacitación Inicial por parte del DIF y la SEDESOL (DOF, 2007, 10 de enero).

Este mecanismo de control significaba la última prueba para los beneficiarios en la tercera modalidad. De modo que, tras la aprobación de la Capacitación Inicial, los solicitantes podían firmar el Convenio de Concertación con la SEDESOL y recibir el monto de apoyo para afiliarse a la Red de Guarderías del Programa.

A partir de la afiliación de las Guarderías y Estancias, los responsables adquirirían las mismas obligaciones que aquellos que hubieran iniciado actividades en una nueva Guardería. Esto quiere decir que se encontraban sujetos a cumplir todas las disposiciones de la SEDESOL.

Con este apartado se concluye la exposición de los lineamientos de operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles en 2007. A continuación se sigue con la exposición de lineamientos del Programa en 2018.

2.3 LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS EN SU ÚLTIMO AÑO DE ACTIVIDADES

En este apartado se presenta una descripción del marco operativo del Programa en su último año de operaciones. De la misma manera en que fue expuesto en el primer apartado del capítulo, serán desarrollados por separado los lineamientos de la primera y la segunda modalidad, ofreciendo en cada caso una breve comparación de contenido teniendo como referente el modelo de operación de 2007.

Para empezar, hay que situar la definición de los lineamientos del Programa para el año 2018 en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El Programa fue incluido dentro del objetivo 2.4 y la estrategia 2.4.1: “Objetivo 2.4. Ampliar el acceso a la seguridad social; Estrategia 2.4.1. Proteger a la sociedad ante eventualidades que afecten el ejercicio pleno de sus derechos sociales”. Así también, el Programa fue incorporado al Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (PND, 2013-2018).

La incorporación del Programa al Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre determinó que los mecanismos de apoyo fueran focalizados al sector poblacional más vulnerable, para lo cual se implementaron varias herramientas de control en la designación de beneficiarios, como será descrito más adelante.

El Programa de Estancias Infantiles continuó en operaciones con el propósito de contribuir con lo establecido en el objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social: “Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza”; y específicamente con la Estrategia 3.1: “Facilitar el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que buscan empleo, trabajan o estudian para que puedan acceder y permanecer en el mercado laboral o continúen sus estudios” (PND, 2013-2018).

A primera vista, puede notarse la ampliación del campo de beneficio al que se dirige el programa desde el marco del PND, considerando la inclusión de la preparación académica como parte de los problemas que se busca atender a través de la red de estancias infantiles.

Por otra parte, el marco operativo del Programa en 2018 siguió orientándose con un enfoque de género, como fue desde el primer año de operaciones. Los lineamientos de 2018 atendieron los resultados de

instrumentos de evaluación a nivel nacional en materia económica; algunas de las evaluaciones en este sentido fueron:

- En el periodo del 2005 al 2015. Un incremento de la población femenina económicamente activa mayor de 15 años de 26.9 % (de 16.3 millones a 20.7 millones), en comparación con un incremento de la población masculina económicamente activa mayor de 15 años de 23.4%.
- De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del año 2017 se señaló que las mujeres trabajaban en promedio menos horas que los hombres, en tanto las mujeres trabajaban en promedio 38.4 horas semanales, los hombres trabajaban 46.4 horas. Así también, que las mujeres recibían un ingreso menor al que recibían los hombres; siendo que en promedio las mujeres recibían un pago de 35.30 pesos por hora laborada, los hombres recibían en promedio 35.50 pesos por hora, lo que significaba un acumulado de Mil 363.10 pesos semanales para las mujeres y de Mil 685 pesos para los hombres a la semana.
- De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de los Hogares del año 2015. El 17% del total de hogares en México era monoparental; del mismo, un 14.4% de los hogares estaban presididos por una mujer (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Estos datos dejan ver la manera en que la integración de las mujeres al sector económico del país alcanzó un importante nivel de atención; a la par del incremento de las mujeres responsables de sus hogares. Al mismo tiempo, es de resaltar la desigualdad de oportunidades en cuanto a los ingresos económicos en función del género.

Así, desde una orientación para apoyar a los hogares en situación de carencia o vulnerabilidad específicamente a través de la oferta de servicios de cuidado infantil, se establecieron las Reglas de Operación del Programa para el año 2018.

La denominación del programa fue modificada desde 2009, quedando como: Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras y las Reglas de Operación definieron como objetivo general:

Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de

las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil. (DOF, 2017, 30 de diciembre)

Y como objetivo específico:

Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social. (DOF, 2017, 30 de diciembre)

En la definición de estos objetivos se puede observar el énfasis del Programa en una lógica de apoyo para la incorporación y estabilidad en el empleo; sin dejar de lado la vertiente de apoyo para la preparación académica, visto como un mecanismo a través del cual las madres y padres beneficiarios pueden mejorar su calidad de vida.

Bajo estos propósitos, el Programa continuó operaciones en dos modalidades, incorporando en cada una nuevos criterios de selección de beneficiarios y otros mecanismos de implementación.

2.3.1 MODALIDAD DE APOYO A MADRES TRABAJADORAS Y PADRES SOLOS CON BASE EN LAS ROP 2018

La modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos continuó ofreciendo un subsidio a los beneficiarios para acceder a servicios de cuidado infantil. Este subsidio siguió otorgándose directamente a las estancias infantiles, teniendo la finalidad de garantizar la oportunidad a los padres de capacitarse, trabajar o estudiar.

En esta modalidad las Reglas de Operación de 2018 establecieron como requisito que los solicitantes comprobaran: estar trabajando o estudiando; buscando empleo; no tener acceso a servicios de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios; tener bajo resguardo al menos a un niño o niña de entre 1 y 4 años, o un niño o niña de entre 1 y 6 años con alguna discapacidad; pertenecer a

un hogar con un ingreso per cápita por debajo de la línea de bienestar.⁹; y en caso de ser el padre quien solicitara, declarar ser el único responsable del cuidado de sus hijos o hijas (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Estos criterios de selección incorporan a la base de lineamientos creados en 2007 dos nuevos elementos: un enfoque para la atención infantil de niños y niñas con alguna discapacidad; y un nuevo referente para determinar el nivel socioeconómico del solicitante.

Además de este punto de referencia para evaluar las condiciones socioeconómicas de los solicitantes, la SEDESOL implementó dos herramientas de análisis: el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario (CC), siendo ambos instrumentos de recolección de información utilizados en los procesos de selección de beneficiarios para programas sociales del gobierno federal.

Los resultados obtenidos de la aplicación de los cuestionarios permitían al personal designado por la SEDESOL, realizar una selección de entre los solicitantes para brindar prioridad a los hogares en situación vulnerable.

En esta modalidad, el gobierno federal ofreció un subsidio de 950 pesos mensuales por cada niño o niña de 1 a 4 años; y de Mil 800 pesos por cada niño o niña de 1 a 6 años de edad con alguna discapacidad. Con respecto a las ROP 2007, es de notar que la asignación de apoyos se limitó a un máximo de tres años por cada niño o niña siempre que el niño o niña no se encontrara fuera del límite de edad establecido en las ROP. Otra modificación en los lineamientos del programa fue en la asignación de subsidio por cada niño, en tanto que, se limitó la entrega como máximo de tres subsidios a un mismo beneficiario (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Estas modificaciones, especialmente la relacionada con el límite de apoyos para los beneficiarios es una muestra de la intención por controlar en mayor medida la entrega de apoyos gubernamentales; que posiblemente estuvo orientada por el propósito de atender a más hogares en situación de vulnerabilidad.

Los solicitantes que cumplieran tales condiciones recibían de la SEDESOL un *comprobante de incorporación*, y se les informaba sobre las Estancias afiliadas a la red que tuvieran disponibilidad dentro de la

⁹ La línea de bienestar es un valor establecido por el CONEVAL que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes; para su actualización anual se toma como referencia el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el INEGI. De acuerdo con la CONASAMI, el valor de la línea de bienestar para el año 2018 fue de Mil 54.66 pesos, en las zonas rurales, y de Mil 482.82 pesos, en las ciudades (CONASAMI, 2022).

localidad en la que se encontraran. Entonces, los beneficiarios podían inscribir a sus hijas o hijos en la Estancia que mejor se adaptara a sus necesidades (DOF, 2017, 20 de diciembre).

Puede decirse que el *comprobante de incorporación* fungió como sustituto de la tarjeta electrónica que les era entregada a los beneficiarios cuando el Programa comenzó operaciones; dicho cambio fue introducido en el Programa a partir de 2014, lo que en consecuencia eliminó las posibilidades de continuar el apoyo en la modalidad de incorporación de Estancias a la red nacional.¹⁰ Esta transición de los mecanismos digitales a los físicos también se reflejó en otro de los aspectos de implementación del Programa, como será descrito más adelante.

Al igual que en las ROP 2007, para la implementación en 2018 la SEDESOL definió ciertas reglas para otorgar el subsidio por cada niño o niña. Las Estancias implementaron mecanismos distintos de registro de asistencias con respecto a los descritos en el marco operativo de 2007; el método consistía en realizar el llenado a mano de un formato físico diariamente, en el cual era obligatoria la firma del padre o madre beneficiario de cada niño o niña. (DOF, 2017, 30 de diciembre)

Si bien el formato de registro de asistencias no es detallado en los lineamientos, puede presumirse que debió incluir campos de registro muy específicos diarios, detallando mínimamente el día y la hora exactas de entrada y salida de los niños y niñas. Esto con la finalidad de dar cumplimiento a las condiciones que la SEDESOL estableció para otorgar el apoyo.

A partir de los registros en formato físico, la SEDESOL realizaba la transferencia por cada niño o niña siempre y cuando se comprobara la asistencia de 15 días en los que los niños y niñas hubieran permanecido por al menos cinco horas por día. Cumpliendo estos supuestos, las estancias recibían la transferencia por el monto total de 950 pesos o en su caso, de Mil 800 pesos (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Además de las oportunidades que ofrecía el acceso a servicios de cuidado infantil para los padres y madres, el gobierno federal buscó ampliar los beneficios de la operación de Estancias infantiles bajo su responsabilidad. Aunque, esta vez los beneficios serían dirigidos hacia los niños y niñas atendidos en las estancias.

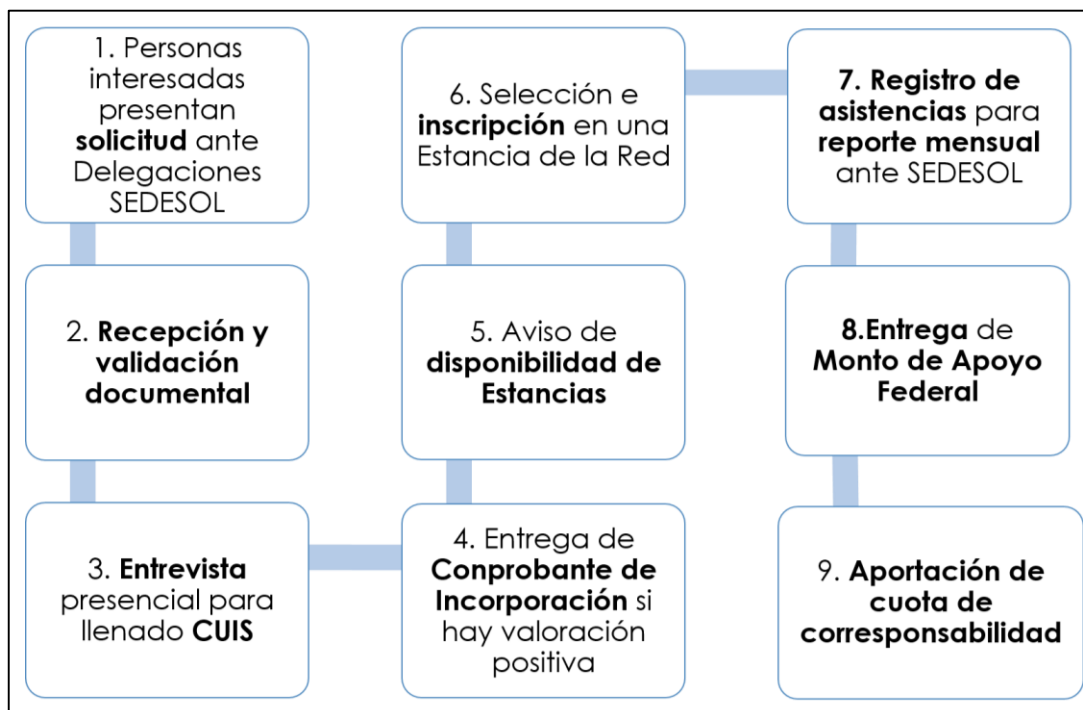
¹⁰ Este cambio en los lineamientos del Programa se presenta en la Tabla no. 16

Dado que los niños y niñas podían permanecer en una estancia hasta los cuatro años, previo a incorporarse a una institución educativa, la SEDESOL buscó establecer convenios de colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP) con la intención de implementar mecanismos de atención con un mayor enfoque educativo que permitieran otorgar a los niños y niñas un comprobante de acreditación del primer grado de preescolar (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Sin embargo, los resultados en torno a esta decisión no alcanzaron a ponerse en práctica, al ser este el último año de operaciones.

De acuerdo con lo anterior, los lineamientos para la implementación del Programa en su último año de operaciones cumplían un proceso como el que se muestra a continuación:

Figura 8. Implementación de la modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos. Lineamientos 2018



Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras (DOF, 2017, 30 de diciembre).

De acuerdo con la Figura 7, del Proceso de implementación en la modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos. Lineamientos 2018, en comparación con la FIGURA 5, de la Implementación en la modalidad de apoyo a madres y padres trabajadores. Lineamientos 2007, pueden observarse, en cuanto a los criterios de elegibilidad, requisitos y montos de apoyo establecidos en las ROP de 2007 y 2018, las siguientes diferencias:

- **Definición de la población objetivo.** Se contemplan para 2018 además de los sectores inicialmente considerados, a madres y padres que estudian. Asimismo, la etapa para la que se destina la atención infantil se reduce a los 4 años de edad, y se genera un enfoque de atención para niños y niñas con discapacidad hasta los 6 años de edad.
- **Parámetro de evaluación de la condición socioeconómica.** El estándar de evaluación socioeconómica de los solicitantes cambia de ser Salario Mínimo al referente de valor de la Línea de Bienestar.
- **Montos de apoyo.** El valor del subsidio aumenta de 750 pesos a 950 pesos y se considera en especial un apoyo para niños y niñas con discapacidad de Mil 800 pesos por un periodo mensual. Además, la cuota de corresponsabilidad obligatoria del 10% del total del subsidio otorgado por el programa para las madres y padres beneficiarios, pasa a ser voluntaria.
- **Reglas para la entrega del apoyo.** El control de la asistencia de los niños y niñas inscritos en una estancia infantil se modifica en tanto que, mientras en las ROP de 2007 el monto de apoyo se encontraba sujeto a la cantidad de días en que los menores asistían a la estancia, teniendo como mínimo 11 asistencias mensuales, las ROP de 2018 establecen la entrega total del apoyo a las estancias cuando se comprueban 15 asistencias por mes.

Adicionalmente, los mecanismos de control de asistencia se ven vulnerados siendo que tras la exigencia en 2007 para las estancias de presentar los reportes obtenidos de terminales lectoras de tarjetas, las ROP de 2018 aceptan la comprobación de listas de asistencia llenadas a puño y letra.

Habiendo presentado algunas de las modificaciones más notorias en el Programa, serán descritos los lineamientos para la segunda modalidad.

2.3.2 MODALIDAD DE IMPULSO A LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL CON BASE EN LAS ROP 2018

En cuanto concierne a la modalidad de Impulso a los servicios de cuidado infantil, las ROP del año 2018 muestran exigencias mayores con respecto a las ROP de 2007. Estas exigencias se vieron reflejadas en la adecuación del inmueble y los requisitos que el personal designado para la atención infantil debía satisfacer.

Las reglas de 2018 establecieron claramente una coordinación entre la SEDESOL y el DIF durante todo el proceso de implementación del Programa. Mientras las funciones de la SEDESOL se aplicaban en aspectos

de procedimientos administrativos, las funciones del DIF se aplicaban en la capacitación, supervisión y evaluación de todas las condiciones previas a la operación de las estancias.

De modo que, los solicitantes debían cumplir las exigencias tanto de la SEDESOL como del DIF. Asimismo, los beneficiarios a través del Programa recibían apoyo por parte de ambas instituciones. Por una parte, el apoyo de la SEDESOL consistía en un subsidio de 70 mil pesos para operar una estancia infantil; por otra parte, el apoyo del DIF consistía en brindar capacitación al personal de las estancias en materia de cuidado infantil (DOF, 30 de diciembre).

Aunque la participación del DIF en la operación del Programa fue enunciada desde el inicio de actividades, los lineamientos del 2018 añadieron mayor precisión a las responsabilidades asignadas. Del mismo modo, la rectoría de la SEDESOL fue definida con funciones que implicaron un control más rígido.

Por un lado, la SEDESOL tenía asignadas la verificación del cumplimiento de varios rubros para determinar la selección de beneficiarios y para el seguimiento en el aprovechamiento del apoyo entregado.

En cuanto a la selección de beneficiarios, la SEDESOL estuvo encargada de verificar que los solicitantes cumplieran los siguientes criterios: que la localidad en que se pretendía establecer u operar una estancia infantil se encontrara en una zona vulnerable, dando prioridad para las localidades en las que no se tuviera presencia del Programa; un alto grado de demanda del servicio en la localidad; y que la ubicación se encontrara en un radio mayor a 500 metros de cualquier otra estancia afiliada al Programa (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Al igual que en la primera modalidad, los criterios de elegibilidad se enfocaron en garantizar el beneficio de las comunidades en mayor situación de vulnerabilidad.

Además de los anteriores, los solicitantes debían acreditar: estar en condiciones de prestar el servicio de cuidado infantil al menos por un año calendario; tener la mayoría de edad; un nivel de educación mínima de bachillerato concluido; certificación en el estándar de competencia EC435, de la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral de las niñas y los niños en Centros de Atención Infantil; una evaluación psicométrica; demostrar honorabilidad y modo honesto de vivir, presentando tres cartas de recomendación por tres personas sin parentesco familiar; inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; cuenta bancaria propia; y comprobante de aplicación del CUIS.

Estos criterios únicamente dejaban en posibilidad de recibir un apoyo a personas con un nivel de educación medio superior, en condiciones de bajos recursos económicos, que demostraran la competencia psicológica y moral para convertirse en beneficiarias. Aspectos que, en comparación con los inherentes al inicio del Programa, volvían el acceso muy restringido al apoyo en esta modalidad.

Los solicitantes que cubrieran todos los criterios especificados, podían comenzar a ocuparse en satisfacer los requisitos para la operación de una estancia infantil, atendiendo características del inmueble, mobiliario y capacitación del personal.

Para empezar, los requisitos generales mínimos para el espacio destinado a la operación de una Estancia infantil eran: en caso de arrendamiento, presentar contrato por al menos 18 meses, junto con la autorización para realizar las debidas adecuaciones al inmueble; indistintamente del comprobante de propiedad, contar con espacio para atender a por lo menos 10 menores, teniendo para cada uno el espacio de 2m²; avalar mediante dictamen de Protección Civil, estar ubicado a una distancia mínima de 50 metros de zonas de riesgo; contar con un Programa Interno de Protección Civil, que avalara como mínimo la designación de una salida de emergencia por cada nivel, que las áreas de riesgo se encontraran fuera del alcance de los menores y cada espacio tuviera la iluminación y ventilación adecuadas; y una póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros con cobertura mínima de un año por una suma mínima de 5 millones de pesos, contratada para la misma capacidad instalada de niños y niñas que la estancia pudiera recibir (DOF, 2017, 30 de diciembre).

La adición de requisitos para la operación de una estancia infantil fue parte de una orientación para maximizar los beneficios para los niños y niñas atendidas en las estancias del Programa, al igual que las acciones señaladas en la primera modalidad del Programa. Aunque, las especificaciones para el inmueble no tenían una traducción en la formación de las niñas y niños, como si lo tenían en su seguridad y protección.

Por otra parte, en cuanto al interior del inmueble, además del mobiliario descrito por los lineamientos del 2007, se especificaron: una mesa con colchonetas para cambio de pañal, bancos de baño, bacinicas de plástico, adaptadores de inodoro, colchonetas individuales para cada niño o niña atendida, mecanismo de alarma no dependiente de energía eléctrica (como silbato, campana), llavero de emergencia con copia de cada llave de las instalaciones, y espejos con recubrimiento que dificultara su fragmentación (DOF, 2017, 30 de diciembre).

En este caso, las especificaciones se dirigieron en su mayoría a la atención para los niños y niñas más pequeñas dentro del rango de edad establecido, y fueron explicitadas algunas de las condiciones descritas en los lineamientos iniciales.

Previo a la operación de la estancia, el responsable estaba sujeto a gestionar las licencias y autorizaciones con las autoridades competentes para determinar la viabilidad del funcionamiento de los centros de cuidado infantil y acreditar posteriormente los documentos que las avalaran ante la SEDESOL (DOF, 2017, 30 de diciembre).

El requisito de mantenerse en orden ante las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia fue otra muestra de las múltiples intervenciones requeridas que el gobierno definió en el marco del Programa con la finalidad de optimizar el funcionamiento de las estancias infantiles.

Aunado a las características establecidas para el inmueble y mobiliario de las estancias, otros requisitos para que la SEDESOL aprobara el inicio de operaciones estaban relacionadas con el personal encargado de los servicios de cuidado infantil: todos los asistentes tenían que acreditar un nivel mínimo de estudios de bachillerato o carreras relacionadas con los servicios de cuidado y atención infantil; y al menos una de las asistentes debía contar con certificación en el Estándar de Competencia EC0435¹¹ o el EC0024¹². Para el inicio de actividades y en adelante, las estancias deberían cumplir en todo momento con el número requerido de asistentes por el número de niños y niñas atendidas en la estancia, de acuerdo con las siguientes tablas:

Tabla 7. Personal de atención requerido en las estancias infantiles. Lineamientos 2018

Cantidad de inscritos de 1 a 4 años	Personal asistente
De 1 hasta 8	1 asistente
De 9 hasta 16	2 asistentes
De 17 hasta 24	3 asistentes
De 25 hasta 32	4 asistentes
De 33 hasta 40	5 asistentes

¹¹ El Estándar de competencia EC0435 corresponde a la Prestación de Servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral de las niñas y los niños en Centros de Atención Infantil

¹² El Estándar de competencia EC0024 corresponde al Cuidado de los niños y las niñas en centros de atención infantil

Cantidad de inscritos de 1 a 4 años	Personal asistente
De 41 hasta 48	6 asistentes
De 49 hasta 56	7 asistentes
De 57 hasta 60	8 asistentes

Nota: Adaptada con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias y Guarderías infantiles (DOF, 2007, 10 de enero)

Se observa una demanda mayor en cantidad de asistentes en función del número de niños o niñas atendidas con respecto a los lineamientos de 2007, siendo que en estos últimos se estableció el requerimiento de contar con 1 asistente por cada 12 niños. Esta diferencia, así como los criterios formales agregados en la modalidad de Impulso a los Servicios de Atención y Cuidado Infantil para el 2018 dejan ver que, las modificaciones al Programa en su segunda modalidad se dirigieron a mejora en la calidad de los servicios de cuidado infantil.

Un ejemplo más dentro de este conjunto de acciones fue la creación de un enfoque de atención a niñas y niños con alguna discapacidad; para tal caso, la relación de asistentes por niños y niñas bajo su cuidado era la siguiente:

Tabla 8. Personal de atención requerido para niños con discapacidad en las estancias infantiles. Lineamientos 2018

Cantidad de inscritos de 1 a 6 años que presentaran alguna discapacidad	Personal asistente
De 1 hasta 4	1 asistente
De 5 hasta 8	2 asistentes
De 9 hasta 12	3 asistentes
De 13 hasta 16	4 asistentes
De 17 hasta 20	5 asistentes
De 21 hasta 24	6 asistentes
De 25 hasta 28	7 asistentes
De 29 hasta 32	8 asistentes
De 33 hasta 36	9 asistentes
De 37 hasta 40	10 asistentes

Cantidad de inscritos de 1 a 6 años que presentaran alguna discapacidad	Personal asistente
De 41 hasta 44	11 asistentes
De 45 hasta 48	12 asistentes
De 49 hasta 52	13 asistentes
De 53 hasta 56	14 asistentes
De 57 hasta 60	15 asistentes

Nota: Adaptada con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias y Guarderías infantiles (DOF, 2007, 10 de enero)

Puede observarse que el caso de los niños con alguna discapacidad, la exigencia de atención se cataloga con mayor medida en función de que, se estableció asignar una asistente de cuidado para la atención de máximo cuatro niños.

Por otra parte, dentro de los requisitos adicionales establecidos por la SEDESOL previos a la autorización del inicio de operaciones de la estancia, consistían en la aprobación del reglamento interno que el responsable de la estancia presentara; el cual debería especificar de manera clara todas las condiciones de prestación del servicio para los padres y madres de los niños atendidos (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Aunado a las pautas procedimentales, el DIF se encargaba de capacitar a los responsables para guiar las actividades dentro de las estancias. El DIF estableció que todas las estancias deberían desarrollar diariamente: actividades de estimulación para fomentar el desarrollo físico y social en condiciones iguales para todos los niños y niñas; enseñar y ayudar a los niños a cambiar su ropa cuando fuera necesario; asistir en las funciones excretoras y de lavado de manos y dientes, así como en el descanso; y verificar un régimen de alimentación balanceado, nutritivo y suficiente según la edad de los niños y niñas otorgándoles al menos dos comidas calientes y una colación (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Indudablemente, el dominio de las actividades descritas debió apoyarse en gran medida de la poca o gran experiencia con la que contarán las asistentes en cuidado infantil, así como en el conocimiento de procedimientos y técnicas de cuidado que les hubiese brindado las certificaciones solicitadas previas a la autorización de actividades.

Puede decirse que la aprobación de las capacitaciones por parte del DIF en las materias señaladas, era la última etapa del proceso de preparación para que una estancia se encontrara en posibilidad de iniciar operaciones.

Tras cumplirse un límite de 90 días, el responsable de la estancia debía comprobar por una parte, el aprovechamiento del subsidio entregado para todas las adecuaciones necesarias al inmueble y las adicionales necesarias para garantizar el bienestar de los niños y niñas atendidas. Por otra parte, debía presentar los documentos que avalaran la contratación de la póliza de seguro de responsabilidad civil de acuerdo con las especificaciones señaladas, el Programa Interno de Protección Civil de la estancia y los permisos de funcionamiento ante las autoridades competentes.

La verificación del inmueble correspondía al SNDIF, mientras la verificación de los documentos correspondía a las delegaciones de la SEDESOL.

En cuanto la SEDESOL aprobara las condiciones necesarias para que la estancia iniciara operaciones, se realizaba la asignación de fecha para comenzar actividades.

A partir del inicio de operaciones, el DIF se encargaba de brindar a las asistentes capacitaciones complementarias periódicamente. Además de las funciones de capacitación, el SNDIF llevaba a cabo tareas de supervisión ordinaria y extraordinaria con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento de cada estancia afiliada al programa y detectar oportunamente cualquier irregularidad relacionada con un mal servicio para los menores.

Para cumplir las funciones de supervisión, el DIF tenía también las atribuciones suficientes. En caso de observar alguna situación que pusiera en riesgo la integridad de los menores, el personal del DIF se encontraba facultado para aplicar medidas precautorias a las estancias que incurrieran en irregularidades: como primera medida, podía ser entregada una *recomendación escrita*; en segunda instancia, podía entregarse una *amonestación escrita*; y de llegar a una tercera, se caía en una suspensión total temporal de operaciones (DOF, 2017, 30 de diciembre).

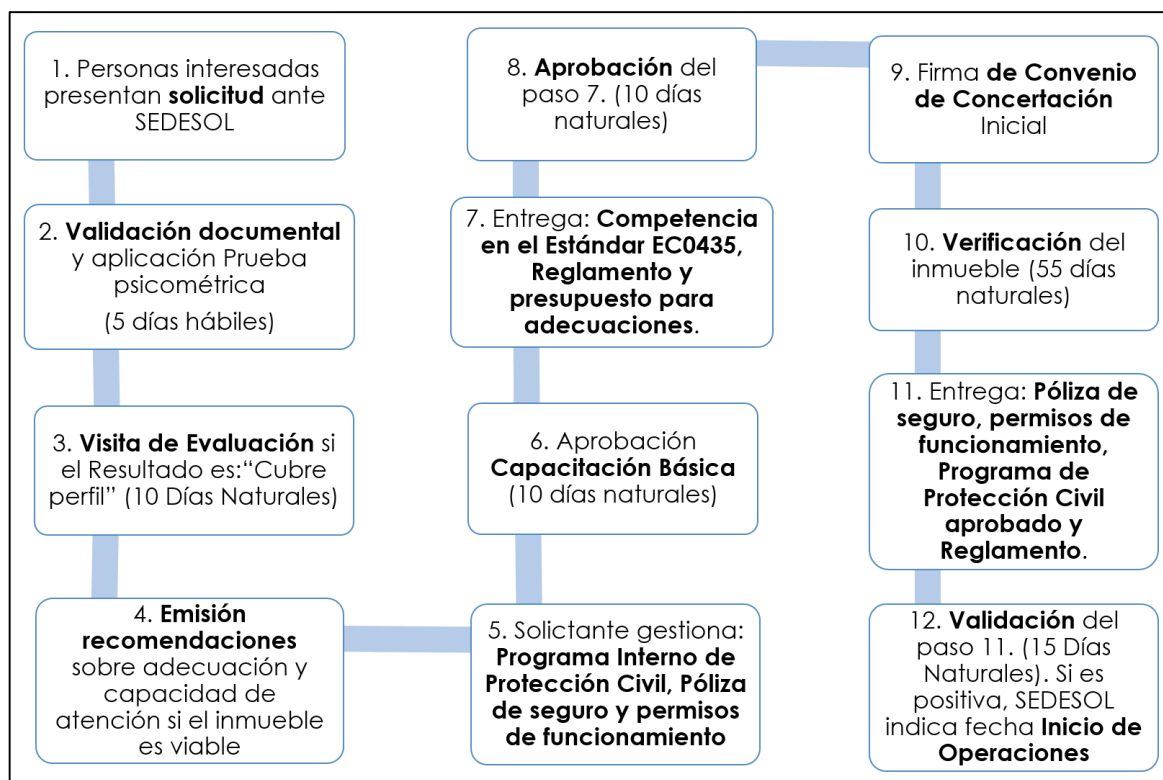
Aunque las causas para aplicación de medidas correctivas se describen en las ROP, no se especifican los criterios para determinar el tipo de sanción que cada una amerita, lo que es indicador de que la gravedad de alguna anomalía estaba dada en función de la interpretación que tuviera por el DIF. Sin embargo, si se definen algunas de las situaciones que ameritaran una sanción.

Algunas de estos supuestos eran: manipulación de los registros de asistencia; utilizar el programa con fines distintos a los establecidos; detectar la recepción de niñas o niños menores de 1 año de edad; no contar con póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros; no contar con el personal asistente en la estancia en función del número de inscritos; ausencia reiterada de la persona responsable de la estancia durante las horas de servicio; presunta falsificación de información; cuando alguna de las autoridades competentes revocara las autorizaciones o permisos otorgados; cuando se detectaran casos de maltrato o deceso de alguno de los menores atendidos; en caso de controversias relativas a la propiedad del inmueble en que opera la estancia (DOF, 2017, 30 de diciembre).

Derivado del análisis de estos supuestos, puede deducirse que su variación estaba en función de la afectación que produjeran en el funcionamiento de las Estancias. Por ejemplo, la falta de la póliza de seguro de responsabilidad civil, o la falta del personal necesario podría tener efectos negativos inmediatos en la seguridad de los niños atendidos; por otra parte, la falsificación de información o alguna irregularidad en torno a la propiedad o los permisos de funcionamiento en otro ámbito de gobierno, no determinaban por sí mismos efectos negativos inmediatos en la atención infantil, pero sí podían representar obstáculos graves para que la estancia continuara en operaciones.

De acuerdo con las precisiones realizadas, el proceso de implementación del Programa en la modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil se desarrolló conforme al siguiente:

Figura 9. Implementación de la modalidad de Impulso a los servicios de cuidado infantil. Lineamientos 2018



Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias y Guarderías infantiles (DOF, 2017, 30 de diciembre)

En torno al anterior, en comparación con lo descrito en la FIGURA 7, de la Implementación en la modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil. Lineamientos 2007, se puede apreciar que la implementación del Programa en su modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil en 2018 con respecto a 2007, tuvo las siguientes diferencias:

- **Montos de apoyo.** El monto de apoyo en esta modalidad se modifica aumentando al doble de la cantidad definida en los lineamientos iniciales.
- **Criterios de Elegibilidad.** Las Reglas de Operación en 2018 no contemplaron la posibilidad de otorgar el apoyo a personas morales, como se estableció inicialmente en 2007.
- **Asignación de funciones.** Se estableció un seguimiento más específico del cumplimiento a cada condición de los requisitos para el otorgamiento del apoyo.

Los plazos de seguimiento por parte de las delegaciones y personal de la SEDESOL se definieron también con mayor precisión, así como fueron definidas las autoridades responsables de verificar cada aspecto.

- **Requisitos de operación.** Se agregaron mecanismos formales de evaluación para los solicitantes, desde la aplicación de pruebas psicométricas hasta la impartición de talleres de capacitación.

Los requisitos delineados para los solicitantes apuntaron a la exigencia de servicios con mayor profesionalismo en las estancias afiliadas a la red, al elevar el grado mínimo de estudios acreditados y la certificación obligatoria en estándares de competencia relacionados con la atención infantil.

A la par del punto anterior, también se exigieron evaluaciones de mayor calidad relativas en específico a las condiciones del inmueble destinado a la Estancia, contemplando los dictámenes en materia de protección civil.

2.4 MODIFICACIONES DEL PROGRAMA EN SU PRIMER SEXENIO DE IMPLEMENTACIÓN.

La puesta en práctica del Programa de Estancias Infantiles se mantuvo dos sexenios en la política mexicana; por lo que, los lineamientos de operaciones fueron modificados adaptándose a dos perspectivas distintas de gobierno; y las diferencias más sustantivas durante el periodo total de implementación del Programa se observan en cuanto ocurre el cambio de gobierno, de 2012 a 2013, como se describe más adelante. Para comprender este fenómeno, se expone en este apartado un análisis en torno a las modificaciones en el marco operativo del Programa de 2008 a 2012; posteriormente también se ofrece un análisis de la operación del Programa de 2013 a 2018, aunque los parámetros son diferentes.

2.4.1 MODIFICACIONES EN LA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER SEXENIO DE OPERACIONES.

Para comenzar a analizar las modificaciones en los lineamientos del Programa, en primer lugar se presentan los objetivos generales y específicos definidos en las Reglas de Operación para cada año de 2008 a 2012 en las siguientes tablas:

Tabla 9. Modificaciones del Objetivo General del Programa de 2008 a 2012

Periodo de operaciones	Objetivo General según las Reglas de Operación del Programa
2008	Disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños entre 1 y 3 años 11 meses de edad, recae en una Madre Trabajadora, Estudiante o en un Padre Solo, así como los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta de no contar con un segundo ingreso, siempre que no se rebasen 6 salarios mínimos mensuales de ingreso por hogar, aumentando las posibilidades de éstos de participar o continuar en el mercado laboral.
2009	Contribuir a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres trabajadoras y padres solos con hijos entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), en hogares con ingresos de hasta 6 salarios mínimos, aumentando la oferta de espacios de cuidado y atención infantil.
2010	Contribuir a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita, aumentando la oferta de espacios de cuidado y atención infantil.
2011	Contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.
2012	Contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles de 2008 a 2012 (DOF, 2007, 30 de diciembre; 2008, 29 de diciembre; 2009, 28 de diciembre; 2010, 30 de diciembre; 2011, 31 de diciembre)

Se pueden destacar dos modificaciones en el Objetivo General del Programa. La primera, con respecto específicamente a las ROP de 2007, en cuanto a partir de 2008 y hasta 2012, el Objetivo General del Programa está formulado para dar apoyo a personas estudiantes, además de personas con un empleo o en busca de emplearse. La segunda, referente al parámetro de evaluación de la condición socioeconómica, que se modifica a partir de 2010, dejando de valorar la cantidad de salarios mínimos; en su lugar, se toma el valor de salarios

mínimos per cápita, el cual corresponde a la cantidad resultante de distribuir igualmente el ingreso familiar entre el número de integrantes por hogar.

Por otra parte, en cuanto concierne a la evolución de la definición del Objetivo Específico del Programa, se muestra la siguiente tabla:

Tabla 10. *Modificaciones del Objetivo Específico del Programa de 2008 a 2012*

Periodo de operaciones	Objetivo específico según Reglas de Operación del Programa
2008	1. Facilitar la búsqueda de empleo y mejorar las posibilidades y condiciones de trabajo remunerado de las Madres Trabajadoras o Estudiantes y Padres Solos, mediante la provisión de subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil de sus hijos, y 2. Aumentar la oferta de servicios de cuidado y atención infantil para la población objetivo del Programa (...), mediante la conformación de una Red.
2009	Apoyar a las madres trabajadoras y padres solos para que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil.
2010	Apoyar a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos para que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil.
2011	Apoyar a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos para que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil, que contribuyan al desarrollo de los niños y niñas.
2012	Apoyar a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos para que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil, que contribuyan al desarrollo de las(os) niñas(os).

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles de 2008 a 2012 (DOF, 2007, 30 de diciembre; 2008, 29 de diciembre; 2009, 28 de diciembre; 2010, 30 de diciembre; 2011, 31 de diciembre)

Sobre las diferencias en la definición del Objetivo Específico, se pueden resaltar tres modificaciones. En primer lugar, tal como se aprecia en la tabla, para 2008 el Programa contempla dos objetivos específicos, al igual que en 2007; es a partir de 2009 que los lineamientos contemplan únicamente un Objetivo Específico. Si

bien puede resultar confuso, la reducción del número de objetivos consiste en la eliminación efectiva del Objetivo 2, referente al aumento de la oferta de servicios de cuidado y atención infantil.

En segundo lugar, se observa que a partir de 2009 el Objetivo número 1 es reformulado dejando implícito el impulso a la oferta de servicios de cuidado infantil, como era definido en el Objetivo número 2 vigente de 2007 a 2008; prueba de este planteamiento es la continuación del Programa tanto en la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil como en la modalidad de Afiliación a la Red de Guarderías y Estancias Infantiles.

En tercer lugar, salta a la vista la agregación de un elemento nuevo en el Objetivo Específico de los años 2011 y 2012. Este elemento es el de *contribuir al desarrollo de los niños y niñas*, de modo que, la agregación debió relacionarse indiscutiblemente con la implementación de mecanismos en favor de dar cumplimiento al objetivo planteado. Esta posición podrá encontrarse en el análisis de las modificaciones en criterios de elegibilidad del Programa.

2.4.2 MODIFICACIONES SOBRE LAS MODALIDADES DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER SEXENIO DE OPERACIONES.

En el periodo de 2008 a 2012, los lineamientos del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles contemplaron siempre la implementación en tres modalidades:

1. Modalidad de apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos
2. Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil
3. Modalidad de Incorporación a la Red de Estancias Infantiles, anteriormente denominada *Modalidad de Afiliación a la Red de Estancias Infantiles*.

Las diferencias de implementación en cada una se analizan en el siguiente apartado.

2.4.3 MODIFICACIONES EN LA DEFINICIÓN DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DEL PROGRAMA EN SU PRIMER SEXENIO DE OPERACIONES.

Otro de los rubros de análisis del Programa para determinar los cambios realizados está en los Criterios de Elegibilidad establecidos. De acuerdo con la información presentada, se notan prácticamente dos modificaciones en la primera y la segunda modalidad, que no coinciden en el periodo de aplicación; mientras, la tercera modalidad únicamente es modificada en 2008, en cuanto las ROP contemplan la aceptación de proyectos que requieren realizar adecuaciones al inmueble.

En cuanto a las modificaciones aplicadas en la Modalidad de Apoyo a Madres trabajadoras, se observan los mismos cambios resaltados en el apartado de análisis de la evolución del Objetivo General de 2008 a 2012. La primera es la modificación en los criterios de selección de beneficiarios acorde con su ocupación; la segunda, es la modificación del parámetro de evaluación de condición socioeconómica para la determinación de beneficiarios.

Por otra parte, en cuanto a las modificaciones aplicadas en la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil; la primera modificación corresponde al espacio mínimo requerido por cada niño en la Estancia, que en 2007 era de 1.5 m² y a partir de 2008 es de 2 m²; la segunda modificación corresponde al criterio de preparación requerida para la atención y cuidado infantil en la Estancia, que de 2007 a 2010 especificó únicamente acreditar el nivel mínimo de educación secundaria y a partir de 2011, se exigió acreditar adicionalmente el Estándar de Competencia EC0024.

En esta segunda modificación se aprecia la redirección del Programa en torno a beneficiar en mayor medida a los niños y niñas atendidos en las Estancias; a la par, puede formularse una correlación entre esta modificación y la modificación realizada en el Objetivo Específico del Programa en 2011, con la agregación del elemento de contribución al desarrollo infantil. De manera que, en cuestión de diseño, resulta evidente la congruencia de modificaciones en los lineamientos del Programa sobre la materia enunciada. Las modificaciones en su totalidad se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 11. Modificaciones de los Criterios de Elegibilidad del Programa de 2008 a 2012.

Periodo de operaciones	Primera Modalidad	Segunda Modalidad	Tercera Modalidad
2008	Modificación del criterio de situación ocupacional aceptado en los solicitantes: “Estar estudiando, trabajando o buscando empleo”	Modificación del criterio de espacio mínimo requerido para operar una estancia infantil: “Que cuenten con el espacio físico suficiente para brindar servicios (...) a 10 o más niños. El espacio físico deberá ser de 2 metros cuadrados por cada niño”	Modificación en cuanto a la permisiva de requerir adecuaciones mínimas en el inmueble de operaciones.
2009	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2007.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2007.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2008.
2010	Modificación del criterio de situación socioeconómica aceptado en los solicitantes: “No tener un ingreso mayor a 1.5 salarios mínimos mensuales per cápita por hogar al momento de solicitar el apoyo”.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2007.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2008.
2011	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2010.	Modificación del criterio de preparación técnica/ profesional requerido para las responsables de operar una Estancia Infantil: Acreditar escolaridad mínima de secundaria terminada o estar certificada en la Norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL) o Estándar de Competencia EC0024 de Cuidado de las Niñas y los Niños en Centros de Atención Infantil.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2008.

Periodo de operaciones	Primera Modalidad	Segunda Modalidad	Tercera Modalidad
2012	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2010.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2011.	Los criterios de elegibilidad se mantienen igual a los definidos en 2008.

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles de 2008 a 2012 (DOF, 2007, 30 de diciembre; 2008, 29 de diciembre; 2009, 28 de diciembre; 2010, 30 de diciembre; 2011, 31 de diciembre)

2.4.5 MODIFICACIONES EN LA DEFINICIÓN DE LOS TIPOS Y MONTOS DE APOYO DEL PROGRAMA EN EL PRIMER SEXENIO DE OPERACIONES.

En este apartado se analizan los cambios efectuados respecto a la asignación de apoyos en cada modalidad durante el periodo de 2008 a 2012. Comenzando con la Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras. Del 2008 al 2010 se especifican criterios de asignación del monto de apoyo a los beneficiarios que se relacionan con el ingreso de los hogares, y guardan una relación de proporcionalidad para mayores y menores ingresos, según lo cual es asignado un monto menor o mayor. Aunque, dentro de la misma modificación se cambia de parámetro para determinar el ingreso por hogar, del salario mínimo al salario mínimo per cápita. Este mismo cambio fue señalado en el análisis de Objetivo General y el análisis de Criterios de Elegibilidad.

Otra modificación que puede hacerse notar es la gran diferencia entre el criterio de valoración para asignar monto de apoyo formulado en 2010 y el formulado en 2011. Esta diferencia se traduce específicamente en el enfoque que se implementa en el Programa a partir de 2011, relativo a la atención de niños y niñas con alguna discapacidad.

Sobre esta modificación puede agregarse que el criterio para la asignación de apoyos incorporado en 2011 es parte a su vez, de la misma orientación del Programa señalada en el Objetivo Específico de contribuir al desarrollo infantil. El alcance de los montos diferenciados por año, se pueden observar en la tabla 12 que se presenta a continuación:

Tabla 12. Montos asignados en la Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos de 2008 a 2012

Periodo de aplicación	Montos de apoyo	
	Criterio de asignación por hogar solicitante	Monto asignado
2008	Ingresos menores a 4 salarios mínimos mensuales	700 pesos
	Ingresos de entre 4.1 hasta 5 salarios mínimos mensuales.	600 pesos
	Ingresos mínimos de entre 5.1 hasta 6 salarios mínimos mensuales.	450 pesos
2009	Ingresos menores a 4 salarios mínimos mensuales	700 pesos
	Ingresos de entre 4.1 hasta 6 salarios mínimos mensuales.	450 pesos
2010	Ingresos de hasta 1.205 salarios mínimos per cápita mensuales	700 pesos
	Ingresos de 1.206 hasta 1.5 salarios mínimos per cápita mensuales	450 pesos
2011	Por cada niño o niña de 1 a 3 años 11 meses.	700 pesos
	Por cada niño o niña de 1 a 5 años 11 meses con alguna discapacidad	1400 pesos
2012	Por cada niño o niña de 1 a 3 años 11 meses.	700 pesos
	Por cada niño o niña de 1 a 5 años 11 meses con alguna discapacidad	1400 pesos

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles de 2008 a 2012 (DOF, 2007, 30 de diciembre; 2008, 29 de diciembre; 2009, 28 de diciembre; 2010, 30 de diciembre; 2011, 31 de diciembre)

Sobre el contenido de la tabla anterior, se debe hacer hincapié en la diferencia presente con respecto a los lineamientos de 2007, en los cuales únicamente se define la asignación de un monto de hasta 700 pesos para los beneficiarios con un ingreso mensual menor a seis salarios mínimos; aunque no se establece la manera de conocer los criterios para asignar un monto menor a los 700 pesos establecidos. Mientras, a partir de 2008 los lineamientos establecen los parámetros específicos para la asignación del monto de apoyo según los ingresos del hogar solicitante.

Ahora con respecto a los cambios realizados en la modalidad Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil se pueden observar las variaciones (en aquellas donde se presentaron) por año, respecto a los montos asignados a esta modalidad, a través de la siguiente tabla:

Tabla 13. Montos asignados en la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado Infantil de 2008 a 2012

Periodo de aplicación	Montos de apoyo	
	Criterio de asignación	Monto asignado
2008	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	35 Mil pesos
2009	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	35 Mil pesos
2010	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	55 Mil pesos
2011	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	61 Mil pesos
2012	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	70 Mil pesos

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles de 2008 a 2012 (DOF, 2007, 30 de diciembre; 2008, 29 de diciembre; 2009, 28 de diciembre; 2010, 30 de diciembre; 2011, 31 de diciembre)

Como se puede observar, los cambios se reducen al aumento en casi todos los casos del monto de apoyo otorgado a través de la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil; sin embargo, para mayor perspectiva, se pueden apreciar los aumentos en porcentajes, resultando que del 2007 al 2009 el aumento fue del 0 por ciento; de 2009 a 2010 el monto de apoyo aumentó un 57 por ciento; de 2010 a 2011, aumentó un 10 por ciento; y de 2011 a 2012 aumentó un 14 por ciento. De tal manera que, el mayor aumento ocurrió en 2010. Por otra parte, un aspecto que puede resultar objeto de análisis al respecto es la motivación del aumento del monto de apoyo en esta modalidad, mientras no ocurría lo mismo en la Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras, aunque no puede ser analizado por el momento.

Por último, se muestran los cambios en la asignación de apoyo para la Modalidad de Afiliación a la Red de Guarderías y Estancias Infantiles de 2008 a 2012, así como sus respectivas variaciones (en aquellos años donde se presentaron) en la siguiente tabla:

Tabla 14. Montos asignados en la Modalidad de Apoyo para la Incorporación a la Red de Estancias Infantiles de 2008 a 2012

Periodo de aplicación	Montos de apoyo	
	Criterio de asignación	Monto asignado
2008	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	15 Mil pesos
2009	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	15 Mil pesos
2010	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	35 Mil pesos

Periodo de aplicación	Montos de apoyo	
2011	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	41 Mil pesos
2012	Cumplimiento de criterios y requisitos de elegibilidad	50 Mil pesos

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación para el Programa de Estancias Infantiles de 2008 a 2012 (DOF, 2007, 30 de diciembre; 2008, 29 de diciembre; 2009, 28 de diciembre; 2010, 30 de diciembre; 2011, 31 de diciembre)

Puede notarse que en la Modalidad de apoyo para la incorporación a la Red de Estancias Infantiles ocurre algo similar a lo señalado para la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil. No obstante, las variaciones porcentuales de aumento en esta modalidad superan por mucho a los cambios en la segunda modalidad; siendo que, el monto de apoyo para la Incorporación a la Red de Estancias Infantiles llegó a alcanzar un aumento del 150 por ciento, lo que ocurrió en 2008 con respecto al 2007. En adelante, del 2008 al 2009 se mantuvo en el mismo valor; de 2009 a 2010 aumentó un 23 por ciento; de 2010 a 2011 aumentó un 17 por ciento; y de 2011 a 2012 aumentó un 48 por ciento.

En el caso de la Modalidad de Incorporación a la Red, en comparación con la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, los lineamientos del Programa establecieron que el apoyo federal podría destinarse a realizar adecuaciones en los proyectos aprobados, lo que explica los aumentos establecidos en los monto de apoyo designados durante el periodo de análisis.

CAPÍTULO III

PROPUESTA DE EVALUACIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS EN MÉXICO

3.1 MONITOREO DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS

En este capítulo se presentan los resultados de la aplicación de las herramientas del EML para evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles. Por este motivo, resulta útil ofrecer otros análisis que se aplicaron al Programa mientras se mantuvo en operaciones; los análisis que se exponen permiten conocer de mejor manera algunos de los aspectos positivos y negativos más representativos del Programa. Estos análisis tendrán gran importancia en el desarrollo de cada etapa del *Proceso de Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico* del Programa, porque servirán de apoyo en la evaluación de todos los elementos considerados.

Para empezar con la presentación de análisis, hay que considerar que el Programa de Estancias Infantiles, tal como cualquier Programa gubernamental fue sujeto constantemente de observación y crítica tanto del sector de la sociedad civil como del sector académico. Al respecto, hay que decir que tanto la crítica social como la académica pueden resultar en importantes conclusiones para diversos objetivos; sin embargo, dado el carácter y objetivos que guían esta tesina, la mayor utilidad que podría obtenerse sobre las críticas al Programa sería a través de los productos de la crítica académica.

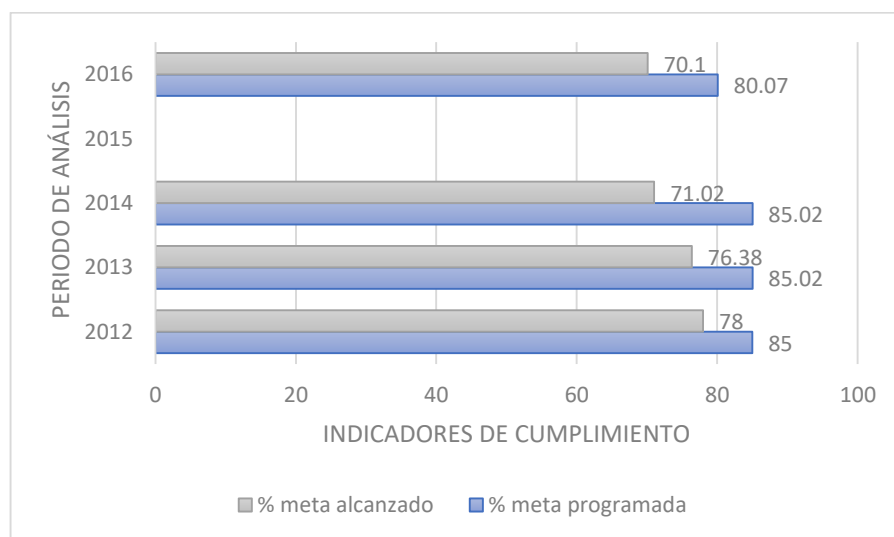
Un buen referente de la crítica académica del Programa son las evaluaciones producidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) contenidas en las fichas de monitoreo construidas sobre el desempeño del Programa durante el periodo de 2012 a 2018, las cuales muestran valoraciones específicas en cinco rubros evaluados por año, siendo las siguientes:

1. Análisis de resultados del programa y logro de sus indicadores;
2. Análisis de la cobertura del programa;
3. Análisis del presupuesto ejercido;
4. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas;
5. Análisis de las modificaciones realizadas en el marco operativo.

3.1.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PROGRAMA Y LOGRO DE SUS INDICADORES DE ACUERDO AL CONEVAL

En cuanto al análisis de resultados y logro de indicadores, el CONEVAL consideró elementos sujetos de análisis eventual y elementos cuyo seguimiento pudo efectuarse periódicamente. Dentro de los elementos analizados de manera consecuente, se encuentran los siguientes:

Gráfico 1. Porcentaje de beneficiarios que permanecieron más de dos meses en el Programa y accedieron a un trabajo remunerado de 2012 a 2016

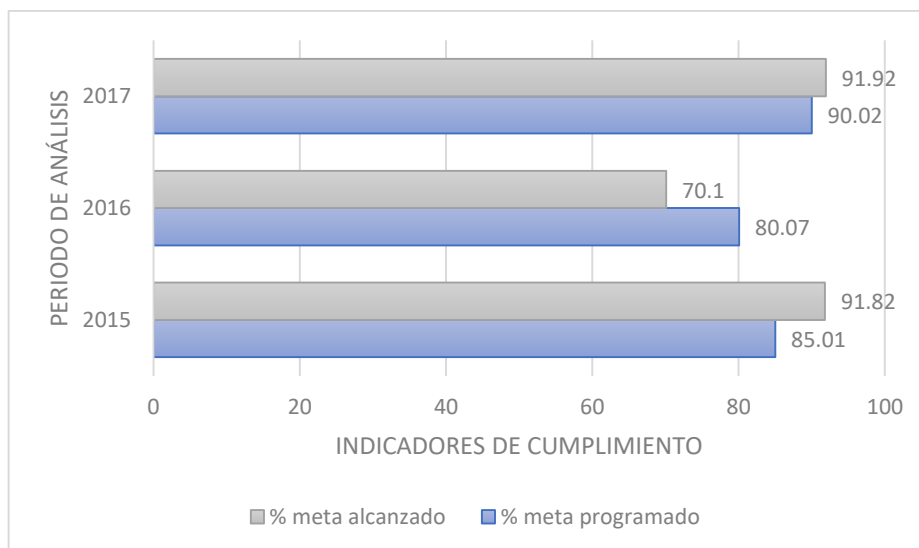


Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016 (CONEVAL)

El indicador del porcentaje de beneficiarios que permanecieron más de dos meses en el programa fue evaluado de 2012 a 2014 y en el año 2016. Como se observa en el anterior gráfico. Durante el periodo de 2012 a 2014 la meta programada de cumplimiento osciló entre los 85 puntos porcentuales y en 2016 disminuyó a 80 puntos, lo que refleja una disminución en la prospectiva de resultados esperados para el objetivo de facilitar la inserción de los beneficiarios en el mercado laboral.

Esta disminución está acompañada a su vez, de un porcentaje de meta alcanzado que durante el mismo periodo se mantuvo por debajo de lo programado al menos en 10 puntos cada año y llegó a 15 puntos de diferencia para el 2016.

Gráfico 2. Porcentaje de beneficiarios que tenían empleo al ingresar al Programa y se mantuvieron o lograron una mejor posición en su sitio de trabajo de 2015 a 2017.

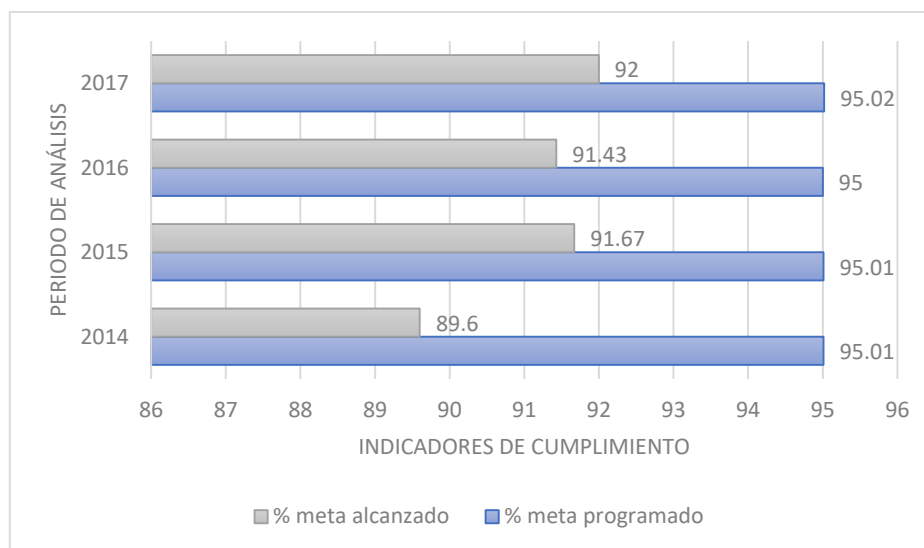


Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

Este gráfico muestra una evaluación del porcentaje de beneficiarios que trabajaban antes de incorporarse al programa y se mantuvieron o alcanzaron una mejor posición en su sitio de trabajo de 2015 a 2017. Como se observa, el porcentaje de meta programado fue superado por el porcentaje de meta alcanzado en 2015 y 2017; pero en 2016 el porcentaje de meta alcanzado se encontró 10 puntos debajo de la meta programada.

Los resultados indican que la implementación del Programa para el cumplimiento del objetivo de apoyar la permanencia de los beneficiarios que antes de incorporarse al Programa contaban con empleo, tuvo implicaciones en mayor medida positivas; superando las expectativas de alcance en el primer año de evaluación por 5 puntos porcentuales, y en el tercer año por 1 punto porcentual.

Gráfico 3. Porcentaje de beneficiarios que usaron el tiempo disponible generado por los servicios de las estancias para trabajar, buscar trabajo, capacitarse o estudiar de 2014 a 2017



Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

En el análisis del indicador del porcentaje de beneficiarios que accedieron a la oportunidad de buscar empleo, trabajar, capacitarse o estudiar se puede notar que la diferencia entre la meta alcanzada y la programada es mayor que en los indicadores expuestos antes. Y esta diferencia resulta negativa si se trata de evaluar los resultados del programa, considerando que el porcentaje de meta programado de 2014 a 2016 se mantuvo alrededor de los 95 puntos, mientras el porcentaje de meta alcanzado osciló entre los 89 y 91 puntos.

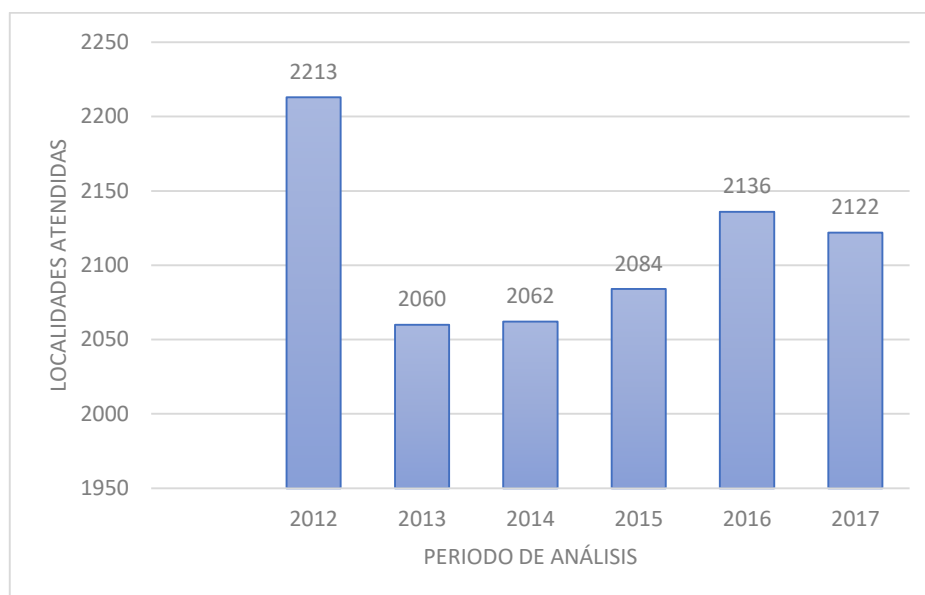
Por otra parte, uno de los indicadores de resultados evaluado de manera eventual fue el Índice de Desarrollo Infantil de niños y niñas atendidos en alguna de las Estancias Infantiles afiliadas al programa, en este caso, la medición solo se realizó en el 2012. El porcentaje de meta programado fue de 70%, siendo alcanzado el 77% (CONEVAL, Ficha de monitoreo 2012-2013).

Este indicador, junto con el indicador del Porcentaje de beneficiarios que trabajaban antes de incorporarse al Programa y lograron conseguir mejores condiciones en su trabajo (en los años 2015 y 2017) son los únicos casos en que se observan resultados positivos, de acuerdo con los datos del CONEVAL.

3.1.2 ANÁLISIS DE LA COBERTURA DEL PROGRAMA.

En el análisis de la cobertura del programa realizado por el CONEVAL se consideran varias dimensiones; una de ellas es el análisis de la presencia del programa a nivel local, municipal y estatal. En cuanto a la presencia en las localidades se pueden observar los siguientes datos:

Gráfico 4. Cobertura del Programa a nivel local de 2012 a 2017



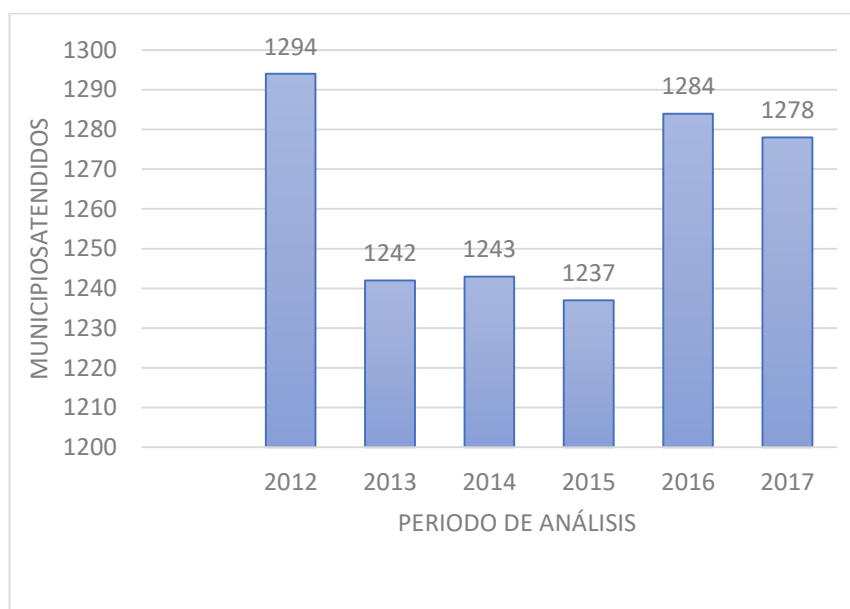
Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

En este gráfico se observa la cobertura del Programa a nivel local en toda la república desde 2012 a 2017. Puede notarse que el año en que la cobertura local fue mayor es el 2012, mientras que el año con menor cobertura dentro del periodo analizado es el 2013. A su vez, la diferencia entre el valor más alto y el más bajo de cobertura es de 153.

Por otra parte, es de resaltar que la tendencia de la cobertura del programa a nivel local fue a la baja de 2012 a 2013 y en adelante la cantidad de localidades atendidas fue en aumento; sin embargo, hasta 2017 no fue superado el valor obtenido en 2012.

En cuanto a la presencia del programa a nivel municipal, se observa lo siguiente:

Gráfico 5. Cobertura del Programa a nivel municipal de 2012 a 2017



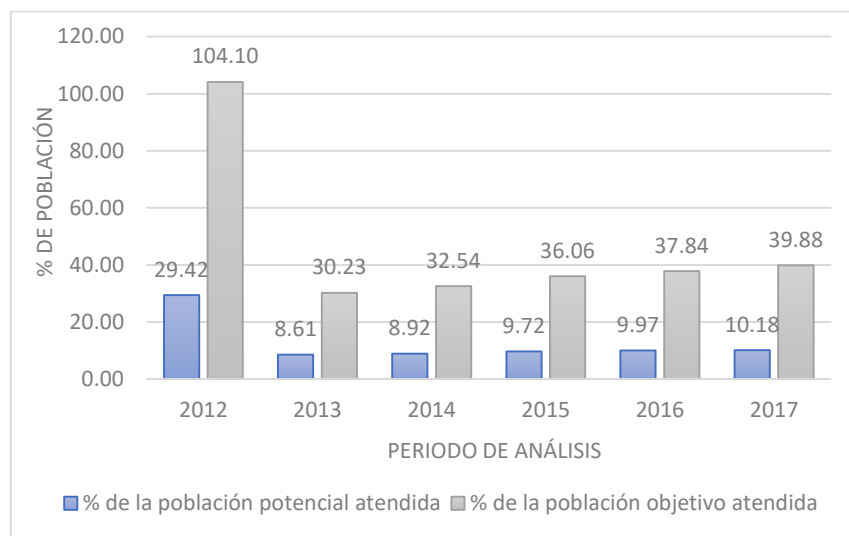
Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL).

Como se observa en este gráfico, el análisis de la cobertura del Programa a nivel municipal de 2012 a 2017 guarda una tendencia similar a la observada en la cobertura a nivel local para el mismo periodo. Para este caso, el valor más alto alcanzado fue en el año 2012 mientras el más bajo fue en el año 2015 y el año en que la cantidad de municipios atendidos se mantuvo más cerca de igualar la cantidad más alta fue el 2016, existiendo una diferencia de 10 municipios.

Asimismo, en cuanto al análisis de la presencia a nivel estatal, el CONEVAL reportó que la cobertura del programa fue total, teniendo presencia en las 32 entidades federativas para el mismo periodo de 2012 a 2017.

Otra de las dimensiones de análisis de cobertura del Programa es la referente a la cantidad de población potencial, población objetivo y población atendida para cada año. A partir de esta dimensión se muestra en el siguiente gráfico el porcentaje de población atendida en relación con la población objetivo y la población potencial:

Gráfico 6. Porcentaje de la población objetivo y población potencial atendida efectivamente por el Programa de 2012 a 2017



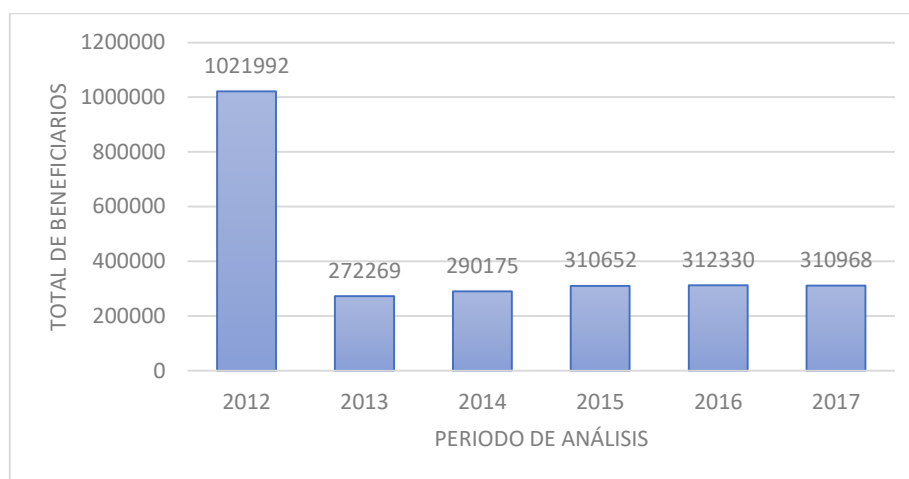
Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL).

En este gráfico puede señalarse que de 2013 a 2017, la población atendida por el Programa se mantuvo en todos los casos por debajo de las estimaciones de población potencial y población objetivo. En primer lugar, para la estimación de población potencial el porcentaje de población atendida de 2012 a 2017 osciló entre los 8 y 29 puntos, teniendo el porcentaje más alto en el primer año de evaluación.

En cuanto a la población objetivo, el porcentaje de población equivalente atendido superó la cantidad estimada en 2012, pero de 2013 a 2017 el porcentaje de cobertura fue de entre 30 y 39 puntos, siendo el porcentaje más alto encontrado en el último año de evaluación.

Una vez hechas las comparaciones, es útil también conocer el total de población atendida efectivamente a través del siguiente:

Gráfico 7. Total de beneficiarios del Programa de 2012 a 2017



Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL).

Como se puede observar, la población atendida en el periodo de análisis establecido tuvo el valor más alto en 2012 y el valor más bajo en 2013. Se puede señalar la correspondencia de esta gráfico con los gráficos expuestos sobre la cobertura del Programa a nivel local y municipal; siendo que, del mismo modo, se observa una importante brecha de distancia en el número de beneficiarios durante el periodo de 2013 a 2017 con respecto al número de beneficiarios en 2012.

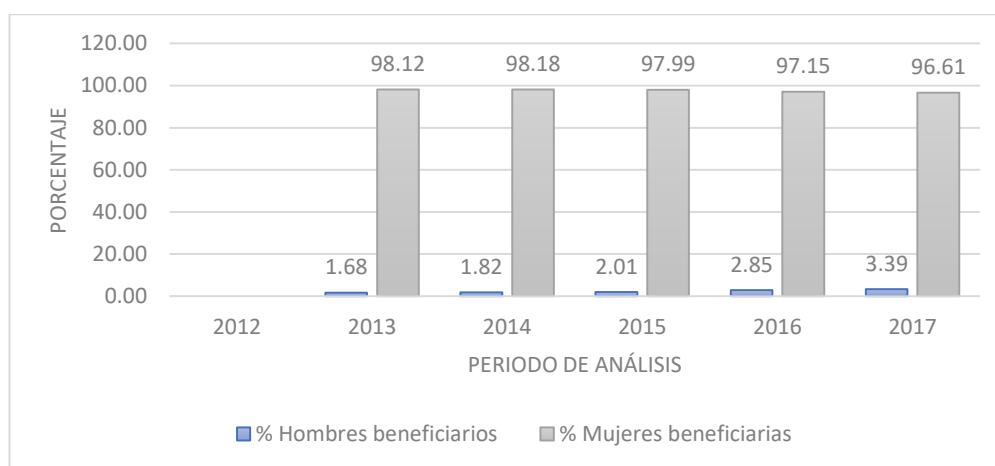
En este punto es de resaltar que la similitud observada en los tres gráficos señalados permite formular un planteamiento importante acerca del impacto del programa en la población mexicana. El planteamiento es el siguiente: Si la cantidad de población atendida es proporcional a las localidades y municipios atendidos, significa que los beneficiarios del programa fueron pertenecientes a determinadas localidades y municipios que no variaron en gran medida.

Y si lo anterior resulta cierto, el planteamiento puede tener dos interpretaciones. La primera, que el programa se implementó efectivamente enfocado a las zonas con mayores niveles de marginación- en apego al propósito general del programa- lo que explicaría la relativamente estática cantidad de municipios y localidades atendidos. La segunda interpretación del planteamiento es contraria a la primera, consiste en decir que: el programa se implementó en las zonas en que mayor aprecio social obtuvo desde el inicio y no logró alcanzar presencia en las comunidades que no se mostraron interesadas con los apoyos otorgados.

Sin embargo, los datos expuestos no son suficientes para determinar la explicación más completa sobre las causas de la disminución en la cobertura del programa conforme el paso del tiempo. En todo caso, resultaría necesario considerar otros factores tanto internos como externos a la implementación del programa.

Siguiendo con la exposición de las dimensiones de análisis correspondientes a la cobertura del programa, se muestra la última en el siguiente gráfico, que corresponde a la distinción de hombres y mujeres como beneficiarias:

Gráfico 8. Porcentaje de beneficiarios hombres y beneficiarias mujeres del Programa de 2012 a 2017



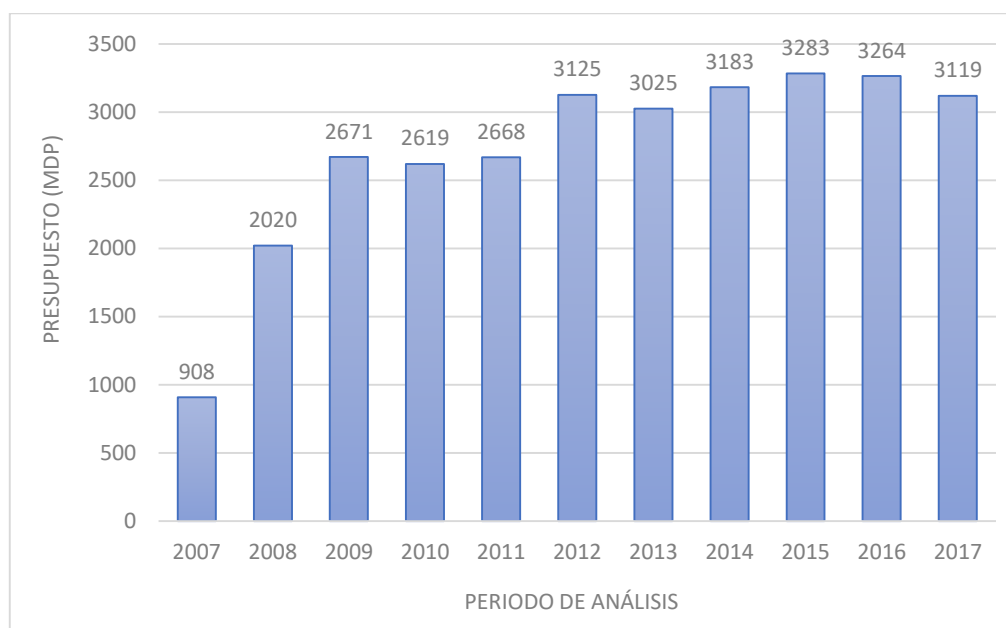
Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

En este gráfico se nota a simple vista que casi el total de beneficiarios del Programa fueron mujeres. Este fenómeno refleja que el diseño del Programa con enfoque de género tuvo resultados muy positivos.

3.1.3 PRESUPUESTO EJERCIDO

En cuanto al análisis del presupuesto, las fichas de monitoreo del CONEVAL reportan el presupuesto asignado al Programa de 2007 a 2017. Tales datos se muestran a continuación:

Gráfico 9. Presupuesto ejercido por el Programa de 2007 a 2017

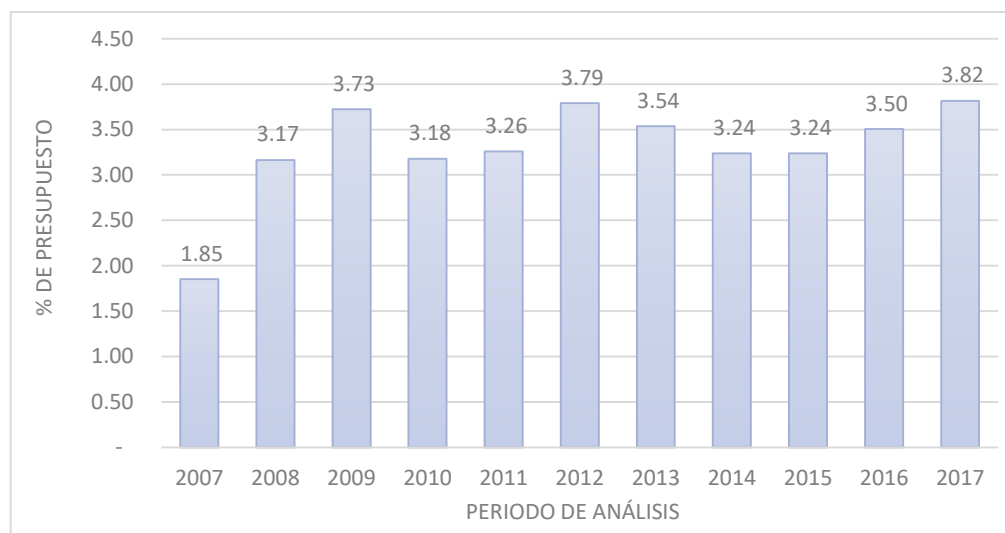


Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

En este gráfico se observa que desde el inicio de implementación del programa, el monto de presupuesto en aspectos generales tendió al incremento, considerando que entre el primer año y el último graficado, hay una diferencia en el monto del presupuesto asignado de 2 mil 211 millones de pesos.

Asimismo, el presupuesto asignado al Programa es sujeto de análisis al tomar en cuenta el porcentaje que le fue asignado del total de presupuesto anual para el ramo de desarrollo social, ramo del que formó parte el Programa de Estancias Infantiles durante su operación. Este análisis se muestra a continuación:

Gráfico 10. Porcentaje de presupuesto asignado al Programa del presupuesto asignado al ramo de Desarrollo Social de 2007 a 2017



Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL).

En el gráfico anterior se muestra que existe una correspondencia visible entre el porcentaje asignado del presupuesto anual para el ramo de desarrollo social y el presupuesto efectivo ejercido por el programa durante el mismo periodo. Y tal como sucede en el gráfico del presupuesto ejercido, el gráfico del porcentaje de presupuesto asignado muestra el incremento mayor de porcentaje en el año 2008 con respecto al 2007.

A su vez, la diferencia señalada entre la cantidad efectiva asignada al programa en el año 2007 en comparación con la suma asignada en 2017, es equivalente al porcentaje de presupuesto del ramo de desarrollo social asignado en 2007 en comparación con el porcentaje asignado en 2017, siendo esta de 1.97 puntos porcentuales.

3.1.4 ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS;

Sobre los análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y amenazas, el CONEVAL reveló los siguientes puntos:

Tabla 15. Análisis FODA del desarrollo del Programa de 2012 a 2018

Periodo de análisis	Fortalezas/oportunidades	Debilidades/amenazas
2012-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento anual de la cobertura • Cuenta con mecanismos de monitoreo de la situación de los beneficiarios y resultados • Implementa encuestas de percepción a los beneficiarios y recibe valoraciones positivas • Las estancias cuentan con personal con experiencia en sus labores • Los procesos establecidos para la operación del programa se cumplen 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar la estrategia de aceptación de las Estancias • Fortalecer la estrategia de aprovechamiento de espacios e incorporación de potenciales estancias • Los estándares de seguridad y calidad en los servicios de cuidado infantil obstaculizan la incorporación de estancias y su mantenimiento • Las ofertas del mercado laboral pueden incidir negativamente en la empleabilidad de las madres y padres beneficiarios
2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Los registros de información de beneficiarios se encuentran sistematizados • El programa está en sinergia con el SNDIF y la SEP para la atención y prevención de enfermedades y la promoción del desarrollo infantil • Sinergia con la Secretaría de Trabajo y Prevención Social (STyPS) para facilitar la inserción laboral de las madres y padres beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta analizar si el programa tiene mayor impacto en la población más vulnerable • La satisfacción y calidad de los servicios de cuidado infantil no son evaluados por expertos en la materia • La coordinación interinstitucional es insuficiente • Faltan estudios a mediano y largo plazo en materia del aumento de ingresos, desarrollo infantil y estabilidad laboral

Periodo de análisis	Fortalezas/oportunidades	Debilidades/amenazas
		<ul style="list-style-type: none"> El desarrollo infantil no es un componente del diseño del programa
2015-2016	<ul style="list-style-type: none"> 90% de cumplimiento de las metas Sinergia con otros programas gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> No tiene mecanismos para la verificación de información socioeconómica que los solicitantes reportan No hay mecanismos de verificación de las asistencias en las estancias Solo cuenta con análisis de gabinete Los resultados de seguimiento no son representativos
2016-2017	<ul style="list-style-type: none"> La evaluación de satisfacción de beneficiarios de 2014 a 2017 aumentó 5 puntos (De 92 a 97/100) 	<ul style="list-style-type: none"> No se considera a los padres solos en las definiciones de población objetivo y potencial

Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

Se exponen en la tabla anterior algunas de las observaciones realizadas por el CONEVAL en dos sentidos. En primer lugar, observaciones respecto de los aspectos positivos de la operación del Programa. En segundo lugar, respecto de los componentes del Programa entre los cuales se encontraron potenciales riesgos para el logro de las metas.

Es posible detallar que en el contenido expuesto existen relaciones claras en algunos elementos de las columnas; en algunas de ellas puede notarse cómo los elementos considerados como amenazas en determinado periodo fueron atendidos, de modo que se incluyen en siguientes análisis señalados como aspectos que fortalecen la operación del Programa. Uno de los ejemplos de este caso, es lo que se puede observar en el punto número 4 en la columna de amenazas para el periodo 2012-2013; en el cual se establece que las oportunidades en el mercado laboral no siempre son las más adecuadas para la empleabilidad de los beneficiarios. En correspondencia, se expone en el punto número 3 de la columna de fortalezas para el

periodo 2014-2015, la coordinación que implementa el programa con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) para facilitar la incorporación de los beneficiarios a un empleo.

3.1.5 MODIFICACIONES PROCEDIMENTALES EN EL PROGRAMA DE 2012 A 2018.

Por último, el CONEVAL identificó también una serie de modificaciones en los lineamientos operativos del Programa en el periodo de 2012 a 2018, las cuales se refieren en la siguiente tabla:

Tabla 16. Modificaciones en el diseño operativo del Programa de 2012 a 2018

Periodo de análisis	Observaciones
2013-2014	Aumenta el monto de apoyo en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos de 800 a 900 pesos y de Mil 700 a Mil 800 pesos para niños (a) con alguna discapacidad.
	Prioridad a los solicitantes pertenecientes a la población objetivo.
	Se agregan requisitos de tiempo de experiencia y capacitación requerida por el Estándar de Competencia.
	Se busca coordinar las acciones del programa con otros programas federales incluidos en el marco de la Cruzada Contra el Hambre.
2014-2015	Se elimina la modalidad de apoyo para la Incorporación a la Red de Estancias Infantiles en la que se otorgaba un subsidio para la adquisición de una terminal lectora de tarjetas.
	Se establecen responsabilidades específicas para el DIF (Supervisión, Seguimiento, Capacitación, Certificación y Atención de quejas)
2015-2016	Definición de municipios prioritarios de atención
	Prioriza la atención de población en pobreza extrema
	Certificación del personal de las estancias
2016-2017	Requisito mínimo de 11 asistencias diarias de al menos 5 horas para entrega del monto total de apoyo a las estancias
	Se realizan justas a la Prueba de Aptitudes para el Cuidado Infantil (PACI)
	Mejora en la redacción de indicadores de la Matriz de Indicadores y Resultados (MIR)

Periodo de análisis	Observaciones
	Se generan acuerdos de colaboración con la SEP para otorgar a los niños y niñas beneficiarios un certificado equivalente al curso de educación preescolar
	Se desarrolla prueba piloto para un modelo de cuidado y atención inclusiva para niños y niñas con discapacidad.
2017-2018	Incrementa el monto de apoyo para madres trabajadoras y padres solos de 900 a 950 pesos. Se eleva de 11 a 15 días el mínimo de asistencias para otorgar el apoyo a las estancias por cada niño o niñas atendidas.

Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

En los aspectos del Programa enlistados de 2012 a 2018 se nota que el Programa realizó modificaciones en cuanto a cuatro rubros generales. El primero, sobre los montos de apoyo en la Modalidad de apoyo a Madres y Padres beneficiarios; considerando una modificación en 2012 y otra en 2017. El segundo, sobre los mecanismos de control de asistencia de los niños y niñas a las estancias; considerando una modificación en 2017 y otra en 2018. El tercero, sobre las estrategias de atención en las estancias para mejorar el desarrollo infantil; considerando la implementación de nuevas estrategias en 2013, 2015 y 2016. El cuarto rubro, sobre las modificaciones relacionadas con el enfoque del programa en la población objetivo; considerando la aplicación de estrategias en 2013 y 2015.

Otras de las apreciaciones a las modificaciones del Programa que se derivan de las fichas de monitoreo realizadas por el CONEVAL consiste en las recomendaciones propuestas por el Consejo a partir de los análisis previos de Fortalezas/Oportunidades y Debilidades/Amenazas, aunque estas recomendaciones son formuladas en relación más directa con las debilidades y amenazas detectadas en el Programa para su buen funcionamiento. En la siguiente tabla se muestra un resumen de las propuestas realizadas en cada periodo clasificadas de acuerdo con la materia de mejora con la que se relacionan:

Tabla 17. Propuestas de mejora durante la implementación del programa de 2013 a 2018

Periodo de análisis	Recomendaciones	Materia de mejora
2013-2014	Implementar estrategias para la focalización de los apoyos a la población más vulnerable	Contribución a reducir la pobreza
	Ampliar el campo de elementos constitutivos del programa en materia de desarrollo infantil	Contribución al desarrollo infantil
	Implementar mecanismos de colaboración con la Secretaría de Salud para la prevención de enfermedades en los niños y niñas atendidos.	
2014-2015	Mayor difusión del programa en las localidades marginadas	Contribución a reducir la pobreza
	Buscar coordinación con la Secretaría del Trabajo a través del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Apoyo para la Inserción laboral de los beneficiarios.
	Establecer el indicador de desarrollo infantil.	Contribución al desarrollo infantil.
2015-2016	Verificar el impacto del programa en la población más vulnerable	Contribución a reducir la pobreza
	Mayor difusión del programa en las zonas marginadas	
	Creación de manuales de procedimientos y métodos de verificación para la operación de las estancias.	Contribución al desarrollo infantil
	Evaluaciones de calidad del servicio y satisfacción por expertos en la materia.	
	Fortalecer coordinación con la SEP, STyPS y Secretaría de Salud para el desarrollo infantil	
2016-2017	Verificación de la información socioeconómica reportada por los solicitantes	Contribución a reducir la pobreza
	Evaluación de resultados a mediano y largo plazo	Contribución a valoraciones de mayor alcance
	Métodos efectivos para identificar resultados representativos	

Periodo de análisis	Recomendaciones	Materia de mejora
2017-2018	Incorporar en las definiciones de población potencial y población objetivo, el término de padres solos.	Contribución a valoraciones de mayor alcance

Nota: Elaboración propia con base en las fichas de monitoreo del Programa: 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018 (CONEVAL)

Pueden observarse cuatro categorías de mejora en torno a las cuales fueron realizadas las recomendaciones del CONEVAL. De acuerdo con el contenido, la insistencia en cada categoría es distinta, revelando una mayor atención sobre las materias de mejora relacionadas con la *Contribución al desarrollo infantil* y la *Contribución a la reducción de la pobreza*; y las recomendaciones realizadas como parte de estas categorías se registran en su mayor parte del 2012 al 2016.

Otro de los análisis que puede efectuarse al respecto de las observaciones de la tabla anterior es que las ubicadas en el periodo de 2013 a 2016 se relacionan con la orientación hacia los objetivos del programa y su alcance; mientras, las observaciones ubicadas en el periodo de 2016 a 2018 se relacionan con aspectos de evaluación de resultados del programa.

Algunos de los análisis desarrollados en estos cinco rubros son retomados en el siguiente apartado, durante el proceso de evaluación de la lógica de intervención del programa.

3.2 DISEÑO INVERSO DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES

Una vez que se han presentado análisis y evaluaciones del Programa de 2008 a 2017, en este apartado se expone finalmente el proceso de evaluación de la Lógica de Intervención del Programa partiendo de los lineamientos formulados por el Gobierno Federal en el último año de operaciones del Programa. Esto en razón de evitar caer en una redundancia de información al respecto de los resultados de las evaluaciones que se realicen.

Para la evaluación de la Lógica de Intervención del Programa se lleva a cabo el proceso de Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico. Para desarrollar el proceso de diseño inverso de la Matriz se realiza el

análisis de acuerdo con el modelo propuesto en el Capítulo I, denominado *Proceso de diseño inverso de la Matriz de Marco Lógico*, que consiste en seis etapas.

Para el desarrollo de cada etapa del Proceso de Diseño Inverso de la Matriz se realizó una reconfiguración de la estrategia operativa del Programa, motivada por las inconsistencias encontradas en los lineamientos del último año de actividades. Las propuestas que se exponen a continuación son resultado únicamente de la aplicación de las herramientas del EML para determinar la correspondencia lógica entre los mecanismos de implementación. El proceso de análisis se efectuó a través de las siguientes etapas:

1. (Re) Definición de objetivos del Programa
2. (Re) Definición de la estrategia de intervención
3. Traslado de la estrategia a la matriz
4. Explicitación del proyecto de intervención
5. Rectificación de la lógica vertical de la matriz
6. Definición de indicadores

3.2.1 (RE) DEFINICIÓN DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA

En esta etapa de redefinición de objetivos se define a los beneficiarios y el problema bajo el cual debió ser orientado el Programa. Para comenzar se identifica a los beneficiarios, acción guiada a partir a partir del análisis de los Objetivos del Programa establecidos en los lineamientos de 2018:

Tabla 18. *Objetivos del Programa según lineamientos de 2018*

Objetivo General	Objetivo Específico
Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza , mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.	Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.

Nota: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa para el año 2018 (DOF, 2017, 30 de diciembre)

La definición de objetivos del Programa en 2018 enmarca la orientación de acciones en beneficio de la población en situación de carencia o pobreza, en específico a las personas pertenecientes a las siguientes categorías:

a) Madres

b) Padres solos

c) Tutores

De tal forma que, se interpreta que el Programa tenía el objetivo de apoyar a Madres en situación de carencia o pobreza; Padres solos en situación de carencia o pobreza; y Tutores en situación de carencia o pobreza, que se encontraran trabajando, estudiando o en busca de trabajo. A partir de esto es preciso formular lo siguiente:

- Que en los objetivos del Programa, la definición del perfil familiar para los hogares a los cuales se dirige el Programa, no es precisa. Esto en razón de que la categoría de “madres” puede aplicarse a mujeres con hijos en hogares de composición familiar indistinta; mientras que, las categorías de “padres solos” y “tutores”, por el contrario, tienen referencia inmediata a hogares de una composición familiar de tipo monoparental. Lo que da pauta a considerar que un hogar en situación de pobreza integrado por madre, padre e hijos, podría haber solicitado su incorporación al Programa a través de la madre; no ocurría lo mismo en el caso de hogares de composición monoparental presididos por un padre o tutor.
- Que en los objetivos del Programa no se delimita la importancia de comprobar la responsabilidad en la provisión de ingresos en el hogar para los perfiles a los que se orienta el Programa. Lo que da pauta a considerar que un hogar en situación de pobreza que solicitara incorporarse al Programa a través de alguno de los perfiles de madres, padres solos o tutores, podría haber sido determinado beneficiario aún en el caso de que el solicitante no fuera el proveedor económico.
- Que en los objetivos del Programa no se precisó el perfil ocupacional de los solicitantes para ser determinados beneficiarios, al considerar en condiciones iguales a personas en búsqueda de trabajo, trabajando o estudiando.

Por estos motivos, ante la posibilidad de continuación del Programa habría resultado útil realizar una redefinición de los beneficiarios, a fin de aumentar la congruencia de los mismos con respecto al objetivo de la acción pública; lo que habría resultado también en la oportunidad de lograr resultados distintos. En este sentido, se proponen las siguientes categorías de beneficiarios:

- a) Madres solas jefas de familia. Categoría que hace referencia a madres que son las únicas responsables de proveer ingresos en sus hogares.
- b) Padres solos jefes de familia. Categoría que hace referencia a padres solos que son los únicos responsables de proveer ingresos en sus hogares.
- c) Tutores jefes de familia. Categoría que hace referencia a personas que tienen la tutela de un menor y son los únicos responsables de proveer ingresos en sus hogares.

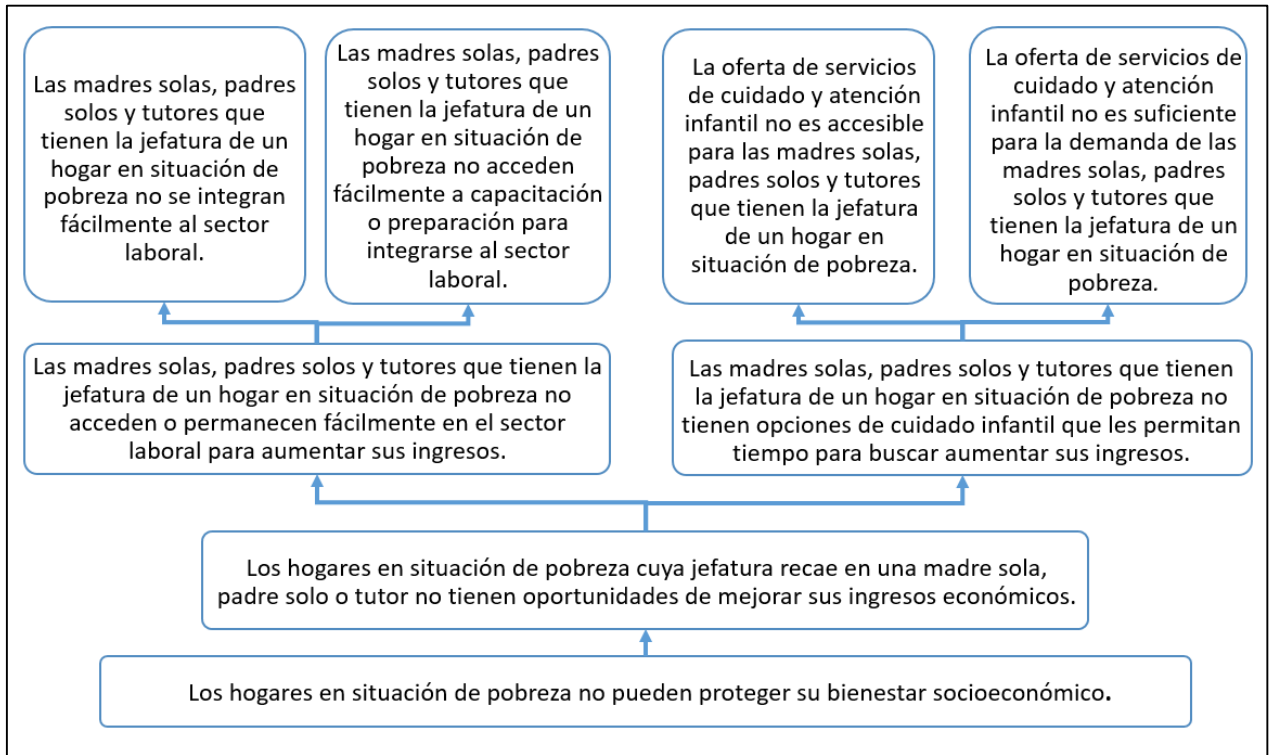
Adicionalmente, sin dejar de lado la perspectiva de desarrollo social implícita en el Programa, los beneficiarios del Programa deberían pertenecer a hogares en situación de pobreza. Por último, sobre el perfil ocupacional de los beneficiarios a quienes se debió orientar el Programa, se considera indispensable delimitar el perfil a las personas en búsqueda de un empleo, siendo que de priorizar las tres situaciones ocupacionales, la mayor vulnerabilidad recae en los hogares cuyo único proveedor económico no tiene una fuente estable de ingresos.

A partir de la redefinición de beneficiarios, se realiza a continuación un análisis de las problemáticas alrededor de estas figuras para identificar el problema específico que el Programa debió atender. Para tal efecto, se presenta un árbol de problemas, en el cual se ponderan las relaciones entre los planteamientos problemáticos con una perspectiva jerárquica. A partir del árbol de problemas se crea un árbol de objetivos; con lo cual se definen los propósitos que habrían orientado el Programa a partir de la redefinición de beneficiarios.

El árbol de problemas se diseñó sobre la base del modelo expuesto en la FIGURA 2, dentro del Capítulo I de esta tesis. En el diseño se sigue el mismo sentido inverso del proceso en conjunto; de modo que, el árbol de problemas que se muestra a continuación está construido de manera inversa: mientras el modo tradicional de construir un árbol de problemas consiste en identificar el problema principal en el nivel más alto de categorías y a partir de este construir las ramificaciones hacia abajo; para este proceso de diseño inverso, se identifica el problema principal para ubicarlo en la parte inferior, añadiendo los problemas específicos hacia

arriba. Los resultados de esta dinámica se muestran en la siguiente figura, en donde se presenta un diseño más óptimo del modo en que debía haberse presentado el árbol de problemas del Programa:

Figura 10. Configuración del Árbol de Problemas diseñado a partir de la redefinición de beneficiarios del Programa.



Nota: Elaboración propia.

En la figura se aprecian cuatro niveles de planteamientos y, tal como se enunció antes, puede notarse que el sentido de las relaciones expresadas es inverso, como indican las flechas. De manera que, el primer nivel, al que se le denominará **EFFECTO**, expresa el problema general por el cual se orienta el Programa.

Es necesario señalar que el EFECTO plasmado en la figura fue establecido a partir de una reformulación del objetivo general del Programa en las ROP 2018 como se muestra:

Los hogares en situación de pobreza no pueden proteger su bienestar socioeconómico.

Este enunciado es resultado de una gran reducción de elementos a partir del conjunto que conforma el objetivo general de las ROP 2018. La configuración de este planteamiento se motiva porque, tal como fue

explicado en el Capítulo I, el **EFFECTO** en el árbol de problemas hace referencia a la problemática general de la cual forma parte el problema específico que busca atenderse.

De modo que, existe una correspondencia lógica de la pertenencia de los elementos contenidos en el objetivo general del marco operativo de 2018 al enunciado expuesto. Así, en el siguiente nivel, atendiendo un orden descendente inverso se define el problema que debió atender el Programa con la denominación en el modelo como **PROBLEMA CENTRAL**:

Los hogares en situación de pobreza cuya jefatura recae en una madre sola, padre solo o tutor no tienen oportunidades de mejorar sus ingresos económicos.

Se observa cómo la diferencia entre el primer planteamiento y el anterior responde a una desagregación de elementos. Esta desagregación está motivada por la misma estructura del modelo de **árbol de problemas**, en el que cada nivel se distingue del anterior por el grado de especificidad.

Para el siguiente nivel, que corresponde al de **PROBLEMAS**, se establecen dos enunciados. El primero: *Las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza no acceden o permanecen fácilmente en el sector laboral para aumentar sus ingresos*; el segundo: *Las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza no tienen opciones de cuidado infantil que les permitan tiempo para buscar aumentar sus ingresos.*

El establecimiento de cada enunciado permite identificar a su vez dos problemáticas, que tienen sentido por sí solas, independientemente de su relación con la otra. Cada una de estas problemáticas puede traducirse en problemas más específicos y corresponden al nivel de **CAUSAS**, siendo las siguientes:

Sobre el primer enunciado, se pueden formular dos planteamientos:

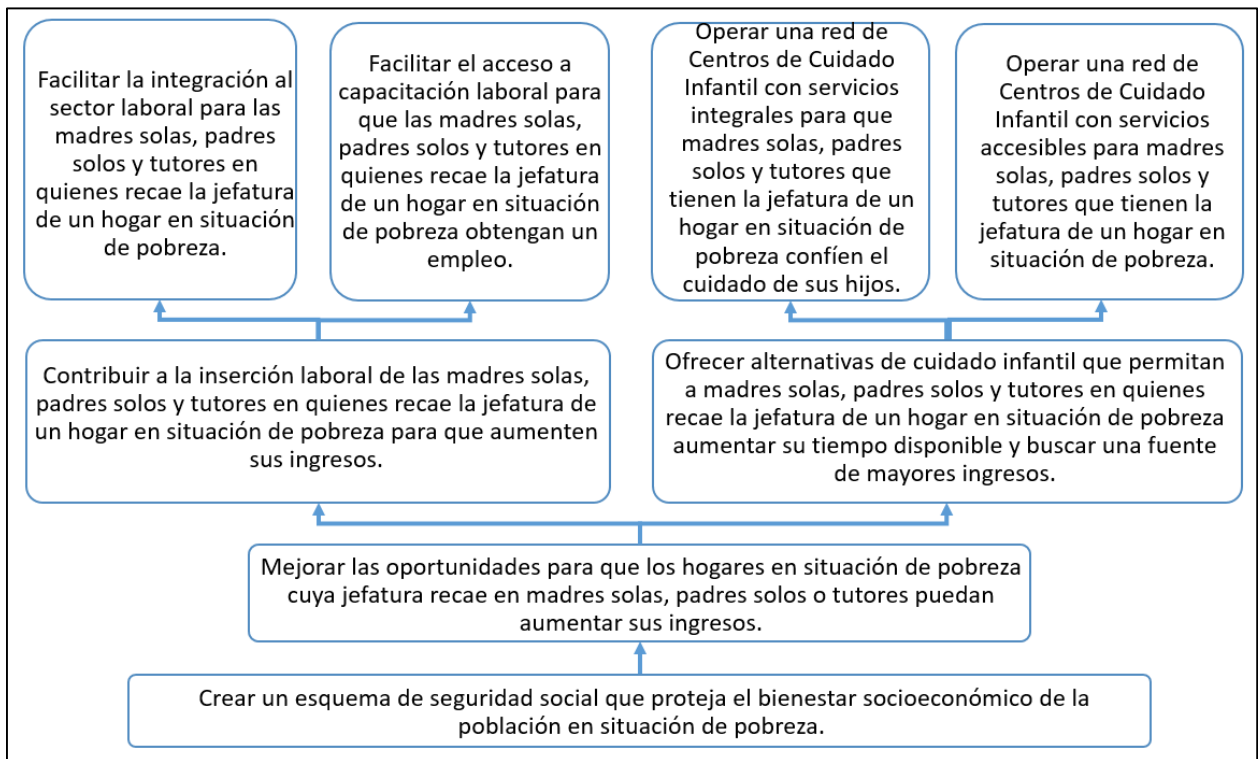
1. *Las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza no se integran fácilmente al sector laboral.*
2. *Las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza no acceden fácilmente a capacitación o preparación para integrarse al sector laboral.*

Sobre el segundo enunciado, se pueden formular también dos planteamientos:

1. La oferta de servicios de cuidado y atención infantil no es accesible para las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza.
2. La oferta de servicios de cuidado y atención infantil no es suficiente para la demanda de las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza.

Las problemáticas de menor jerarquía en el árbol son la guía para las acciones de menor complejidad que se definen desde el modelo de árbol de objetivos que se muestra a continuación hasta la configuración de la Matriz de la Estrategia de Intervención del Programa. El árbol de objetivos configurado se muestra a través de la siguiente figura:

Figura 11. Configuración del Árbol de Objetivos diseñado a partir de la redefinición de beneficiarios del Programa.



Nota: Elaboración propia

En el diseño del Árbol de Objetivos se formularon las soluciones propuestas para la atención de los problemas presentados en el Árbol de Problemas; de tal modo que, cada nivel de objetivos tiene correspondencia directa con uno de los niveles de problemas del árbol de problemas. Se encuentra en el primer nivel de objetivos, como **FIN**, el siguiente:

Crear un esquema de seguridad social que proteja el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza.

En este planteamiento se retoma del Objetivo General formulado en los lineamientos del Programa para 2018 el término de *esquema de seguridad social*. La recuperación de este término está motivada por dos razones; en primer lugar, porque la referencia inmediata de la seguridad social es al cuidado, protección y atención; en segundo lugar, porque el bienestar socioeconómico hace referencia a una situación de estabilidad en cuanto a la relación entre los ingresos y gastos.

De modo que, el conjunto de elementos termina haciendo referencia a un sistema que efectivamente pudiera haber ofrecido mecanismos de apoyo para la protección de una estabilidad económica. Adicionalmente, la contribución en torno a general dicho esquema, se orienta en beneficio de la población en situación de pobreza.

Para el segundo planteamiento, que ocupa el nivel correspondiente al del **PROPÓSITO CENTRAL**, se hace una reformulación considerando la orientación a los beneficiarios establecidos, quedando:

Mejorar las oportunidades para que las madres solas, padres solos o tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza puedan aumentar sus ingresos.

En esta definición aparecen dos nuevos elementos clave en el proceso de configuración de la Matriz: el de *oportunidades* y el de *aumento de ingresos económicos*. Su importancia recae en que a partir de la relación formulada entre ambos, son formulados los **RESULTADOS** del Programa, quedando:

1. Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos;
2. *Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos.*

En los Resultados se aprecian dos soluciones propuestas a los problemas formulados en el árbol de problemas. En cuanto a las dificultades de las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza, para acceder al sector laboral se propone facilitar el acceso; en cuanto a la falta de tiempo disponible para la búsqueda de integración al sector laboral, se propone la operación de una red de Estancias Infantiles que ofrezca servicios de cuidado infantil para aumentar el tiempo disponible de las

madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza. Los mecanismos a través de los cuales se lograrán los resultados se especifican en el siguiente nivel.

Para cada Resultado, se proponen dos **ACTIVIDADES**. Sobre el primero, las siguientes:

1. *Facilitar la búsqueda de empleo para las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza.*
2. *Facilitar el acceso a capacitación laboral para que las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza obtengan un empleo.*

Y sobre el segundo, las siguientes:

1. *Operar una red de Centros de Cuidado Infantil con servicios integrales para que madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza confíen el cuidado de sus hijos.*
2. *Operar una red de Centros de Cuidado infantil con servicios accesibles para madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza.*

Con la definición de Actividades se terminan de establecer las bases para una estrategia de intervención que habría permitido al Programa otras posibilidades de logro de objetivos. Para empezar, se definieron dos vertientes de implementación, y para cada una se sentaron las bases para desarrollar los mecanismos de operación.

Como resultado de lo anterior, se propone que el Programa debió ser diseñado para facilitar a las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza, el acceso al sector laboral, así como el acceso a capacitación o preparación para su integración al sector laboral. Asimismo, el Programa debió ofrecer a las madres solas, padres solos y tutores que tuvieran la jefatura de un hogar en situación de pobreza, espacios disponibles y accesibles para confiar el cuidado de sus hijos; lo que les permitiría contar con tiempo disponible para integrarse al sector laboral.

Una vez definidos los objetivos que debieron orientar el Programa, se procede con el paso número 2 del Proceso de Diseño Inverso de la Matriz de Marco Lógico.

3.2.2 (RE) DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Para terminar de definir la Estrategia de Intervención del Programa se evalúan los objetivos definidos en el Árbol de Objetivos y posteriormente se analizan los mecanismos que habrían podido implementarse para cumplir los objetivos establecidos; esto en apego al marco teórico expuesto en el apartado 1.2.1, de la aplicación del EML a la Formulación de políticas, así como al modelo guía de este proceso.

De acuerdo con el EML, para la definición de la estrategia de implementación que guiará un proyecto se deben realizar las evaluaciones suficientes de la relación entre los objetivos establecidos para determinar su viabilidad en la ejecución, considerando recursos disponibles y tiempos; sin embargo, debido a los medios y propósitos establecidos de esta tesina, únicamente se evalúa la relación de elementos a partir de su correspondencia lógica operativa en términos generales.

Para la evaluación de la lógica operativa de los objetivos, se determina a continuación el carácter de las relaciones entre cada nivel de objetivos a través de tres evaluaciones. En primer lugar, se parte de la evaluación de las Actividades establecidas para los dos Resultados; por lo que esta primera evaluación se realiza en dos etapas, que a su vez se dividen en dos partes, considerando las dos Actividades planteadas para cada uno de los Resultados en el Árbol de Objetivos. En segundo lugar, sigue la evaluación de la relación de cada Resultado con respecto al Propósito Central; la cual se realiza en dos partes. En tercer lugar se evalúa la relación entre el Propósito Central y el Fin.

PRIMERA EVALUACIÓN

Como primera parte de la Primera Etapa de Evaluación de la relación entre Actividades y Resultados se analizan los siguientes cuestionamientos:

- ¿La implementación de mecanismos que efectivamente *Faciliten la búsqueda de empleo para las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza* conlleva al cumplimiento del objetivo del Programa de *Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos?*

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿La implementación de mecanismos que efectivamente faciliten la búsqueda de empleo para los beneficiarios definidos del Programa conlleva a contribuir a la inserción laboral de los mismos?

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre facilitar la búsqueda de empleo y contribuir a la inserción laboral, la cual es reflejo de una causalidad explícita; puesto que, al facilitar la búsqueda de empleo se contribuye precisamente a la inserción laboral. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

Como segunda parte de la Primera Etapa de Evaluación de la relación entre Actividades y Resultados se analiza lo siguiente:

- ¿La implementación de mecanismos que efectivamente *Faciliten el acceso a capacitación laboral para que las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza obtengan un empleo* conlleva al cumplimiento del objetivo del Programa de *Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos?*

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿La implementación de mecanismos que faciliten a los beneficiarios del Programa acceder a capacitación laboral permite contribuir a la inserción laboral de los mismos?

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre facilitar el acceso a capacitación y contribuir a la inserción laboral, la cual es reflejo también de una causalidad explícita; puesto que al facilitar el acceso a capacitación laboral se contribuye a la inserción laboral. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

Como primera parte de la Segunda Etapa de Evaluación de la relación entre Actividades y Resultados se analiza lo siguiente:

- ¿La *Operación de una red de Centros de Cuidado Infantil con servicios integrales para que madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza confíen el cuidado de sus hijos* conlleva al cumplimiento del objetivo de *Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos?*

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿La operación de una red de Estancias Infantiles con servicios integrales para que los beneficiarios del Programa confíen el cuidado de sus hijos permite ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a los beneficiarios tiempo disponible para buscar una fuente de ingresos?

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre operar una red de Estancias con servicios integrales y ofrecer alternativas para el cuidado infantil, la cual es reflejo de una causalidad explícita; puesto que al operar una red de Estancias Infantiles con servicios integrales se ofrece precisamente una alternativa de cuidado infantil. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

Como segunda parte de Segunda Etapa de Evaluación de la relación entre Actividades y Resultados 2 se analiza lo siguiente:

- ¿La *Operación de una red de Estancias infantiles con servicios accesibles para madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza* conlleva al cumplimiento del objetivo de Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos?

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿La operación de una red de Estancias Infantiles con servicios accesibles para los beneficiarios del Programa posibilita ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a los beneficiarios tiempo disponible para buscar una fuente de ingresos?

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre operar una red de Estancias con servicios accesibles y ofrecer alternativas para el cuidado infantil, la cual es reflejo de una causalidad explícita; puesto que al operar una red de Estancias Infantiles con servicios accesibles se ofrece precisamente una alternativa de cuidado infantil. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

Una vez determinada la existencia de una lógica operativa en las relaciones entre Actividades y Resultados, se evalúa entonces la relación de los Resultados con el Propósito Central.

SEGUNDA EVALUACIÓN.

Como primera parte de la Evaluación de la relación entre Resultados y Propósito Central se analiza lo siguiente:

- La acción de *Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos* conlleva al cumplimiento del objetivo del Programa de *Mejorar las oportunidades para que las madres solas, padres solos o tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza puedan aumentar sus ingresos?*

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿Contribuir a la inserción laboral de los beneficiarios del Programa permite mejorar las oportunidades para que estos aumenten sus ingresos?.

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre contribuir a la inserción laboral y mejorar las oportunidades para el aumento de ingresos, la cual es reflejo de una causalidad explícita; puesto que contribuir a la inserción laboral recae efectivamente en la mejora de oportunidades para aumentar ingresos. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

Como segunda parte de la Evaluación de la relación entre Resultados y Propósito Central se analiza lo siguiente:

- La acción de *Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos* conlleva al cumplimiento del objetivo del Programa de *Mejorar las oportunidades para que las madres solas, padres solos o tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza puedan aumentar sus ingresos?*

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿Ofrecer alternativas de cuidado infantil que posibiliten para los beneficiarios del Programa contar con tiempo disponible para buscar una fuente de ingresos permite mejorar las oportunidades para que estos aumenten sus ingresos?.

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre ofrecer alternativas de cuidado infantil que otorguen tiempo disponible y mejorar las oportunidades para aumentar ingresos la cual es reflejo

también de causalidad; puesto que si los beneficiarios disponen de tiempo para buscar una fuente de ingresos, pueden expresamente aumentar sus ingresos. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

Determinando también relaciones de causalidad en esta evaluación resta evaluar las relaciones con el último nivel de objetivos.

TERCERA EVALUACIÓN

Para la Tercera Evaluación se analiza lo siguiente:

- ¿Las acciones para *Mejorar las oportunidades para que las madres solas, padres solos o tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza puedan aumentar sus ingresos* conllevan al cumplimiento del objetivo del Programa de *Crear un esquema de seguridad social que proteja el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza?*

Al respecto, se puede evaluar la correspondencia de los objetivos reduciéndolos al siguiente planteamiento: ¿Mejorar las oportunidades para que los beneficiarios del Programa aumenten sus ingresos permite proteger el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza?.

De modo que, la evaluación clave se encuentra en la relación entre aumentar ingresos y proteger el bienestar socioeconómico, la cual es reflejo también de causalidad; puesto que, si las oportunidades que tienen los beneficiarios para aumentar sus ingresos son mejores, pueden proteger su bienestar socioeconómico. Por tanto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

El resultado de todas las evaluaciones resultó positivo, por lo que se determinó que existe lógica operativa entre todos los niveles de objetivos establecidos en el modelo del árbol de objetivos. A partir de estos resultados se plantean a continuación las propuestas de acciones que habrían permitido alcanzar los objetivos ya definidos para el Programa.

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Las bases sentadas con las evaluaciones de la lógica operativa entre los objetivos establecidos para el Programa permiten proponer los mecanismos específicos de implementación que habrían posibilitado en logro de objetivos. Las propuestas al respecto se muestran en la tabla 19.

Tabla 19. Redefinición de los Mecanismos de Implementación para el logro de Los objetivos del Programa.

Objetivo	Mecanismo de intervención
<p>Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de convocatoria para las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza que buscan integrarse al sector laboral. • Recepción de solicitudes. • Selección de beneficiarios según evaluación de su perfil socioeconómico para acceder a un sistema de capacitación laboral en el sector privado con las empresas convenidas. • Canalización de los beneficiarios en la sede empresarial más conveniente según disponibilidad de vacantes y perfil laboral particular a través de cédula de identificación que acredite la aceptación en el Programa. • Evaluación básica de aptitudes en la empresa para asignación de puesto. • Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Programa bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos.
<p>Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de convocatoria para suscribir convenio de coolaboración con empresas de todos los sectores económicas interesadas en cubrir sus vacantes laborales con beneficiarios del Programa a través de capacitación acorde con los perfiles solicitados, otorgándoles la prestación de servicios de cuidado infantil. • Recepción de proyectos. • Selección de proyectos conforme a la disponibilidad de zonas ofertadas y viabilidad de operación de Centros de Cuidado Infantil. • Las empresas serán responsables de asumir el costo total para la adecuación física de los inmuebles destinados a la operación de Centros de Cuidado Infantil.

Objetivo	Mecanismo de intervención
	<ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades en materia de Protección civil proporcionarán a las empresas un Programa Interno de Protección Civil para los inmuebles, así como la capacitación pertinente al respecto. • Una vez aprobado el inicio de operaciones de los Centros de Cuidado Infantil podrá comenzar la ocupación de vacantes disponibles. • Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Programa bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos. • La institución gubernamental responsable del Programa aportara una cantidad mensual a las empresas beneficiarias para cubrir el 80 % de la remuneración que será entregada a los beneficiarios siempre que los beneficiarios y sus hijos asistan diariamente.

Nota: Elaboración propia

Las acciones descritas en la columna de la derecha representan las actividades específicas que el Programa debió considerar para el logro de sus objetivos, teniendo en cuenta la redefinición de beneficiarios y objetivos que se realizó en la primera etapa de este proceso de evaluación. Las acciones enlistadas son una propuesta precisa del proceso de implementación que habría podido ser puesto en práctica para resultados distintos.

Las propuestas de acciones son formuladas como parte de esta reconfiguración del Programa a partir de las inconsistencias encontradas en el marco operativo del último año de operaciones; y se someten a evaluación de la lógica operativa inmersa en su secuencia más adelante, de la misma manera en que se han evaluado los tres primeros niveles de objetivos.

3.2.3 TRASLADO DE LA ESTRATEGIA A LA MATRIZ

Con la definición de los mecanismos de implementación de la reconfigurada estrategia de acción del Programa, el siguiente paso en este proceso consiste en identificar para cada propuesta de entre los mecanismos de implementación, actividades, resultados, propósito central y fin, el lugar que ocupan dentro del formato de la Matriz de la Estrategia de Intervención. Comenzando con la ubicación del Fin, el Propósito

central y los Resultados; los planteamientos definidos para cada categoría se incorporan a la Matriz como se observa en la tabla 20:

Tabla 20. *Modelo de Configuración Inicial de la Matriz de la Estrategia de Intervención del Programa.*

Resumen del Proyecto	Medios de verificación	Indicadores	Riesgos
Fin Crear un esquema de seguridad social que proteja el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza.			
Propósito central Mejorar las oportunidades para que los hogares en situación de pobreza cuya jefatura recaea en madres solas, padres solos o tutores puedan aumentar sus ingresos.			
Resultado 1 Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores en quienes recaea la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos.			
Resultado 2 Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recaea la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos.			
Actividades			

Nota: Elaboración propia

En esta primera vista de la Matriz, se incorporan únicamente los primeros tres niveles de la columna de Resumen del Proyecto porque son propuestas de las cuales ya se han expuesto las evaluaciones correspondientes para determinar su consistencia lógica. Si bien, los planteamientos que serán incorporados

en la última fila de la columna ya fueron descritos, aún resta presentar las evaluaciones respectivas para determinar su definitiva viabilidad como parte de la Estrategia de Intervención del Programa.

3.2.4 EXPLICITACIÓN DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN

En esta etapa se realiza una evaluación de los mecanismos de implementación que fueron establecidos en la Tabla 19, de la Redefinición de los mecanismos de intervención para el cumplimiento de los objetivos del Programa; esto con la finalidad de valorar si cada uno de ellos se habría controlado en su totalidad a través del Programa; y al mismo tiempo identificar las dificultades que podrían haberse presentado en su puesta en práctica.

En primer lugar, sobre los mecanismos propuestos para lograr *contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos*, se analizan en forma de secuencia:

1. *Difusión de convocatoria para las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza que buscan integrarse al sector laboral.*

La difusión a gran escala de una convocatoria dirigida a hogares en situación de pobreza se encontraba dentro de las capacidades de una instancia gubernamental, en tanto se hubieran aprovechado todos los medios al alcance, con especial atención a los mecanismos de difusión para impactar en los hogares con acceso restringido a canales de difusión moderna. De modo que esta actividad muy probablemente habría podido ser controlada por el Programa.

2. *Recepción de solicitudes.*

A la par de considerar medios de difusión que ofrecieran un acercamiento más directo a la población objetivo, también se habrían podido establecer medios para el análisis y determinación de solicitudes que fueran de alguna manera más accesibles a la población objetivo, dentro de los cuales se pudo haber considerado el establecimiento de módulos provisionales de atención o unidades móviles, ambos programados estratégicamente. De modo que esta actividad muy probablemente habría podido ser controlada por el Programa.

3. *Selección de beneficiarios según evaluación de su perfil socioeconómico para acceder a un sistema de capacitación laboral en el sector privado con las empresas convenidas.*

Para la determinación de beneficiarios era indispensable definir parámetros de evaluación que hicieran posible una estimación más acertada sobre la utilidad que se les podría haber ofrecido a los beneficiarios del Programa. Una propuesta que habría resultado bastante convincente es la de la recuperación del valor de salarios mínimos per cápita, que fue implementado en el Programa durante el 2010, en relación con el índice Nacional de Precios al Consumidor y la composición familiar de los hogares solicitantes como parámetro de evaluación del perfil socioeconómico de los solicitantes. Esta actividad muy probablemente habría podido ser controlada por el Programa.

4. *Canalización de los beneficiarios en la sede empresarial más conveniente según disponibilidad de vacantes y perfil laboral particular a través de cédula de identificación que acredite la aceptación en el Proyecto.*

En este caso, la intermediación entre los solicitantes y el sector empresarial es una actividad que requiere la implementación de sistemas de bases de datos eficaces. Por lo que, su implementación habría tenido que acompañarse de la figura de asesores para obtener a tiempo una valoración precisa de los perfiles ocupacionales de los solicitantes. Esta actividad muy probablemente habría podido ser controlada por el Programa.

5. *Evaluación básica de aptitudes en la empresa para asignación de puesto.*

La evaluación de las empresas convenidas con el Programa redirige por sí misma a una actividad con mayor independencia de las instancias gubernamentales, por lo que pudo implicar un riesgo para el desarrollo de todos los mecanismos de intervención del Programa y debió incluirse en la Matriz dentro de la columna de riesgos.

6. *Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Proyecto bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos.*

El control de esta actividad habría sido compartido con las empresas; sin embargo, su modificación no habría tenido tantas posibilidades, por lo que su implementación se encontraba dentro del control de Programa y perfectamente pudo formar parte de la Estrategia de Intervención.

En segundo lugar, sobre los mecanismos para lograr *Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos*, se analizan en forma de secuencia los siguientes mecanismos:

1. *Difusión de convocatoria para suscribir convenio de colaboración con empresas de todos los sectores económicas interesadas en cubrir sus vacantes laborales con beneficiarios del Proyecto a través de capacitación acorde con los perfiles solicitados, otorgándoles la prestación de servicios de cuidado infantil.*

La difusión a gran escala de una convocatoria dirigida a empresas de todos los sectores se encontraba claramente dentro de las capacidades de una instancia gubernamental; y su éxito podría haberse aumentado con el establecimiento de un esquema de colaboración y beneficios mutuos. De modo que, esta actividad muy probablemente se habría encontrado dentro del control del Proyecto.

2. *Recepción de proyectos.*

El establecimiento de canales institucionales funcionales para el intercambio de información y recepción directa de solicitudes por parte del sector empresarial es una actividad que indudablemente pudo manejarse por completo bajo el control del Programa.

3. *Selección de proyectos conforme a la disponibilidad de zonas ofertadas y viabilidad de operación de Centros de Cuidados Infantiles.*

Para la determinación de los proyectos que habrían sido viables para el logro de los objetivos del Programa, debieron establecerse parámetros de zonificación, a fin de delimitar las zonas en que la implementación de la Estrategia produciría los efectos buscados; es decir, ubicar los espacios territoriales en donde se concentre la población objetivo. Esta actividad muy probablemente se habría encontrado dentro del control del Programa.

4. *Las empresas serán responsables de asumir el costo total para la adecuación física de los inmuebles destinados a la operación de Centros de Cuidado Infantil.*

En esta actividad el control obligatoriamente habría sido compartido, en tanto que la inversión para la adecuación de un inmueble sería responsabilidad de las empresas convenidas, mientras, la orientación para un mejor aprovechamiento de espacios y adecuado funcionamiento para el objetivo, sería otorgada a través del Programa. Esta actividad muy probablemente se habría encontrado dentro del control en cierta medida, del Programa.

5. *Las autoridades en materia de Protección civil proporcionarán a las empresas un Programa Interno de Protección Civil para los inmuebles, así como la capacitación pertinente al respecto.*

En esta actividad resalta una intervención integral de varias instancias gubernamentales; por lo que, también garantizar la participación de autoridades en materia de protección civil, en favor de la seguridad en los centros de atención infantil, pudo ser controlada mediante el Programa.

6. *Una vez aprobado el inicio de operaciones de los Centros de Cuidado Infantil podrá comenzar la ocupación de vacantes disponibles.*

Esta actividad hace referencia a un proceso mecánico que comenzaría con el intercambio de información entre la instancia gubernamental responsable y las empresas para la asignación de solicitantes en las empresas disponibles. De modo que, esta actividad muy probablemente se habría encontrado dentro del control del Programa.

7. *Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Proyecto bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación del servicio de cuidados infantiles para sus hijos.*

Para la ocupación de vacantes, la instancia gubernamental verificaría que los beneficiarios se incorporasen a la empresa a la que fueron dirigidos siempre que les fuera otorgado un contrato laboral que garantizara una remuneración económica acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación del servicio de cuidado infantil. Si bien la acción obligatoriamente habría sido compartida, el control del Programa sobre la acción también habría sido determinado.

8. La institución gubernamental responsable del programa aporta una cantidad mensual a las empresas beneficiarias para cubrir el 80 % de la remuneración que será entregada a los beneficiarios siempre que los beneficiarios y sus hijos asistan diariamente.

Después de garantizar la integración de los beneficiarios o beneficiarias a un empleo, la instancia gubernamental responsable se ocupa de cubrir el 80 % del salario mínimo vigente en cada caso de contratación. Esta actividad habría podido ser controlada en parte a través del Programa.

Puede concluirse que todos los planteamientos considerados como mecanismos para la implementación de la Estrategia definida son aceptados, por lo que cada uno se incorpora a la Matriz tal como fueron definidos; en tanto, las implicaciones de riesgos relacionadas con algunos de los mecanismos, también se incorporan a la Matriz. Las implicaciones de riesgo se incorporan en la cuarta columna de la Matriz, planteándose como sigue:

- El sector empresarial puede no tener la mayor disponibilidad para establecer un esquema de colaboración con la instancia responsable del Proyecto.
- El tiempo requerido por las empresas convenidas para establecer su propio Centro de Atención Infantil puede retrasar el logro del Propósito Central del Proyecto.
- Los procesos de selección que las empresas implementen para la contratación de los beneficiarios del Proyecto pueden retrasar su integración en las vacantes disponibles.

Antes de mostrar el modelo final de la Matriz de la Estrategia de Intervención del Programa, se expone la definición de los elementos restantes para completar las columnas.

3.2.5 RECTIFICACIÓN DE LA LÓGICA VERTICAL DE LA MATRIZ

Este paso consiste en una última verificación de una relación causal entre los elementos que conforman la columna de Resumen del Proyecto. Si bien, parte de este proceso ya se ha cumplido en el apartado de la Definición de la Estrategia de Intervención, los elementos que no han sido analizados hasta el momento bajo el mismo criterio, son los propuestos como mecanismos de implementación en la Tabla 21. La evaluación se expone a continuación en dos etapas, la primera respecto a la relación entre los mecanismos de implementación para el logro del Resultado 1; la segunda, respecto a la relación entre los mecanismos de implementación para el logro del Resultado 2.

EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN PARA OBTENER EL RESULTADO 1 DEL PROGRAMA.

Para evaluar la relación de causalidad entre los mecanismos para lograr *contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos*, se consideran las siguientes acciones:

1. Difusión de convocatoria para las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza que buscan integrarse al sector laboral.
2. Recepción de solicitudes.
3. Selección de beneficiarios según evaluación de su perfil socioeconómico para acceder a un sistema de capacitación laboral en el sector privado con las empresas convenidas.

4. Canalización de los beneficiarios en la sede empresarial más conveniente según disponibilidad de vacantes y perfil laboral particular a través de cédula de identificación que acredite la aceptación en el Programa.
5. Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Programa bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos.

Puede descubrirse si existe lógica operativa en esta secuencia evaluando cada planteamiento comenzando con la evaluación desde la acción número 1 hasta llegar al Resultado al que se orientan, de la siguiente manera:

1. *¿Es posible que a través de la Difusión de una convocatoria para madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza que buscan integrarse al sector laboral se reciban solicitudes de apoyo de los grupos objetivo del Proyecto?*

Bajo la suposición de que las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza buscan una manera de mejorar su posición socioeconómica, ante la oferta de una alternativa de apoyo para integrarse a un empleo que les permita aumentar sus ingresos, lógicamente serían solicitantes de apoyo por parte del Proyecto. Por lo que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

2. *¿La recepción de solicitudes permitiría llevar a cabo una selección de beneficiarios según evaluación de su perfil socioeconómico para acceder a un sistema de capacitación laboral en el sector privado con las empresas convenidas?*

Con el propósito de orientar todos los beneficios del Proyecto a la población objetivo, sería prudente efectuar evaluaciones de los solicitantes a fin de determinar la pertenencia a alguno de los grupos definidos como potenciales beneficiarios; y las evaluaciones únicamente podrían llevarse a cabo a partir de las solicitudes que se reciban. Por esto, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

3. *¿La selección de beneficiarios según evaluación de su perfil socioeconómico para acceder a un sistema de capacitación laboral permitiría su canalización en la sede empresarial más conveniente según disponibilidad de vacantes y perfil laboral particular a través de cédula de identificación que acredite la aceptación en el Programa?*

Tras un proceso de selección del perfil socioeconómico de los solicitantes, efectivamente podría realizarse su canalización la sede empresarial que más le sea conveniente. De modo que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

4. *¿La canalización del beneficiario o beneficiaria en la sede empresarial más conveniente según su perfil laboral particular y la disponibilidad de vacante, permitiría que la empresa lleve a cabo una Evaluación básica de aptitudes para asignación de puesto?*

A pesar de las consideraciones que el Proyecto contemple para una canalización efectiva de beneficiarios a las empresas convenidas, luego de las propuestas para ocupar las vacantes disponibles, la empresa en cuestión podría implementar un proceso de selección interno en beneficio de su corporación; la cual únicamente tendría lugar a partir de la canalización de beneficiarios a su espacio. Por lo que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

5. *¿Una evaluación básica de aptitudes para asignación de puesto previa a la contratación en la empresa, llevaría al establecimiento de un contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Proyecto bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos?*

En cuanto la empresa realice las evaluaciones suficientes para determinar la viabilidad de una contratación bajo el esquema de colaboración del Proyecto y los resultados sean positivos, debería tener lugar la firma de un contrato laboral con las especificaciones del Proyecto. De manera que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN PARA OBTENER EL RESULTADO 2 DEL PROGRAMA.

Para evaluar la relación de causalidad entre los mecanismos para *lograr ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores que tienen la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos.*, se consideran las siguientes acciones:

1. Difusión de convocatoria para suscribir convenio de colaboración con empresas de todos los sectores económicas interesadas en cubrir sus vacantes laborales con beneficiarios del Programa a través de capacitación acorde con los perfiles solicitados, otorgándoles la prestación de servicios de cuidado infantil.
2. Recepción de proyectos.
3. Selección de proyectos conforme a la disponibilidad de zonas ofertadas y viabilidad de operación de Centros de Cuidados Infantiles.
4. Las empresas son responsables de la adecuación física de los inmuebles destinados a la operación de Centros de Cuidados Infantiles.
5. Las autoridades en materia de Protección civil proporcionan a las empresas un Programa Interno de Protección Civil para los inmuebles, así como la capacitación pertinente al respecto.
6. Una vez aprobado el inicio de operaciones de los Centros de Atención Infantil podrá comenzar la ocupación de vacantes disponibles.
7. Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Programa bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos.
8. La institución gubernamental responsable del Programa aportara una cantidad mensual a las empresas beneficiarias para cubrir el 80 % de la remuneración que será entregada a los beneficiarios siempre que los beneficiarios y sus hijos asistan diariamente.

A su vez, puede descubrirse si existe lógica operativa en esta secuencia evaluando cada planteamiento comenzando con la evaluación desde la acción número 1 hasta llegar al Resultado al que se orientan, de la siguiente manera:

1. *¿Con la difusión de una convocatoria para suscribir convenio de colaboración con empresas de todos los sectores económicos interesadas en cubrir sus vacantes laborales con beneficiarios del Proyecto a través de capacitación acorde con los perfiles solicitados, otorgándoles la prestación de servicios de cuidado infantil sería posible que la instancia gubernamental responsable recibiera proyectos?*

Bajo la suposición de que los empresarios obtendrían beneficios al suscribir convenio de colaboración con el sector gubernamental a través del Proyecto, ante la oferta los empresarios resultarían interesados en presentar sus propuestas. Por lo que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

2. *¿Luego de la recepción de proyectos, tendría lugar una selección conforme a la disponibilidad de zonas ofertadas y viabilidad de operación de Centros de Atención Infantil?*

A partir de la recepción de proyectos, resultaría de utilidad emplear mecanismos de evaluación para determinar la viabilidad de las propuestas de acuerdo con el Propósito del Proyecto, lo que únicamente podría realizarse tras la recepción de las mismas. De modo que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

3. *¿Después de una selección de proyectos se establecería la responsabilidad de las empresas para encargarse de la adecuación física de los inmuebles destinados a la operación de Centros Atención Infantil?*

Las empresas seleccionadas deberían congeniar con las bases de operación del Proyecto en tanto la asignación de responsabilidades y sus beneficios; ante lo cual, se puede responder que las propuestas aceptadas por la instancia gubernamental responsable del Proyecto incluirían en sí mismas la noción para adquirir la responsabilidad de adecuación de Centros de Atención Infantil. Así que, la selección de proyectos conduciría al comienzo de labores para la adecuación del inmueble; y se determina que en esta relación de acciones existe lógica operativa.

4. *¿Una vez que las empresas terminaron la adecuación física de los inmuebles destinados a la operación de Centros de Cuidados Infantiles, las autoridades en materia de Protección civil pueden proporcionar a las empresas un Programa Interno de Protección Civil para los inmuebles, así como la capacitación pertinente al respecto?*

Así como se establece la responsabilidad de adecuaciones físicas al inmueble a cargo de las empresas, la instancia gubernamental responsable del Proyecto, a partir de la verificación de condiciones adecuadas, se otorgaría a las empresas un Programa Interno de Protección Civil. De tal manera que, se determina que existe lógica operativa en esta relación.

5. *¿A partir de que las autoridades en materia de Protección civil otorgan a las empresas un Programa Interno de Protección Civil para los inmuebles y la capacitación pertinente al respecto, las empresas pueden comenzar a ocupar las vacantes disponibles?*

Una vez que los Centros de Atención Infantil cuentan con el Programa Interno de Protección Civil pueden comenzar a operar, por lo que, las empresas pueden ofertar formalmente sus vacantes disponibles por medio del Proyecto a los beneficiarios. De modo que, se determina que en esta relación existe lógica operativa.

6. *¿Cuando las empresas han comenzado a ofertar sus vacantes, pueden entonces establecer un contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Proyecto que fuera aceptado bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos?*

Si las empresas seleccionaron alguno de los beneficiarios del Proyecto canalizado a su vacante disponible, para continuar deben establecer un contrato laboral con las especificaciones indicadas por el Proyecto. De modo que, en esta relación se determina que existe lógica operativa.

7. *¿Si las empresas han establecido contratos laborales con los beneficiarios, entonces la Institución gubernamental responsable del Programa aporta una cantidad mensual a las empresas beneficiarias para cubrir el 80 % de la remuneración que será entregada a los beneficiarios siempre que los beneficiarios y sus hijos asistan diariamente.*

En cuanto se establece el contrato laboral, la empresa adquiere los beneficios del convenio de colaboración a través del cual se relaciona con el Proyecto, el cual consiste en la aportación de un monto mensual parte de la remuneración que es entregada al beneficiario del Programa que fue contratado. De tal modo, se determina que existe lógica operativa en estos planteamientos.

3.2.6 DEFINICIÓN DE INDICADORES

La evaluación realizada a todos los componentes de la Estrategia de Intervención hace posible finalmente su incorporación a la Matriz del Programa dentro de la columna de Resumen del Proyecto. Sin embargo, para completar la Matriz es necesario definir en cada nivel de objetivos los indicadores que habrían permitido demostrar su cumplimiento, así como los medios específicos para comprobar los avances.

En este tenor, para completar la Matriz en la columna de indicadores se establece para cada nivel de objetivos un indicador que en general para cada nivel, expresa el resultado de una valoración respecto al estado anterior del mismo objetivo o bien, del objetivo inmediato que le antecede, el cual debe ser formulado

en cantidades porcentuales. Asimismo, se especifica en cada caso la periodicidad según la cual deberían ser medidos los resultados.

Además, según el nivel de objetivos del que se trata y la periodicidad de medición establecida, se define que la expresión de indicadores sea acorde con una comparación entre los resultados del periodo anterior, de modo que sea expresada exactamente la variación porcentual de resultados.

A partir de los indicadores definidos en cada nivel de objetivos, se establecen los medios que habrían permitido la comprobación de resultados. Para la mayor parte de los indicadores, se establece como medio de verificación la consulta de registros administrativos de avance y la actualización de bases de datos; en algunos casos, en que la complejidad del objetivo es mayor, se establece la consulta de documentos de comprobación más específicos, tales como lo podrían haber sido los contratos suscritos con los empresarios, o aquellos suscritos entre los empresarios y los beneficiarios del Programa.

La integración de los elementos definidos en cada columna se puede apreciar en su totalidad en la tabla 21, que expresa la Matriz de la Estrategia de Intervención redefinida a partir del análisis de cada componente de referencia en los lineamientos oficiales del Programa.

Tabla 21. Matriz de la redefinición de la Estrategia de Intervención del Programa.

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
FIN			
Crear un esquema de seguridad social que proteja el bienestar socioeconómico de la población en situación de pobreza.	Evaluación de los niveles de pobreza. Medida anual.	Índices estadísticos creados por las instituciones competentes. Medida anual.	Las condiciones económicas del país podrían no ser favorables para disminuir los niveles de pobreza o carencia.
PROPÓSITO CENTRAL			
Mejorar las oportunidades para que los hogares en situación de pobreza cuya jefatura recae en madres solas, padres solos o tutores puedan aumentar sus ingresos.	Variación porcentual del total que beneficiarios que han aumentado sus ingresos. Medida anual.	Resultados de evaluaciones a los beneficiarios.	La disponibilidad del presupuesto asignado al Programa puede ser insuficiente para lograr los resultados programados.
RESULTADOS			
1. Contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos.	Variación porcentual del total de beneficiarios que se han incorporada al sector laboral. Medida semestral.	Registros administrativos/Actualización de bases de datos.	El sector empresarial puede no tener la mayor disponibilidad para establecer un esquema de colaboración con la

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
2. Ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos.	Variación porcentual del total de beneficiarios que tienen acceso a servicios de cuidado infantil. Medida semestral.	Registros administrativos/Actualización de bases de datos.	instancia responsable del Proyecto.
ACTIVIDADES			
1.1 Difusión de convocatoria para las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza que buscan integrarse al sector laboral.	Alcance de la convocatoria. Medida anual.	Evidencias documentales de los medios de difusión.	Los procesos de selección que las empresas implementen para la contratación de los beneficiarios del Proyecto pueden retrasar su integración en las vacantes disponibles.
1.2 Recepción de solicitudes	Variación porcentual en el total de proyectos recibidos. Medida anual.	Registros administrativos.	
1.3 Selección de beneficiarios según evaluación de su perfil socioeconómico para acceder a un sistema de capacitación laboral en el sector privado con las empresas convenidas.	Porcentaje de beneficiarios en relación al total de solicitantes. Medida trimestral.	Registros administrativos.	

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
1.4 Canalización de los beneficiarios en la sede empresarial más conveniente según disponibilidad de vacantes y perfil laboral particular a través de cédula de identificación que acredite la aceptación en el Programa.	Variación porcentual de Cédulas de Identificación de beneficiarios entregadas. Medida trimestral.	Acuses de recibo/Registros administrativos.	
1.5 Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Programa bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos.	Variación porcentual de contratos establecidos entre beneficiarios y empresas. Medida trimestral.	Reportes de contrataciones laborales.	
2.1 Difusión de convocatoria para suscribir convenio de colaboración con empresas de todos los sectores económicas interesadas en cubrir sus vacantes laborales con beneficiarios del Programa a través de capacitación acorde con los perfiles solicitados, otorgándoles la prestación de servicios de cuidado infantil.	Alcance de la convocatoria. Medida anual.	Evidencias documentales de los medios de difusión.	El tiempo requerido por las empresas convenidas para establecer su propio Centro de Atención Infantil puede retrasar el logro del Propósito Central del Proyecto.
2.2 Recepción de proyectos.	Variación porcentual en en total de proyectos recibidos. Medida anual.	Registros administrativos.	

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
2.3 Selección de proyectos conforme a la disponibilidad de zonas ofertadas y viabilidad de operación de Centros de Cuidados Infantiles.	Porcentaje de proyectos aceptados en relación al total de propuestas recibidas. Medida trimestral.	Convenios con empresas realizados.	
2.4 Las empresas son responsables de la adecuación física de los inmuebles destinados a la operación de Centros de Cuidados Infantiles.	Porcentaje de proyectos de Centros de Cuidados Infantiles en proceso. Medida trimestral.	Registros de seguimiento.	
2.5 Las autoridades en materia de Protección civil proporcionan a las empresas un Programa Interno de Protección Civil para los inmuebles, así como la capacitación pertinente al respecto.	Variación porcentual de Programas y capacitaciones otorgadas a las empresas convenidas. Medida trimestral.	Registros administrativos/Acuses de recibo.	
2.6 Una vez aprobado el inicio de operaciones de los Centros de Atención Infantil podrá comenzar la ocupación de vacantes disponibles.	Porcentaje de vacantes ocupadas en relación con las vacantes disponibles. Medida trimestral.	Registros administrativos/Actualización de bases de datos.	
2.7 Establecimiento de contrato por al menos un año entre la empresa y el beneficiario del Programa bajo un esquema laboral de remuneración acorde al salario mínimo vigente en la zona y la prestación de servicios de cuidados infantiles para sus hijos.	Variación porcentual de contratos establecidos entre beneficiarios y empresas. Medida trimestral.	Reportes de contrataciones laborales.	

Resumen del proyecto	Indicadores	Medios de verificación	Riesgos
2.8 La institución gubernamental responsable del Programa aportara una cantidad mensual a las empresas beneficiarias para cubrir el 80 % de la remuneración que será entregada a los beneficiarios siempre que los beneficiarios y sus hijos asistan diariamente.	Variación porcentual en la cantidad de aportaciones entregadas a las empresas para cubrir la remuneración a los beneficiarios. Medida trimestral	Registros contables	

Nota: *Elaboración propia.*

La Matriz de la Estrategia de Intervención expresa de forma resumida la mecánica de implementación redefinida del Programa, de modo que se observan importantes diferencias respecto al proceso establecido de implementación real del Programa. Para formular las conclusiones al respecto de las diferencias entre las estrategias definidas puede efectuarse una breve comparación con los lineamientos de las ROP del Programa en 2018, la cual se expresa en el apartado 2.3 de la Tesina.

El aspecto principal que se puede identificar al respecto es sobre la definición de beneficiarios, porque en la estrategia redefinida se aprecia una mayor especificación del perfil de beneficiarios. El siguiente aspecto a destacar es la definición de objetivos; mientras las ROP de 2018 establecen el objetivo de “mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian”, el objetivo en la estrategia redefinida considera como objetivo “Mejorar las oportunidades para que los hogares en situación de pobreza cuya jefatura recae en madres solas, padres solos o tutores puedan aumentar sus ingresos”.

La diferencia entre ambos planteamientos consiste, tal como sucede con la definición de beneficiarios, en que las ROP de 2018 expresan varios términos ambiguos, siendo que definen como objetivo tanto mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral como mejorar las condiciones de permanencia en el mercado laboral; la formulación de este planteamiento llevó en consecuencia a una definición de actividades también ambiguas. Mientras, la Matriz expresa el objetivo específico de mejorar las oportunidades para que los hogares puedan aumentar sus ingresos, planteamiento que contempla orientar acciones específicamente al logro de un único objetivo. Este fenómeno es muestra de que en el diseño de los lineamientos del Programa no se efectuaron los análisis suficientes que permitieran delimitar un único objetivo; que a su vez funcionara como guía de las actividades que fueran implementadas.

Con los antecedentes explicados, resulta en efecto que tras una comparación de los objetivos del Programa establecidos en menos nivel, también se aprecien problemas en su definición. Según el último análisis, para continuar seguiría el análisis de las vertientes principales de intervención, que en las ROP de 2018 corresponden a las dos modalidades del Programa, y en la estrategia redefinida corresponden a los dos Resultados que se encuentran en la Matriz.

Al respecto, se recordará que las ROP definen por una parte, la modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos y por otra, la modalidad de impulso a los servicios de cuidado infantil; definiendo para la primera, en resumen el otorgamiento de un subsidio para que las madres trabajadoras, padres solos y tutores seleccionados cubrieron el pago por servicios de Estancias Infantiles; y para la segunda, el

otorgamiento de un subsidio para la creación de Estancias Infantiles. De modo que en sentido directo, puede apreciarse una falta de conexión entre el objetivo de “mejorar las condiciones de acceso y permanencia al mercado laboral...” y las acciones de otorgar subsidios por un lado para crear Estancias Infantiles y por otro para cubrir el pago por servicios de las mismas.

Por su parte, la Estrategia de Implementación en la Matriz construida, expresa como Resultados: “contribuir a la inserción laboral de las madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza para que aumenten sus ingresos” y “ofrecer alternativas de cuidado infantil que permitan a madres solas, padres solos y tutores en quienes recae la jefatura de un hogar en situación de pobreza aumentar su tiempo disponible y buscar una fuente de mayores ingresos”. La relación entre ambos resultados con respecto al objetivo de “mejorar las oportunidades para que los hogares en situación de pobreza puedan aumentar sus ingresos” se valora como exactamente dependiente; tal como se explicó en el apartado 3.2.4, de la explicitación del proyecto de intervención.

De manera que, en la comparación de este nivel de objetivos se aprecia también una importante falta de consistencia en el diseño de las acciones implementadas en el marco del Programa; en gran medida, estas inconsistencias fueron determinadas desde la definición de un objetivo sin la suficiente especificación.

Para el siguiente análisis de objetivos, se toman como referencia las figuras 8 y 9, sobre el proceso de implementación del Programa en sus dos modalidades según las ROP 2018, en las cuales se resume la mecánica de implementación para cada modalidad y puede apreciarse una secuencia lógica muy clara en ambos casos. Por su parte, el nivel de objetivos equivalente en la Matriz construida es el de Actividades, en el cual también se expresa una secuencia lógica clara; el análisis respectivo sobre la determinación del carácter de las relaciones entre cada actividad se expresa en el apartado 3.2.5 de la rectificación de la lógica vertical de la Matriz.

A diferencia de los niveles anteriores, la consistencia en este nivel de objetivos según los lineamientos del Programa para 2018 es significativamente mayor; sin embargo, el valor que adquieren dentro del conjunto no es suficiente para cambiar la evaluación integral de la lógica de intervención del Programa.

De acuerdo con este último resumen de análisis por cada objetivo, es válido expresar que la lógica de intervención del Programa según las ROP del último año de operaciones fue en gran medida inconsistente, de acuerdo con las herramientas aplicadas del EML, que permitieron adecuadamente llevar a cabo la evaluación.

CONCLUSIONES

Los objetivos de esta tesina se pueden expresar en términos generales como el propósito de demostrar que la formación en la Universidad Autónoma Metropolitana prepara a los egresados para emitir evaluaciones y críticas relacionadas con la agenda pública a partir de bases científicas. En términos más específicos, el objetivo de esta tesina fue demostrar la capacidad de integrar el análisis de diversos marcos teóricos para determinar su aplicación en la resolución de una pregunta científica.

La pregunta establecida que orientó la investigación fue a cerca de la utilidad de un conjunto de herramientas metodológicas para el análisis de la acción política; pero este objetivo no fue definido desde el inicio del proceso de investigación. La adopción del marco metodológico que sería implementado para el desarrollo de la tesina ocurrió únicamente después del estudio de varias posibilidades de análisis, entre las que se encontraron aplicaciones de evaluaciones de orden financiero y también aplicaciones relacionadas con evaluaciones de impacto social. Afortunadamente, en la etapa de exploración de las posibilidades para estudiar el campo de las políticas públicas, recibí la orientación de quien se convirtió en mi asesor de tesina; y me instó a emprender una investigación bajo un enfoque metodológico que no era frecuentemente utilizado en investigaciones relacionadas con las políticas. De este modo sucedió mi acercamiento con el Enfoque de Marco Lógico.

Sin embargo, antes de definir el marco metodológico para estudiar el tema de las políticas públicas, se estableció precisamente el tema de las políticas como enfoque para el trabajo terminal de la licenciatura. La elección del tema de las políticas estuvo motivada por el interés particular por aprender en materia de los fundamentos teóricos para la configuración de políticas. Asimismo, la definición del caso del Programa de Estancias Infantiles surgió ante la presencia de un entorno de discusión pública generalizada que tuvo lugar en el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador; la cual surgió a raíz de la cancelación del Programa. Al respecto, me permito reconocer que mi postura se encontró en determinado momento de lado de la opinión pública que defendía la continuación de operaciones del Programa.

Esta circunstancia me permitió valorar firmemente las razones por las cuales comencé mi formación en la Licenciatura; entre las cuales, se encontró el deseo por comprender de mejor manera los fenómenos que diariamente son sujeto de discusiones en todos los ámbitos de convivencia, como lo son los fenómenos

públicos. Así que, tomé la decisión de emprender la investigación al respecto del tema para estar en posibilidades de entender el desarrollo de todos los hechos alrededor.

En conjunto, el propósito de la investigación se delimitó como evaluar el Programa de Estancias Infantiles en su consistencia lógica operativa, con la aplicación de las herramientas del Enfoque de Marco Lógico. La delimitación del propósito terminó satisfaciendo tanto los requisitos académicos como las motivaciones personales sobre el tema.

En este punto, también quiero señalar la dificultad que experimenté en el análisis del Programa al encontrar la serie de vacíos lógicos en su formulación, lo que me permite a su vez, hacer una generalización al respecto. Esta experiencia me hizo percibir que uno de los retos que puede enfrentar un investigador social es ser capaz de separar sus inclinaciones personales para emitir críticas a cerca de determinado tópico sustentadas en el método científico; lo que a mi consideración, difícilmente ocurre en el campo de las ciencias básicas. Sin embargo, este fenómeno sirvió como una motivación más para el desarrollo de la investigación.

Por otro lado, así como el estudio detallado del Programa de Estancias Infantiles rindió conocimientos de mucho valor, también el estudio del campo de las políticas públicas y su relación con el Enfoque de Marco Lógico fue muy enriquecedor. A juicio propio, me es grato expresar que en las teorías sobre las políticas públicas se encuentran un sinnúmero de conocimientos valiosos para los analistas de la ciencia política. Esta opinión se funda en la lectura específicamente de los orígenes del estudio de las políticas públicas en el mundo moderno, que tal como ocurre con el inicio de los estudios sobre la misma política desde una perspectiva científica, se traducen en una difícil búsqueda por alcanzar el más alto ideal político; a saber, lograr la construcción de una sociedad con el más alto respecto a la dignidad humana y la vida colectiva libre de problemas.

Después de concluir la investigación teórica, se procedió con la investigación del método científico que sería aplicado en el análisis político; sobre esta parte de la investigación, el recorrido fue de la misma manera muy enriquecedor, aunque los motivos son de distinto orden. En cuanto al estudio del Enfoque de Marco Lógico, la satisfacción adquirida fue relativa a la percepción de adquirir conocimientos de aplicación más profesional, que en realidad fueron completamente nuevos dentro del conjunto de aprendizajes adquiridos a lo largo de la Licenciatura.

Las bases creadas a partir del Marco Lógico para el desarrollo de la tesina, permitieron a su vez, que a la par en que se efectuaba la investigación del marco de operación del Programa y sus modificaciones, se

efectuaron análisis parciales continuamente; estos análisis se hallan integrados en el contenido de este trabajo, esencialmente en el Capítulo II y el Capítulo III. Sin embargo, podrá señalarse que en cuanto a la evaluación de la lógica de intervención del Programa, que representa el objetivo de la tesina, no son referenciados en su totalidad los análisis efectuados al mismo.

Sin embargo, las valoraciones obtenidas de toda la información que se expone del Programa se encuentran inmersas de forma muy puntual en la formulación de cada evaluación, argumento crítico y análisis del Capítulo III. Para muestra de ello, se pueden resumir algunas de las principales conclusiones sobre la formulación y la operación del Programa de Estancias Infantiles.

Una de estas conclusiones es que de acuerdo con las evaluaciones realizadas al Programa en el marco de las herramientas del Enfoque de Marco Lógico, el diseño de intervención del Programa presentó importantes vacíos lógicos procedimentales; uno de los principales fue la inconsistencia entre el objetivo de apoyar a los hogares para mejorar su situación socioeconómica a partir de su incorporación a un empleo, para el cual fue formulado el establecimiento de subsidios para garantizar el acceso de las madres y padres a servicios de cuidado infantil; en tanto, posiblemente habría resultado en mejores resultados el diseño de una estrategia para garantizar directamente el acceso a un empleo.

No obstante, esta acción habría traducido en una orientación completamente diferente del Programa; sin olvidar que, el planteamiento de esta inconsistencia en el Programa está dada a partir de la formulación de sus objetivos, de modo que la inconsistencia está en resumidas cuentas, en la definición de objetivos del Programa y los medios diseñados para alcanzarlos.

Así, continuando sobre la base de los establecidos objetivos del Programa, otra de las conclusiones derivado de su estudio, consiste en la falta de un sistema efectivo de monitoreo de su implementación. Puesto que, en el supuesto de que el otorgamiento de subsidios a los beneficiarios para garantizar el acceso a servicios de cuidado y atención infantil, se relacionara directamente con garantizar el acceso a su vez, a un empleo, habría sido indispensable diseñar también mecanismos de comprobación del impacto para la incorporación de los beneficiarios al mundo laboral. Dentro de estos mecanismos, se habría tenido que incluir además estrategias que permitieran conocer también el periodo en que los apoyos del Programa se tradujeran en resultados en relación al logro del objetivo definido.

En el mismo sentido, es de señalar que otro de los aspectos de gran importancia que no fue considerado en el diseño del marco de operaciones del Programa, fue el establecimiento de mecanismos que

permitieran conocer y medir las condiciones laborales a las que los beneficiarios del Programa se enfrentaban en cuanto lograban acceder a un empleo, considerando mínimamente el monto de sus percepciones salariales y las prestaciones laborales a las que tenían acceso.

Por la falta de una definición de estrategias para medir resultados específicos sobre la contribución real al objetivo del Programa, es que se puede argumentar que la estrategia operativa del Programa tuvo varias inconsistencias desde su inicio; incluso, podría argumentarse que el propósito del Programa terminó reduciéndose a la provisión de servicios de cuidado infantil, esto, considerando fenómenos como los sustantivos aumentos que se implementaron en los montos de apoyo para el Impulso a los Servicios de Cuidado Infantil durante todo el periodo de operaciones.

En contraste con este punto, resulta importante destacar la desaparición de la tercera modalidad del Programa, consistente en el apoyo para la Incorporación a la Red de Estancias Infantiles, en 2013, con el inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto. Si bien, las razones que llevaron a la desaparición de esta modalidad con el cambio de gobierno, no se analizan en este trabajo, la acción se puede referir como resultado de los análisis que la administración en funciones realizó; y al relacionarse con las estrategias de intervención redefinidas en la tesina, se apunta a que la modificación de este rubro del Programa pudo resultar en efectos positivos con respecto a la búsqueda del logro de los objetivos establecidos para el mismo.

Adicionalmente, este planteamiento se ve reforzado por otra modificación sustantiva que tuvo lugar en el sexenio de Peña Nieto, el aumento en los montos de apoyo en la Modalidad de Apoyo a Madres y Padres Trabajadores; la reelevancia de esta modificación radica en que, no se presentó un fenómeno similar durante el primer sexenio de operaciones del Programa, como sí ocurrió con la segunda y tercera modalidad.

Es a partir de estas conclusiones como se configuró una estrategia de intervención distinta. El proceso de construcción de la estrategia fue igualmente satisfactorio, en tanto se efectuaron múltiples análisis y evaluaciones a distinta escala sobre los planteamientos redefinidos para el Programa, que implicaron valoraciones de carácter político, que se sustentaron en gran medida en todos los conocimientos y experiencias adquiridos durante el estudio de la Licenciatura. Sobre este diseño también es prudente formular algunas conclusiones.

Una de las primeras valoraciones al respecto de la estrategia redefinida según el objetivo del Programa, es que la implementación de los mecanismos establecidos habría tenido un impacto limitado en comunidades con alto grado de marginación; esto derivado de una mayor dificultad para la difusión de la

información, en comparación con comunidades con acceso a medios de información masivos. Además, habría que tomarse en cuenta la posibilidad de un rechazo de los miembros de comunidades marginadas, a buscar su integración a un empleo remunerado.

Otro aspecto de gran importancia para evaluar la viabilidad de la estrategia de intervención configurada como resultado de la aplicación de las evaluaciones al Programa, está en considerar las posibilidades de rechazo y disposición del sector empresarial ante una oferta de establecer convenios de colaboración en las condiciones referidas; para este punto vale tomar en cuenta que una estrategia similar fue implementada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a través del Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro. Aunque, tanto una comparación de estrategias, como una evaluación más ardua de la estrategia diseñada para el Programa objeto de estudio, está fuera del alcance de la tesina.

Lo que sí se puede decir es que, en términos lógicos, la estrategia diseñada para el Programa lleva implícita inevitablemente una responsabilidad compartida entre el sector gubernamental y el sector empresarial, de la cual se pueden plantear efectos positivos. Por una parte, está la garantía de que los beneficiarios se integren en menor tiempo al campo laboral, a la par de contar con servicios infantiles, lo que puede traducirse en una autonomía más rápida de los beneficiarios respecto al Programa.

Esta implicación de autonomía para los beneficiarios hace referencia a considerar dos escenarios; el primero, que después del tiempo delimitado en el contrato laboral, los beneficiarios adquirieran estabilidad y pudieran permanecer en el empleo en el que se integraron; el segundo, que aún si perdieran el puesto que obtuvieron como beneficio del Programa, al separarse de la empresa contarían al menos con una mínima experiencia laboral que les permitiría muy probablemente encontrar otro espacio en el sector laboral.

De manera que, conforme a todos los planteamientos expuestos como parte de las conclusiones de esta tesina, se está en posibilidad de señalar que la utilidad de las herramientas del Enfoque de Marco Lógico fue la suficiente para evaluar la lógica de intervención del Programa de Estancias Infantiles y lograr el objetivo delimitado para este trabajo.

Finalmente, es necesario concluir que los resultados de la investigación realizada fueron completamente satisfactorios. Por una parte, el desarrollo de la tesina me hizo definir un sendero en el complejo y amplio campo del análisis político; asimismo, ha enriquecido mis habilidades de investigación y análisis en la disciplina, lo que en adelante me permitirá la oportunidad de participar en distintos escenarios de aplicación de la ciencia política.

Por otra parte, la culminación del trabajo terminal de la licenciatura me ha llevado a recuperar con infinito aprecio todos los aprendizajes desarrollados durante mis cursos, así como ha reafirmar que uno de los compromisos más importantes para los estudiosos de la ciencia política, está en orientar esfuerzos por diseñar alternativas para la solución de los problemas públicos; de modo que, así como los problemas públicos son interminables, también interminable es la labor de los politólogos, que para mayores alcances no se debe reducir a los análisis de gabinete.

REFERENCIAS CONSULTADAS

LIBROS IMPRESOS

- Aguilar, L. (2016). "Mujeres jefas de hogar y algunas características de los hogares que dirigen. Una visión sociodemográfica" en *La situación demográfica de México 2016*. CONAPO.
- Aguilar, V. L., (coord.) (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, V. L. (coord.) (2000). *Implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, V. L., (coord.) (1992). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, V. L., (coord.) (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Almond, G. (2001). "Mesas separadas: escuelas de corrientes en las ciencias políticas" en *Una disciplina segmentada*. FCE.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Miguel Ángel Porrúa.
- Calderón, V. L., (2002). *Las obreras en el porfiriato*. Plaza y Valdez
- Giandomenico, M. (1997). *Evidencia y argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*. FCE.
- Gutiérrez Díaz, E., (2014). "La evaluación de las políticas públicas" En Pastor Albaladejo, G., *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (p.p.101-128). Tirant lo blanch
- Herrero López, R., (2014). "La implementación de las políticas públicas" En Pastor Albaladejo, G., *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (p.p.83-100). Tirant lo blanch
- Lara, R. M., (1937). *Las escuelas Casa Amiga de la Obrera*, Tesis de licenciatura. UPN.
- López Sánchez, E., (2014). "La formulación de las políticas públicas" En Pastor Albaladejo, G., *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (p.p.67-82).Tirant lo blanch
- Losada Maestre, R., (2014). "La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas" En Pastor Albaladejo, G., *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (p.p.47-66). Tirant lo blanch
- López Sánchez, E., (2014). "La formulación de las políticas públicas. En Pastor Albaladejo, G., *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (p.p.67-82). Tirant lo blanch
- Meny, Y. & Thoening, J. (1992) *Las políticas públicas*. Ariel, S.A
- Navarro, L. S., & Castañeda R. P., (2017) *Modelos Familiares de Alumnos en Preescolar*. Palibrio

- Ortegón, E., Pacheco, J, F. & Prieto, A., (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Naciones Unidas.
- Parsons, W. (2007) *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Pastor Albaladejo, G. (Coord.) (2014) *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Tirant lo Blanch.
- Román Masedo, L., (2014). "La terminación de las políticas públicas" En Pastor Albaladejo, G., *Teoría y práctica de las políticas públicas*. (p.p.129-148). Tirant lo blanch
- Salcedo, A. R. (2011) *Evaluación de políticas públicas*. Siglo XXI Editores.
- Sartori, G. (1996) *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel, S.A.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Aldunate, E. & Córdova, J., (abril de 2011) *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Naciones Unidas. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/12833>
- Arias, P. (diciembre de 2016). El trabajo femenino: del permiso a la obligación. *Papeles de Población*. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v22n90/2448-7147-pp-22-90-00197.pdf>
- Bazúa, F. & Valenti, N.G. (junio de 1993). Hacia un enfoque amplio de política pública. *Revista de Administración Pública*. http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_84_1993.pdf
- Camacho, H., Cámara, L., Cascante, R., & Sainz, H. (septiembre de 2001). El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. *Fundación CIDEAL*. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/12837>
- DOF. (30 de diciembre de 2007). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2007&month=12&day=30#gsc.tab=0
- DOF. (29 de diciembre de 2008). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2008&month=12&day=29
- DOF. (28 de diciembre de 2009). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2009&month=12&day=28#gsc.tab=0
- DOF. (30 de diciembre de 2010). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2010&month=12&day=30#gsc.tab=0
- DOF. (31 de diciembre de 2011). https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2011&month=12&day=31#gsc.tab=0

DOF. (30 de diciembre de 2017).

https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2017&month=12&day=30#gsc.tab=0

Knauth F. M. & Parker S. W. (septiembre de 1996). Cuidado infantil y empleo femenino en México: evidencias descriptivas y consideraciones sobre las políticas. *Estudios demográficos y Urbanos*
<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/981/974>.

PEF (13 de diciembre de 2007).

https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2006&month=12&day=28#gsc.tab=0

PND 2007-2012 (31 de mayo de 2007)

https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2007&month=05&day=31#gsc.tab=0

PND 2013-2018 (20 de mayo de 2013).

https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2013&month=05&day=20#gsc.tab=0

Sánchez, N., (diciembre de 2007) *Visión Gerencial*. El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos. www.redalyc.org/articulo.oa?id=465545876012

Valenti., N. G., & Flores, L. U. (diciembre de 2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500007&lng=es&tlng=es.

Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. R., (marzo de 2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de sociología*.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v67n1/v67n1a2.pdf>

Ziccardi, A., (diciembre de 2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v14n58/v14n58a7.pdf>

OTROS RECURSOS EN LÍNEA

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2022). Salarios mínimos vigentes a partir del 1 de enero de 2007

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104985/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2007.pdf

CONEVAL, (2013) Ficha de monitoreo 2012-2013. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S174_FM.pdf

CONEVAL, (2014) Ficha de monitoreo 2013-2014. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEDESOL/20_S174.pdf

- CONEVAL, (2015) Ficha de monitoreo 2015-2016. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEDESOL/S174/S174_FMyE.pdf
- CONEVAL, (2016) Ficha de monitoreo 2016-2017. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEDESOL/S174_FMyE.pdf
- CONEVAL, (2017) Ficha de monitoreo 2017-2018. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S174.pdf
- CONEVAL, (2018) Ficha de monitoreo 2017-2018. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S174.pdf
- CONEVAL, (2019) Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf
- INEGI, (2017) Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017 <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2017/>
- INEGI (2018) Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID) 2018
<https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>
- INEGI, (2019) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad.
<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- SEP, Dirección de Educación Inicial (2002) “¿Qué es un Centro de Desarrollo Infantil? CENDI”
<http://www.segob.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/5/images/Que-es-un-CENDI.pdf>
- UNICEF (2006) “Convención sobre los derechos del niño”
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>