

**Secretaría de Desarrollo Social**

**Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0265-2018

265-DS

***Criterios de Selección***

- Fortalecer los mecanismos de operación
- Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño
- Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios
- Fortalecer los mecanismos de control
- Promover la elaboración y mejora de la normativa

***Objetivo***

Fiscalizar el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

***Alcance***

La auditoría comprendió el análisis de los resultados de 2017 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y tuvo como referente el periodo 2013-2016, e incluyó la valoración del diseño del programa; el cumplimiento de los criterios para el otorgamiento de subsidios; la afiliación de estancias infantiles al programa; la capacitación del personal responsable de las estancias; el otorgamiento de los subsidios para impulsar el establecimiento de las estancias; la supervisión de las estancias; la focalización de las madres, padres solos y tutores a quienes está orientado el programa; el otorgamiento de los subsidios para el apoyo a las madres, padres solos y tutores; la contribución del programa en el acceso y permanencia en el mercado laboral o en la escuela,

de madres, padres solos y tutores, en el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil y en el bienestar socioeconómico de los beneficiarios del programa; la economía en el ejercicio de los recursos; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; los avances en el Sistema de Evaluación del Desempeño; los mecanismos de control interno, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

### **Antecedentes**

En 2004, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, se estableció, en el artículo 19, que “son prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, así como los orientados a la generación y conservación del empleo, y actividades productivas sociales”. La política pública sujeta de revisión está diseñada para que las personas en vulnerabilidad conserven el empleo, ante la posibilidad de dejar a sus hijos al cuidado de las estancias.

Según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo 2004, sólo el 35.0% de la población femenina ocupada tenía acceso a esquemas de seguridad social, incluyendo el servicio de guarderías; además, señalaba un rezago en la oferta de las mismas a las trabajadoras que no disponían de prestaciones y que, si bien había opciones de estancias infantiles operadas por particulares, éstas, económicamente, no siempre estaban a su alcance por sus escasos recursos. Esta situación, aunada a las dificultades para pagar y acceder a la oferta existente, llevaba a muchas madres y padres solos a dejar a sus hijos en condiciones precarias ante la necesidad de salir a trabajar.<sup>1/</sup>

Para atender esta problemática, en 2007 se estableció el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles (PGEI), a cargo de la SEDESOL, con el objetivo de “disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños 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 al no contar con un segundo ingreso, aumentando sus posibilidades de participar en el mercado laboral”. Dicho programa fue considerado el eje de la política social para el cuidado de la primera infancia, mediante la entrega de apoyos a las madres trabajadoras y a los establecimientos afiliados a la “Red de Estancias Infantiles de Calidad”.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral, SEDESOL, 2009, p. 4.

<sup>2/</sup> En este contexto, la calidad se define como el estándar nacional establecido en la Norma Oficial Mexicana para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores, de 1997.

El programa planteaba la necesidad de atacar el problema de baja disponibilidad de recursos para afrontar los costos del cuidado y la atención infantil y, simultáneamente, apoyar a las madres trabajadoras que no contaran con seguridad social, en especial quienes se encontraban en situación de pobreza. En poco tiempo, se convirtió en un programa con participación social o comunitaria, para brindar acceso a servicios de cuidado institucional para los hijos de madres trabajadoras del sector informal de la economía, así como multiplicar la disponibilidad de establecimientos de cuidado para madres en empleos formales, pero en zonas de nula o limitada existencia de guarderías de los dos principales sistemas de seguridad social: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para personas trabajadoras de empresas privadas o sociales y para aquéllas de la burocracia estatal.<sup>3/</sup>

En ese mismo año, se estableció el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, como una instancia encargada de la coordinación de las instituciones que contaran con centros de atención de infantes, para dar seguimiento a los mecanismos interinstitucionales que permitan la ampliación de la cobertura a la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil.

A partir de 2009, el PGEI cambió su denominación por la de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT), así como sus atribuciones, con lo que, tanto el DIF Nacional como la SEDESOL pudieron llevar a cabo visitas de verificación y la validación de los inmuebles para las estancias infantiles.

En el documento “Diagnóstico con Enfoque de Género del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”,<sup>4/</sup> elaborado en 2010 por la SEDESOL, se detalló, que de 1995 a 2009, la participación de las mujeres en el mercado laboral pasó de 36.8% a 40.8%, asumiendo un rol más activo e importante en el sustento de sus hogares. El hecho de que el cuidado infantil es considerado tarea de mujeres<sup>5/</sup> produce una brecha de género.

En 2011, se publicó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), en la que se incluyen los principios con los que deberán operar todas las estancias infantiles del país, sean públicas o privadas, y se dispone que, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se debe garantizar el acceso de los niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos. Dicho documento regula la prestación de servicios de atención,

---

<sup>3/</sup> Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral, SEDESOL, 2009, p. 4.

<sup>4/</sup> De acuerdo con el Centro de Estudios Interdisciplinarios y Prospectiva, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, estudiar o capacitarse permitirá aumentar las oportunidades de obtener un trabajo que mejore su nivel de vida; por ello, el título del programa sólo refiere a madres trabajadoras.

<sup>5/</sup> Stern Claudio, *El papel del trabajo materno en la salud infantil. Contribuciones al debate desde las Ciencias Sociales*, México: Population Council/El Colegio de México, 1993.

cuidado y desarrollo integral infantil, vigilando el interés superior de la niñez, al ordenar que debe garantizarse el respeto a sus derechos, su identidad y su individualidad.

En 2014 se publicó el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2014-2018, el cual establece los objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas a propiciar el buen funcionamiento de los Centros de Atención Infantil (CA), promoviendo cinco objetivos: 1) propiciar la creación de la Red Nacional de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (ACDII), a fin de fomentar la participación de los sectores involucrados; 2) propiciar la homogeneización de normas de protección civil, así como trámites de instalación y operación de los servicios de ACDII; 3) favorecer la generalización de prácticas de salud, educativas y alimentarias de éxito que propicien la mejora en la ACDII; 4) favorecer el diseño de programas de capacitación, formación y profesionalización de prestadores de servicios de ACDII en los CA, y 5) fomentar la aplicación de las TIC para impulsar “acciones” a favor de los CA que conformen la Red Nacional de ACDII.

Asimismo, en el “Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral”, se detalló que las madres trabajadoras y padres solos de niños menores enfrentan una problemática en su búsqueda de opciones de empleo, ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos. Esta circunstancia les plantea una disyuntiva compleja entre su necesidad y deseo de incorporarse a una actividad generadora de ingreso y de desarrollo profesional, y la preocupación porque sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.

El diagnóstico refiere una insuficiente oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil, tanto del sector público como del privado. Esta situación, aunada a las dificultades para pagar y acceder a la escasa oferta existente, lleva a muchas madres y padres solos a dejar a sus hijos en condiciones precarias ante la necesidad de salir a trabajar. Por tanto, en el diagnóstico se asume como importante contar con alternativas de cuidado infantil, orientadas a las familias de escasos recursos, con el doble propósito de facilitar la búsqueda y permanencia en el trabajo de las mujeres y padres solos con hijos pequeños, contribuyendo a la generación de ingresos, y de propiciar condiciones necesarias para el desarrollo de los niños pequeños, en una etapa fundamental para su crecimiento y formación.<sup>6/</sup>

---

<sup>6/</sup> Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral, SEDESOL, 2009, p. 4.

En 2017, el PEIATM tuvo el objetivo de “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”, orientado a la población objetivo, en dos modalidades:

- Apoyo a madres trabajadoras y padres solos.
- Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil.

## **Resultados**

### **1. Diseño del PEIATM**

La SEDESOL elaboró el árbol del problema del programa presupuestario S174 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, en el que se identifica el fenómeno problemático en el que pretende incidir el programa, referente a madres, padres solos y tutores en hogares en condición de pobreza, quienes, por cuidar a sus hijos pequeños, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar; sus causas y efectos, los cuales se vinculan con los diagnósticos contenidos en los documentos de planeación de mediano plazo,<sup>2/</sup> así como con los objetivos del programa; sin embargo, la población identificada con el problema “madres y padres solos en hogares vulnerables”, difiere de la población objetivo del programa definida en sus reglas de operación, “las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la Línea de Bienestar (LB) y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil”.

Además, no se dimensionó la magnitud de la población que es parte del problema público, ya que excluye a los tutores que también pueden ser beneficiarios del programa y a la población potencial de la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”, consistente en personas físicas o morales que deseen establecer y operar una estancia infantil.

Con base en el análisis de la planeación de mediano plazo, la ASF considera que las estancias infantiles atienden dos vertientes del problema: la primera, se refiere a la prestación del servicio de cuidado infantil que, de no ser de calidad, incide en que el desarrollo infantil sea deficiente, lo cual es el interés superior de la política nacional de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil,<sup>3/</sup> y la segunda, al problema que representa para las madres, padres solos y los tutores en condición de pobreza que, al tener que cuidar

---

<sup>2/</sup> Se refiere al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, y el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018.

<sup>3/</sup> La política nacional señalada se inscribe en el marco de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018.

a los hijos, no disponen de tiempo para buscar un empleo formal, permanecer en él y, en su caso, estudiar.

Los diseños normativos, programático-presupuestal, institucional y metodológico del PEIAMT fueron congruentes entre sí y con el problema público, excepto por las inconsistencias siguientes:

- En la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”, el diseño metodológico no cuantificó con precisión a la población potencial y objetivo.
- En la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, en el diseño normativo, el nombre del programa “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” no es consistente con la definición de la población objetivo, ya que no incluye a los padres solos, ni a los tutores que buscan empleo o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil, además de que lo acota a madres trabajadoras, mientras que las reglas de operación no establecen esa restricción; no se definió, de manera clara y consistente, la población objetivo de esta modalidad, ya que, en el diagnóstico del programa, en sus Reglas de Operación, en la MIR 2017, en la exposición de motivos del PEF 2017 y en los documentos de planeación de mediano plazo, se utilizan indistintamente diversos conceptos.<sup>2/</sup>

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas, a fin de homologar, en el diagnóstico del PEIAMT, la definición de la población objetivo en la modalidad "Apoyo a madres trabajadoras y padres solos", de acuerdo con la identificada en el árbol del problema, a fin de dimensionar la magnitud de la población que es parte del problema público en el que busca incidir, con lo que se solventa lo observado.

En el diseño metodológico del PEIAMT no se establecieron las estrategias para contribuir a los objetivos de la política nacional definida en Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para contribuir al mejoramiento progresivo y al fortalecimiento de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, conjuntamente con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y en el marco del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, establezca estrategias para contribuir al objetivo de la política nacional definida en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, referente al mejoramiento progresivo y al fortalecimiento de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, a fin de asegurar la correcta

---

<sup>2/</sup> Los conceptos utilizados se refieren al tipo de persona: “madres”, “madres solas”, “madres trabajadoras”, “madres mayores de 14 años”, “madres y padres solos”, “padres solos”, “tutores”, “madres, padres solos y tutores”; a la situación de la persona: “que buscan empleo”, “que trabajan”, “que estudian”, y a la condición socioeconómica: “en pobreza”, “con carencia”, y “debajo de la línea de bienestar”.

operación del programa, en los términos que establezcan las reglas de operación del programa, y del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **2. *Cumplimiento de los criterios y requisitos para el otorgamiento de subsidios***

La SEDESOL acreditó que los 10 requisitos para el otorgamiento de subsidios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria están incluidos en las reglas de operación del PEIAMT, para el ejercicio fiscal 2017,<sup>10/</sup> lo cual contribuyó a que, en el diseño de las Reglas de Operación del PEIAMT de 2017, se previera que el otorgamiento de los subsidios de la SEDESOL se sujetaría a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

## **3. *Afiliación de estancias infantiles al PEIAMT***

La SEDESOL no acreditó que el proceso de afiliación de estancias infantiles al PEIAMT, en 2017, se realizó con base en el resultado del análisis efectuado en sus delegaciones, conforme a la ausencia del programa en municipios y localidades, y la existencia de una alta demanda del servicio.

La SEDESOL emitió la circular DGPS.211/000494/2017 del 3 de marzo de 2017, con la cual se explican los rubros que se deben considerar al momento de iniciar el proceso de incorporación de estancias infantiles al PEIAMT: el grado de marginación de municipios y localidades; el índice de desarrollo humano de los mismos, y los criterios de pobreza multidimensional establecidos por el CONEVAL. Sin embargo, la dependencia no acreditó el cumplimiento de los rubros de las estancias que, en 2017, iniciaron el proceso de incorporación al programa, ni que la totalidad de las delegaciones entregara la información respectiva y que ésta fuera homogénea.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas con sus 32 delegaciones estatales, a fin de asegurar que el proceso de afiliación de las estancias al PEIAMT se realice con base en los criterios de selección establecidos en las reglas de operación del programa, referentes al resultado del examen de la ausencia del PEIAMT en municipios y localidades, y la existencia de una alta demanda de

---

<sup>10/</sup> Los diez requisitos se refieren a: identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio (fracción I); establecer montos máximos por beneficiario (II); procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo (III); garantizar que los recursos se canalicen a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva (IV); incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación (V); buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios (VI); asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos (VII); prever la temporalidad en su otorgamiento (VIII); procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden (IX), y reportar su ejercicio en los informes trimestrales (X).

las estancias, a fin de orientar la atención de la población objetivo, con lo que se solventa lo observado.

En 2017, de las 319 estancias afiliadas al programa, el 55.8% (178) se ubicó en localidades con grado de marginación muy bajo, el 21.3% (68), medio; el 18.2% (58), bajo; el 3.4% (11) alto, y el 1.3% (4), muy alto, por lo que no se priorizaron las localidades con las mayores desventajas en su situación geográfica, económica y social, aun cuando se debió dar preferencia a las localidades ubicadas en municipios con alto y muy alto grado de marginación. De las 319 estancias infantiles afiliadas al PEIAMT, el 49.5% (158) se ubicó en localidades con índice de desarrollo humano medio alto; el 48.0% (153), alto, y el 2.5% (8), medio bajo por lo que los mecanismos de control de que dispuso la SEDESOL no permitieron priorizar las localidades con las mayores desventajas en su situación geográfica, económica y social.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas, a fin de asegurar que la información que reporten sus delegaciones en las entidades federativas, sobre el cumplimiento de los rubros para la afiliación de las estancias al programa establecidos en las reglas de operación del PEIAMT, respecto del grado de marginación de municipios y localidades, y de los criterios de pobreza multidimensional definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, sea homogénea, a fin de registrar y generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, referente al proceso de afiliación al programa, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la dependencia no acreditó que la incorporación de las estancias infantiles al programa en 2017 se realizó de acuerdo con la priorización de los criterios de pobreza multidimensional establecidos por el CONEVAL.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas para establecer mecanismos de control para priorizar la afiliación de estancias al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en las localidades o municipios con mayor grado de marginación, con lo que se solventa lo observado.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca mecanismos para asegurar que la información que reportan sus delegaciones en las entidades federativas sobre el cumplimiento de los rubros establecidos en las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, respecto del índice de desarrollo humano de los municipios y localidades, sea homogénea, a fin de registrar y generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, referente al proceso de afiliación al programa, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma primera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; numeral 7. "Delegaciones de la SEDESOL" del Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa,

e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca mecanismos de control para priorizar la afiliación de estancias al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en los municipios con menor índice de desarrollo humano, a fin de que las que se incorporen al programa sean las que se ubiquen en localidades donde las condiciones para la salud, educación e ingreso de la población presenten mayores desventajas, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma primera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **4.** *Capacitación del personal responsable*

La SEDESOL registró en el indicador “Porcentaje de Responsables de Estancias Infantiles que acuden a las capacitaciones complementarias convocadas por el DIF Nacional” que, en el primer semestre de 2017, realizó 8 reuniones con el DIF Nacional para coordinar las actividades de capacitación y supervisión de las estancias infantiles afiliadas al programa, 3 reuniones más que las 5 programadas, y en el segundo semestre, llevó a cabo otras 5 reuniones, 2 más que las 3 previstas; sin embargo, la dependencia no acreditó la realización de las 13 reuniones, ni que éstas se enfocaron en coordinar la capacitación de los responsables de las estancias, lo cual se debió a que no se dejaba constancia formal de la realización de las reuniones.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó los mecanismos de control establecidos, a fin de sustentar el cumplimiento de las metas de las reuniones programadas entre el DIF Nacional y la SEDESOL para las actividades de capacitación y supervisión a las responsables de estancias infantiles afiliadas al PEIAMT, con lo que se solventa lo observado.

La dependencia no acreditó los criterios para la programación de la meta.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, elaboró el documento “Nota Metodológica para determinar el cálculo de metas de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, autorizado y vigente a partir del 11 de junio de 2018, a fin de contar con parámetros de lo que pretende lograr el programa, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, en el indicador “Porcentaje de Responsables de Estancias Infantiles que acuden a las capacitaciones complementarias convocadas por el DIF Nacional” registró que, en el primer semestre de 2017, de los 3,905 responsables de las estancias infantiles convocados por el DIF Nacional, el 83.0% (3,240) asistió a las capacitaciones complementarias realizadas

en el semestre, con lo que logró un cumplimiento de 92.2% de la meta, de que el 90.0% asistiera; en tanto que en el segundo semestre, de los 16,275 responsables de las estancias infantiles convocados, el 88.2% (14,350) asistió, lo que representó un cumplimiento del 98.0% del 90.0% programado.

La SEDESOL acreditó que, en 2017, el DIF Nacional impartió los 14,926 cursos de capacitación programados a los responsables de las 9,399 estancias infantiles afiliadas al PEIAMT de acuerdo con los temas previstos.

La dependencia acreditó que el 6.2% (579) de los 9,399 responsables de las estancias infantiles fueron convocados por el DIF Nacional para presentar la evaluación que les permitió migrar de la certificación del Estándar de Competencia EC0024 al EC435 en 2017, el cual es un referente para la evaluación y certificación de las personas que se dediquen a la atención y cuidado de las niñas y los niños lactantes, maternos y preescolares.

La SEDESOL acreditó que, en 2017, impartió los 22,636 cursos de capacitación programados (696 en la modalidad básica; 8,785, en inicial, y 13,155, en complementaria) a los responsables de las 9,399 estancias infantiles afiliadas al PEIAMT, con base en los temas previstos.

##### **5. Otorgamiento de subsidios en la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”**

La SEDESOL registró en el PASH que, en 2017, cumplió, en un rango de entre 98.2% y 102.7% la meta de que operaran entre 9,200 y 9,300 estancias infantiles en 2017; sin embargo, no acreditó los criterios para la programación de las metas.<sup>11/</sup>

La SEDESOL no acreditó que los responsables de las 9,399 estancias a los que se les otorgó el subsidio en la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil” cumplieron los 7 criterios y los 12 requisitos establecidos en el numeral 3.3. del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017, lo que no garantiza que el personal que labora en las estancias cuente con las capacidades requeridas para otorgar los servicios, ni que los inmuebles sean los adecuados para la atención, cuidado y seguridad de los niños.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó los mecanismos de control establecidos para que, a partir de junio de 2018, se verifique y asegure que el otorgamiento de los subsidios del PEIAMT se sustente en el cumplimiento de los criterios y requisitos señalados en las reglas de operación del programa, a fin de garantizar que el personal que labora en las estancias cuente con las capacidades requeridas para

---

<sup>11/</sup> La observación y recomendación se presentan en el resultado núm. 4 “Capacitación del personal responsable”, del presente informe de auditoría.

otorgar los servicios, y que los inmuebles sean los adecuados para la atención, cuidado y seguridad de los niños, con lo que se solventa lo observado.

En 2017, de las 373 estancias infantiles para las que se solicitó su afiliación al PEIAMT, el 85.5% (319 estancias) fue aceptado para recibir los subsidios del programa. Al respecto, la SEDESOL incluyó en el registro de estancias en operación a 86 que estaban en trámite, aun cuando no había validado los criterios de selección establecidos en las reglas de operación del programa.

La SEDESOL operó el PEIAMT en 9,399 estancias infantiles, en 2017, de las cuales el 2.2% (209 estancias) estuvo en trámite, sin que la dependencia acreditara las causas por las que tuvo dicha condición. Asimismo, de las 9,399 estancias infantiles registradas en el Padrón de Beneficiarios del PEIAMT, acreditó el Convenio de Concertación de 8,740 estancias (93.0%), mientras que, de las otras 659 (7.0%), no, aun cuando, por medio de ese instrumento, se formaliza la entrega de los subsidios para brindar los servicios de cuidado y atención infantil.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas para establecer mecanismos de control que aseguren que todas las estancias afiliadas al PEIAMT reciban los subsidios, una vez signado el convenio de concertación respectivo, a fin de que cuenten con el instrumento jurídico por medio del cual otorga a los responsables de las estancias subsidios para ofrecer los servicios de cuidado y atención infantil, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, en 2017, se registró la baja de 289 estancias, de las cuales el 86.8% (251) se debió al incumplimiento de las RO del PEIAMT; el 11.8% (34) fue por común acuerdo, y el 1.4%, por la conclusión anticipada del convenio.

La SEDESOL no dispuso de mecanismos de control que permitieran garantizar que, en 2017, los apoyos otorgados a las estancias afiliadas fueron utilizados para la adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operaría como estancia infantil; la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros vigente, y gastos relacionados con la elaboración de un Programa Interno de Protección Civil o documento equivalente.

Asimismo, la SEDESOL no acreditó contar con mecanismos de control para asegurar que los responsables de las estancias infantiles programaron y aplicaron los apoyos en los plazos señalados en las reglas de operación.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca mecanismos de control que aseguren que los apoyos otorgados por el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en la modalidad "Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil", sean aplicados en la adecuación o compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operará como estancia infantil; en la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros, y en gastos relacionados con la elaboración de un programa interno de protección civil o documento equivalente, a fin de asegurar la correcta aplicación de los subsidios que

otorga el programa, en los términos que establezcan sus reglas de operación, y del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca mecanismos de control, con objeto de asegurar que los responsables de las estancias infantiles programen y apliquen los subsidios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en la modalidad "Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil", en los plazos establecidos en las reglas de operación, a fin de orientar la transferencia de los apoyos monetarios hacia el cumplimiento de los objetivos del programa, en los términos que establezcan sus reglas de operación, y del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 6. *Supervisión de las estancias infantiles*

La SEDESOL registró en el PASH que, en el primer semestre de 2017, realizó 8 (160.0%) reuniones con el DIF Nacional para coordinar la capacitación y supervisión de las estancias infantiles afiliadas al PEIAMT, 3 más que las programadas, y en el segundo semestre llevó a cabo otras 5 (166.7%), 2 más que las 3 previstas. Al respecto, la dependencia no acreditó que se llevaron a cabo las 13 reuniones con el DIF Nacional reportadas, ni que éstas se enfocaron en coordinar la supervisión y capacitación de las responsables de las estancias infantiles; además, la dependencia no acreditó los criterios para la programación de la meta.<sup>12/</sup>

La SEDESOL registró en el PASH que, en el primer semestre de 2017, el DIF Nacional realizó, al menos, 2 visitas de supervisión de los aspectos de cuidado y atención infantil al 80.2% (7,332) de las 9,142 estancias afiliadas al PEIAMT, con lo que se cumplió en 94.3% la meta de que el 85.0% fuera supervisado y, en el segundo semestre, reportó que el 82.4% (7,555) de las 9,166 estancias fue visitado por el DIF, el 96.9%, respecto de la meta de que el 85.0% fuera visitado. Sin embargo, la secretaría no evidenció los criterios para la programación de la meta; tampoco sustentó que los mecanismos de coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia fueran efectivos, dado que no dispuso de información de los casos en que el SNDIF detectó irregularidades.<sup>13/</sup>

---

<sup>12/</sup> La atención a las observaciones y la solventación de las recomendaciones relacionadas con los criterios para la programación de las metas y la acreditación del cumplimiento de lo reportado, se presenta en el resultado núm. 4 "Capacitación del personal responsable", del presente informe de auditoría.

<sup>13/</sup> Id.

La SEDESOL registró en el PASH que, en el primer semestre de 2017, supervisó, al menos dos veces, al 58.6% (5,361 estancias) de las 9,142 estancias infantiles en operación, con lo que cumplió en 68.9% la meta de supervisar al 85.0%, sin que justificara las causas del menor cumplimiento, y en el segundo semestre, reportó que supervisó al 84.8% (7,758 estancias) de las 9,150 que operaron, con lo que cumplió en 99.8% la meta de supervisar al 85.0%. La secretaría no acreditó los criterios para la programación de las metas semestrales.<sup>14/</sup>

La SEDESOL no acreditó que, en 2017, dispuso de un programa para la supervisión de las estancias infantiles afiliadas al programa, en el que se estableciera la periodicidad con que debían supervisarse; aun cuando las RO del PEIAMT 2017 definieron la realización de “visitas periódicas de supervisión”.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas para que, en las RO del PEIAMT para el ejercicio 2019, se defina que la periodicidad de las visitas de supervisión será de, al menos, una vez por semestre, a fin de realizar la inspección permanente de las condiciones en que los prestadores de servicios de cuidado infantil operan las estancias, con lo que se solventa lo observado.

La SEDESOL realizó 46,916 visitas de supervisión a 9,166 estancias infantiles y que, entre el segundo y el sexto bimestre del año realizó entre 8,163 y 10,336 visitas; sin embargo, en el primer bimestre del año, sólo se efectuaron 243 (0.5%) supervisiones, sin que la dependencia acreditara las causas, lo cual implicó un riesgo para la seguridad de los niños, ya que no se cercioró de que las personas responsables de las estancias infantiles cumplieran permanentemente con las normas de seguridad e higiene en sus instalaciones, para asegurar la calidad en el cuidado y atención de los niños.

La ASF constató que, en 2017, la SEDESOL realizó visitas de supervisión al 97.0% (9,117) de las 9,399 estancias infantiles que operaron en ese año, y en el 3.0% (282), la SEDESOL no verificó las condiciones en que los prestadores de servicios de cuidado infantil operaron las estancias afiliadas al programa.

Como resultado de las 46,916 visitas de supervisión realizadas a 9,117 estancias infantiles, se emitieron 9,934 medidas precautorias, impuestas por irregularidades en el cuidado y atención infantil a 4,853 estancias, de las cuales el 81.6% (8,102) correspondió a la emisión de recomendaciones escritas; el 16.4% (1,626), fueron apercibimientos escritos, y el 2.1% (206), suspensiones temporales, a las cuales la SEDESOL dio seguimiento, mediante el Módulo “Cédulas de Supervisión”, del Sistema de Gestión de Estancias Infantiles.

---

<sup>14/</sup> Id.

**2017-0-20100-07-0265-07-006 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social conjuntamente con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), establezca mecanismos de control para obtener información de las irregularidades detectadas mediante las visitas de supervisión que realice el SNDIF, en el marco del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, a fin de asegurar el cuidado y atención infantil en los aspectos de salud, higiene y alimentación, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma primera, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0265-07-007 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las visitas periódicas de supervisión programadas a las estancias afiliadas al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y registre información sobre la fecha de cada visita de supervisión efectuada, a fin de realizar la inspección permanente de las condiciones en que los prestadores de servicios de cuidado infantil operan las estancias, en términos del artículo 12, fracción I, del Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**7. Focalización de la población objetivo**

En la MIR 2017 del programa presupuestario S174 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” se establecieron dos indicadores de fin: “Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niñas o niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o estancia infantil” y “Porcentaje de madres, padres solos y tutores de 14 años y más con niñas o niños en edades de 1 a 4 años sin acceso a la seguridad social en situación de pobreza”. No obstante, la SEDESOL no reportó el cumplimiento de las metas de los indicadores, ya que el insumo para verificar el avance es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), cuyos resultados se obtendrán en 2019.

La ASF identificó que no hubo congruencia en la definición de la población potencial y la población objetivo del programa, ya que en las estimaciones poblacionales no se toma en cuenta el número de padres solos y tutores, ni a aquéllos cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la Línea de Bienestar, y que declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil, mediante instituciones públicas de seguridad social, por lo que la ASF considera que no fue correcta la metodología utilizada para la focalización de la población potencial y objetivo del PEIAMT en 2017, ya que, además, acota la definición a madres

mayores de 15 años, mientras que la población objetivo del programa no establece esta condición.

La SEDESOL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas, a fin de homologar, en el diagnóstico del PEIAMT, la definición de la población objetivo en la modalidad "Apoyo a madres trabajadoras y padres solos", de acuerdo con la identificada en el árbol del problema, a fin de propiciar la correcta focalización de la población potencial y objetivo del PEIAMT, con lo que se solventa lo observado.

La SEDESOL estableció, como la población objetivo del PEIAMT, a madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la Línea de Bienestar, y que declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil, mediante instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado, al menos, a una niña o niño de entre 1 y 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años), en casos de niñas o niños con alguna discapacidad. Para focalizar la atención del PEIAMT en dicha población, la SEDESOL dispuso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica; sin embargo, careció de mecanismos para verificar la confiabilidad de la información que reportan los solicitantes, referente a su condición socioeconómica, a fin de asegurar que atiende a la población objetivo. Además, la SEDESOL no acreditó los mecanismos de control para asegurar que la población que atienden las estancias infantiles presenten las características de priorización.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca mecanismos para asegurar que la población que atiende el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en la modalidad "Apoyo a madres trabajadoras y padres solos", sea la que presente las características de priorización que definan las reglas de operación, y para verificar la confiabilidad de la información socioeconómica que declaran los solicitantes del apoyo, a fin de garantizar que el programa atiende a la población con mayor necesidad de los subsidios, en términos de los artículos 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y de lo que establezcan las reglas de operación del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **8. Otorgamiento de los subsidios en la modalidad "Apoyo a madres trabajadoras y padres solos"**

La SEDESOL reportó en el PASH que, al cierre de 2017, atendió a 327,854 infantes, como resultado de los subsidios del PEIAMT, lo que representó un cumplimiento del 99.4% de la meta establecida de atender a 330,000. En el año, registró porcentajes de niños y niñas

atendidos mediante el programa, de entre 94.7% y 110.2%; sin embargo, no acreditó los criterios con los que programó las metas.<sup>15/</sup>

La secretaría también reportó que, al cierre de 2017, atendió a 310,968 beneficiarios con niños inscritos en estancias infantiles, lo que representó un cumplimiento del 99.6% de la meta de atender a 311,322, y registró porcentajes de cumplimiento en el año de entre 95.5% y 110.9%; sin embargo, tampoco acreditó los criterios con los que programó las metas.<sup>16/</sup>

Asimismo, la dependencia acreditó haber entregado los subsidios de manera oportuna a las personas responsables de las estancias infantiles, en el plazo establecido de 15 días plazo.

En 2017, la SEDESOL recibió 224,624 solicitudes de madres, padres solos y tutores para acceder a los subsidios, a fin de que los niños a su cargo asistieran a las estancias infantiles, de las cuales 199,311 (88.7%) estuvieron completas y 25,313 (11.3%), no. De las 199,311 solicitudes de apoyo en la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, que la dependencia recibió de manera completa, aprobó 195,179 (97.9%), y rechazó 4,132 (2.1%); esto último debido a que el 96.6% (3,990) rebasó la línea de bienestar; el 3.3% (135) contó con acceso a servicios de cuidado y atención infantil, y el 0.1% (7) no buscó trabajo, no estudiaba y no se encontró trabajando.

En 2017, la SEDESOL benefició, mediante el PEIAMT, a 327,854 infantes que recibieron el servicio de cuidado y atención infantil en las estancias afiliadas; el 98.6% (323,288 niños de 1 a 3 años 11 meses) fue población sin discapacidad y el 1.4% (4,566 niños de 1 a 5 años 11 meses), con discapacidad. Al respecto, se verificó que, en todos los casos, el subsidio otorgado se correspondió con los montos establecidos en la normativa.

En 2017, la SEDESOL otorgó subsidios a 310, 968 beneficiarios del PEIAMT en la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, el 96.4% (299,871) se orientó a las madres; el 2.5% (7,834), a padres solos, y el 1.1% (3,263), a tutores responsables de los infantes.

## **9. Acceso y permanencia en el mercado laboral y en la escuela**

Para valorar el cumplimiento del objetivo de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, la SEDESOL estableció cuatro indicadores en la MIR 2017 del programa presupuestario S174 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, con los resultados siguientes:

- “Porcentaje de beneficiarios que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar”,

---

<sup>15/</sup> La atención a las observaciones y la solventación de la recomendación relacionada con los criterios para la programación de las metas se presentan en el resultado núm. 4 “Capacitación del personal responsable”, del presente informe de auditoría.

<sup>16/</sup> Id.

en el cual reportó que, en el segundo semestre de 2017, el 92.2% (2,239) de 2,428 beneficiarios del PEIAMT a los que les fue aplicada la “Encuesta de Monitoreo 2017 a Personas Beneficiarias del Programa en la modalidad de Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, utilizaron el tiempo en que sus hijos se encontraban en las estancias infantiles para permanecer o buscar empleo, capacitarse o estudiar, cifra que representó un cumplimiento del 97.1%, respecto de la meta del 95.0%.

- “Promedio de horas semanales que disponen los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar”, en el cual reportó que, en el segundo semestre de 2017, el promedio de horas semanales del que dispusieron los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar, fue de 34, lo que representó el 97.1% de la meta programada de 35 horas.
- “Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de dos meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado”, en el que se registró en el PASH que, de los 876 beneficiarios a los que les fue aplicada la encuesta de monitoreo, y que informaron que al momento de ingreso al programa no tenían un trabajo remunerado, el 74.4% (652), después de permanecer más de dos meses en el PEIAMT, accedió a un trabajo, lo que representó un cumplimiento del 92.9%, respecto de la meta del 80.1%.
- “Porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado”, en el que se registró que, en el segundo semestre de 2017, el 91.9% (1,411) de los 1,535 beneficiarios a los que les fue aplicada la encuesta de monitoreo respondió que tenía trabajo y mientras permaneció en el programa logró mantenerse o mejorar su condición laboral, lo que representó un cumplimiento de 102.1%, respecto de la meta prevista.

Para ninguno de los indicadores la SEDESOL acreditó el método de cálculo para la programación de las metas,<sup>17/</sup> ni los resultados del primer semestre de 2017 reportados en el PASH, al no documentar la encuesta con la cual obtuvo la información registrada.

La SEDESOL tampoco sustentó que la metodología de la encuesta utilizada para recabar la información de los cuatro indicadores analizados permita efectuar inferencias sobre el total de los beneficiarios apoyados.

---

<sup>17/</sup> La observación y recomendación se presenta en el resultado núm. 4 “Capacitación del personal responsable”, del presente informe de auditoría.

**2017-0-20100-07-0265-07-009 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social implemente estrategias, a efecto de acreditar los resultados de los indicadores "Porcentaje de beneficiarios que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar"; "Promedio de horas semanales que disponen los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar"; "Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de dos meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado", y "Porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado", que se incluyan en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", a fin de disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0265-07-010 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca una metodología, a efecto de recabar la información de los indicadores "Porcentaje de beneficiarios que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar"; "Promedio de horas semanales que disponen los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar"; "Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de dos meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado", y "Porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado", que se incluyan en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", a fin de sustentar el cumplimiento del objetivo del programa, en los términos que establezcan sus reglas de operación, y de los artículos 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**10.** *Contribución en el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*

En las reglas de operación de 2017 del PEIAMT se señaló que éste debió alinearse a la política nacional, mandatada en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

Al respecto, la SEDESOL careció de una metodología, parámetros e información para valorar la contribución del PEIAMT en 2017, en el cumplimiento de la política nacional referente a mejorar y fortalecer los servicios en la atención, el cuidado y el desarrollo integral infantil.

**2017-0-20100-07-0265-07-011 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social establezca una metodología, parámetros y mecanismos de control para obtener información que permita valorar la contribución del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras en el cumplimiento de la política nacional, referente a mejorar y fortalecer los servicios en la atención, el cuidado y el desarrollo integral infantil, en los términos que establezcan las reglas de operación del programa, y de los artículos 74 de la Ley General de Desarrollo Social y 19, fracción IV, de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**11.** *Bienestar socioeconómico de las madres, padres solos y tutores*

El objetivo del PEIAMT establecido para 2017 en sus reglas de operación consistió en proteger el bienestar socioeconómico de madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil; no obstante, la SEDESOL careció de una definición de “bienestar socioeconómico”, lo que imposibilitó determinar los elementos que se requieren para evaluar si la secretaría, mediante los subsidios otorgados por el programa, contribuyó a proteger el bienestar socioeconómico de sus beneficiarios.

Asimismo, la SEDESOL no dispuso de parámetros, metas ni de información para valorar en qué medida el PEIAMT protegió 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 buscan que sus hijos accedan a los servicios de cuidado y atención infantil.

**2017-0-20100-07-0265-07-012 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social, en el marco del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, defina "bienestar socioeconómico"; implemente mecanismos para obtener información de la incidencia del programa en ese aspecto, y establezca parámetros y metas, a fin evaluar el efecto del programa en el bienestar

socioeconómico de madres, padres solos y tutores beneficiarios, en términos de los artículos 27, párrafo segundo; 45, párrafo primero, y 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de lo que establezcan las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar Madres Trabajadoras, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **12. Ejercicio de los recursos**

En 2017, la SEDESOL ejerció 3,771,450.1 miles de pesos en el programa presupuestario S174 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, monto inferior en 2.9% (112,805.7) al original de 3,884,255.9 miles de pesos, y similar al modificado de 3,771,524.9 miles de pesos. El 7.4% (279,708.8 miles de pesos) fue erogado por la Dirección General de Políticas Sociales y el 92.6% (3,491,741.3 miles de pesos), por las 32 delegaciones de la SEDESOL, de acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública 2017.

De los 3,771,450.2 miles de pesos ejercidos, el 91.7% (3,456,831.9) correspondió a los subsidios transferidos y el 8.3% (314,618.3 miles de pesos) a los gastos de operación. Los 314,618.3 miles de pesos ejercidos en la operación del PEIAMT representaron el 8.09% del presupuesto asignado al programa, 0.18 puntos porcentuales menos que el máximo de 8.27% establecido en las reglas de operación.

Los 3,771,450.2 miles de pesos ejercidos en 2017 en el programa fueron similares a los 3,764,435.3 miles de pesos erogados en 2013. El presupuesto ejercido por concepto de subsidios se mantuvo en un rango de entre 91.7% y 92.3% del total, y los gastos asignados a la operación del programa, entre el 7.7% y el 8.3% del total.

## **13. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT), se alinea con el ODS 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y con la meta 1.3 “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual fue congruente con los objetivos general y específico del PEIAMT.

Los indicadores de la MIR 2017 del PEIAMT se alinearon con el ODS 1 y la meta 1.3, ya que se enfocaron en valorar el acceso a las estancias infantiles como un esquema de seguridad social, con lo que se pone en práctica sistemas de protección social y, con ello, lograr, para 2030, una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. En lo referente al ODS 4, dos indicadores de la MIR 2017 permiten valorar el porcentaje de hijos o niños al cuidado de beneficiarios en la modalidad de “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos” que reciben servicio de estancias infantiles, respecto de los programados, así como el índice de satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil, aspectos vinculados con el objetivo 4 y la meta 4.2 de los ODS, al valorar el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad.

La SEDESOL no acreditó que se le dio un seguimiento formal a su contribución en el cumplimiento de los ODS con los que se alineó, ni la suficiencia de los resultados para cumplir con las metas establecidas. Lo anterior debido a que, en 2017, el mecanismo para dar seguimiento a los ODS está en proceso de definición e implementación. Al respecto, proporcionó la información relacionada con los avances de dicho proceso; también documentó las revisiones del “Segundo Informe Nacional Voluntario de avances de la Agenda 2030”, a fin de implementar mecanismos formales para dar seguimiento a sus resultados, para el cumplimiento de la Agenda 2030.

#### **14. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**

La SEDESOL elaboró la MIR 2017 del programa presupuestario S174 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, en la que definió objetivos de los niveles de propósito, componente y actividad, y los incorporó al PASH, pero no incluyó el objetivo a nivel de fin.

Asimismo, en términos generales, se identificó que la MIR se alineó con los objetivos y estrategias nacionales y sectoriales, ya que señala la consecuencia, en el mediano o largo plazo, referente a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, en correspondencia con el objetivo del PND 2013-2018, de “ampliar el acceso a la seguridad social”.

Con la revisión de la lógica vertical se concluyó que la MIR limita la verificación de la causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, debido a que no precisa la vinculación del programa con la protección del bienestar socioeconómico de madres, padres solos y tutores beneficiarios del programa; además, los objetivos no están ordenados en la secuencia lógica del proceso. En el objetivo de fin, la población a la que se refiere no se corresponde con la señalada en el PSDS 2013-2018, ya que no incluye a los tutores.

Respecto de la lógica horizontal, en términos generales, se considera que los indicadores no permiten medir la contribución de los objetivos del programa, e identificar su impacto social, ya que presentan deficiencias en su construcción.

En el nivel de fin, los dos indicadores, “Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o estancia infantil” y “Porcentaje de madres, padres solos y tutores de 14 años y más con niños en edades de 1 a 4 años sin acceso a la seguridad social en situación de pobreza” no son adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo, toda vez que no se corresponden con la población objetivo señalada en las reglas de operación del programa, ya que no incluyen en la medición a los tutores; no contienen información de madres, padres o tutores de niños con discapacidad; no se corresponden con el rango de edad, tanto de las madres como de los niños, respecto de lo que establecen las reglas de operación del programa, y no se identifica cuál es el medio de verificación para el caso del indicador “Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o

estancia infantil”; sin embargo, la SEDESOL, no tiene atribuciones para revisar el diseño y realizar ajustes a los indicadores de fin, lo cual es competencia de la SHCP.

En relación con el nivel de propósito, los cuatro indicadores no son adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos, ya que carecen de un medio para verificar la información proporcionada en la “Encuesta a Beneficiarias (os) del Programa”. Además, el indicador “Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de dos meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado” no verifica a la población beneficiaria que accedió a un empleo después de dos meses de haberse incorporado al programa, de acuerdo con la bitácora de cálculo de indicadores de la MIR 2017; asimismo, el método de cálculo del indicador “Promedio de horas semanales que disponen los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar” no es preciso, toda vez que no se definen las condiciones para la muestra, en términos de asistencia de los niños a las estancias y horas de servicio de éstas. También, en los indicadores “Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de dos meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado”; “Porcentaje de beneficiarios que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar”, y “Porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado”, no es homogénea la definición en el nombre y el método de cálculo.

Respecto del nivel de componente, el indicador “Índice de Satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil” no es adecuado, toda vez que no refiere a la entrega de recursos económicos para contribuir a garantizar la calidad en los servicios de cuidado y atención infantil, como lo establece el objetivo; la frecuencia de medición es inadecuada, ya que la Metodología de Marco Lógico recomienda que sea trimestral o semestral y no anual; carece de un medio para verificar la veracidad de la información que se proporciona, y el método de cálculo no refiere el procedimiento para medir el índice al que hace alusión. Las definiciones de los indicadores de componente no son precisas, ya que no especifican que miden un porcentaje (o índice, como en el caso del “Índice de Satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil”).

En el nivel de actividad, en los indicadores “Porcentaje de cumplimiento de las reuniones programadas entre el DIF Nacional y la SEDESOL para las actividades de capacitación y supervisión a las Responsables de Estancias Infantiles afiliadas al Programa”; “Porcentaje de Responsables de Estancias Infantiles que acuden a las capacitaciones complementarias convocadas por el DIF Nacional”; “Porcentaje de responsables de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de cuidado y atención infantil en el semestre”, y “Porcentaje de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de operación, infraestructura y equipamiento en el semestre”, se observó imprecisión entre el nombre y la definición, respecto de la unidad de medida, y su frecuencia de medición no es adecuada, ya que es semestral, y la Metodología de Marco Lógico recomienda que sea trimestral o mensual. En el indicador “Porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos a personas oferentes de los servicios de estancias infantiles respecto al presupuesto programado”, la frecuencia tampoco es adecuada, ya que es anual, en lugar de

trimestral o mensual. El indicador "Índice de pago oportuno en la modalidad de Apoyo a madres trabajadoras y padres solos" presenta deficiencias en su definición, ya que no se trata de un índice, sino de un porcentaje y, por tanto, la definición y el método de cálculo no son los adecuados, además de que el primero refiere a un promedio, en lugar de un índice, y el segundo se refiere a un porcentaje.

En ninguno de los 17 indicadores se justificaron los seis criterios CREMAA para su elección.

La ASF constató que la SEDESOL reportó los avances de los resultados de los indicadores del PEIAMT en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2017.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social ajuste los indicadores de propósito "Porcentaje de beneficiarios que permaneciendo más de dos meses en el programa accedieron a un trabajo remunerado"; "Porcentaje de beneficiarios que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar"; "Porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado", y "Promedio de horas semanales que disponen los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar", de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", para medir el cumplimiento del objetivo al cual estuvieron alineados, y ajuste el indicador "Porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado" para que su nombre, método de cálculo y definición sean congruentes, respecto de su unidad de medida, a fin de evaluar el desempeño del programa, en términos de los artículos 2º, fracción II, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-014 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social ajuste el indicador de componente "Índice de Satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil", de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", para evaluar el cumplimiento del objetivo al cual está alineado, y para los indicadores "Porcentaje de hijos o niños al cuidado de beneficiarios en la modalidad de Apoyo a madres trabajadoras y padres solos que reciben servicio de Estancias Infantiles"; "Porcentaje de beneficiarios del Programa en la Modalidad de Apoyo a madres trabajadoras y padres solos"; "Porcentaje de Estancias Infantiles operando en el Programa", e "Índice de Satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil", ajuste su nombre, método de cálculo y definición, para que sean congruentes, a fin de evaluar el desempeño del

programa, en términos de los artículos 2º, fracción LI, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0265-07-015 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social ajuste los indicadores de actividad "Porcentaje de cumplimiento de las reuniones programadas entre el DIF Nacional y la SEDESOL para las actividades de capacitación y supervisión a las Responsables de Estancias Infantiles afiliadas al Programa"; "Porcentaje de Responsables de Estancias Infantiles que acuden a las capacitaciones complementarias convocadas por el DIF Nacional"; "Índice de pago oportuno en la modalidad de Apoyo a madres trabajadoras y padres solos"; "Porcentaje de responsables de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de cuidado y atención infantil en el semestre", y "Porcentaje de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de operación, infraestructura y equipamiento en el semestre", de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", para que su nombre, método de cálculo y definición sean congruentes, a fin de evaluar el desempeño del programa, en términos de los artículos 2º, fracción LI, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-0-20100-07-0265-07-016 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social ajuste la frecuencia de medición de los indicadores de actividad "Porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos a personas oferentes de los servicios de estancias infantiles respecto al presupuesto programado"; "Porcentaje de cumplimiento de las reuniones programadas entre el DIF Nacional y la SEDESOL para las actividades de capacitación y supervisión a las Responsables de Estancias Infantiles afiliadas al Programa"; "Porcentaje de Responsables de Estancias Infantiles que acuden a las capacitaciones complementarias convocadas por el DIF Nacional"; "Porcentaje de responsables de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de cuidado y atención infantil en el semestre", y "Porcentaje de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de operación, infraestructura y equipamiento en el semestre", de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", conforme a lo establecido en la metodología del marco lógico, a fin de evaluar el desempeño del programa, en términos de los artículos 2º, fracción LI, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del apartado IV.2.2., de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 15. *Sistema de Control Interno*

La SEDESOL implementó cuatro de los cinco normas del Sistema de Control Interno conforme a la normativa, ya que en las de ambiente de control; administración de riesgos; actividades de control interno, y supervisión y mejora continua, la entidad fiscalizada acreditó contar con mecanismos de control interno de los 40 aspectos revisados, lo que le permitió orientar sus estrategias, en el contexto del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

En la norma referente a Información y comunicación, de los siete aspectos evaluados, la SEDESOL no acreditó los 3 siguientes: 1) disposición de sistemas de información y comunicación, diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad; 2) la implementación de los medios necesarios para generar y utilizar información relevante y de calidad, que contribuya al logro de las metas y objetivos institucionales, y 3) obtención de datos relevantes del PEIAMT, de fuentes confiables internas y externas, libres de errores y sesgos, de manera oportuna, y en función de los requisitos de información identificados y establecidos, ya que si bien implementó el Sistema de Gestión de Estancias Infantiles (SGEI) y el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), la dependencia no logró, en todos los casos, utilizar información relevante y de calidad, pues se identificaron inconsistencias en la información referente a: en la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”, en los procesos de afiliación de estancias infantiles; de coordinación con el DIF Nacional; de capacitación de los responsables de las estancias infantiles; de la entrega de subsidios, y de supervisión, y en la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, en los procesos de focalización, de entrega de subsidios y de identificación de la población beneficiaria y de niños atendidos.<sup>18/</sup>

## 16. *Rendición de cuentas*

En 2017, el objetivo general del PEIAMT fue el de “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”, para el cual se asignaron 3,884,255.9 miles de pesos en el PEF 2017; en la Cuenta Pública de ese año, la SEDESOL reportó que ejerció 3,771,450.2 miles de pesos, monto inferior en 2.9% (112,805.7 miles de pesos) al presupuesto original, y similar al modificado, de 3,771,524.9 miles de pesos.

Asimismo, con los resultados y la información presentados en la Cuenta Pública 2017, no fue posible valorar el avance en la atención del problema público en el que busca incidir el programa, y el cumplimiento del objetivo del programa y el mandato establecido en el PEF, a fin de evaluar en qué medida, con el otorgamiento de apoyos, el PEIAMT mejoró el acceso y permanencia en el mercado laboral o escolar de madres, padres solos y tutores en situación

---

<sup>18/</sup> Las observaciones y sus respectivas recomendaciones se incluyen en los resultados núms. 3 a 8, de este informe.

de pobreza, que buscaban empleo, trabajaban o estudiaban, y protegió su bienestar socioeconómico, ya que careció de información, indicadores y metas al respecto.

#### 2017-0-20100-07-0265-07-017 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Social Para que la Secretaría de Desarrollo Social implemente mecanismos, a efecto de que disponga de información que le permita reportar en la Cuenta Pública los resultados del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", sobre el avance en la atención del problema público en el que busca incidir, y el cumplimiento del objetivo del programa y el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación, relacionado con el acceso y permanencia laboral o escolar de madres, padres solos y tutores en situación de pobreza, que buscan empleo, trabajan o estudian, así como para valorar en qué medida contribuye a proteger su bienestar socioeconómico, a fin de orientar su operación a una gestión por resultados, en términos de los artículos 1º, párrafo segundo, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **Consecuencias Sociales**

En 2017, con el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, la SEDESOL subsidió el servicio de cuidado infantil para 327,854 infantes, de los cuales el 98.6% (323,288) correspondió a niños de 1 a 3 años 11 meses de edad, y el 1.4% (4,566), de 1 a 5 años 11 meses de edad con discapacidad, en beneficio de 310,968 madres, padres solos y tutores; además, afilió al programa a 319 nuevas estancias infantiles en ese año para impulsar la oferta de atención y cuidado infantil que, sumadas a las 9,080 afiliadas en años anteriores, dieron un total de 9,399 estancias. No obstante, la dependencia careció de información para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa de mejorar el acceso y permanencia laboral o escolar de los beneficiarios, así como para valorar en qué medida contribuyó a proteger su bienestar socioeconómico.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinaron 11 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 10 restantes generaron: 17 Recomendaciones al Desempeño.

#### **Dictamen**

El presente se emite el 15 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEIAMT) para verificar el

cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Diagnóstico del programa presupuestario S174 “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”, el Gobierno Federal identificó que el problema en el que busca incidir el PEIAMT se vincula con madres, padres solos y tutores en hogares en condición de pobreza, quienes, por cuidar a sus hijos pequeños, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar. Entre las causas del problema se encuentran la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil; los bajos ingresos de los padres de familia, y la carencia por acceso a esquemas formales de seguridad social. De no atenderlo, se puede tener como consecuencias: baja acumulación de experiencia laboral; limitados ingresos en el hogar; falta de participación en el mercado laboral, y baja preparación técnica y profesional.

Para incidir en este problema, en 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ejerció 3,771,450.2 miles de pesos en el PEIAMT, con el objetivo de “mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social”, para lo cual fue responsable de su diseño, mediante dos modalidades de subsidio: 1) “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil” y 2) “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”. El PEIAMT, además, se enmarca en la política nacional establecida en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, referente a mejorar y fortalecer dichos servicios.

Los resultados de la fiscalización mostraron que los diseños normativo, programático-presupuestal, institucional y metodológico del PEIAMT de 2017 fueron congruentes entre sí; sin embargo, la definición del problema público fue imprecisa, ya que la ASF, con base en el análisis de la planeación de mediano plazo, considera que el problema tiene dos vertientes: la primera, que no asumió la SEDESOL en el diagnóstico del programa, se refiere a la prestación del servicio de cuidado infantil que, de no ser de calidad, 323,288, lo cual es el interés superior de la política de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil,<sup>19/</sup> y la segunda, al problema que representa para las madres, padres solos y los tutores en condición de pobreza que, al tener que cuidar a los hijos, no disponen de tiempo para buscar un empleo formal, permanecer en él y, en su caso, estudiar”.

Además, la SEDESOL no cuantificó a la población potencial ni objetivo de las dos modalidades y, en la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, no definió, ni cuantificó, de manera clara y consistente, a la población objetivo, ya que en los documentos normativos y programáticos que regulan la operación del programa, se utilizan indistintamente diversos

---

<sup>19/</sup> La política nacional señalada se inscribe en el marco de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018.

conceptos al respecto.<sup>20/</sup> Además, en las reglas de operación no se incluyeron objetivos ni estrategias explícitos para contribuir a los objetivos de la política nacional definida en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, de contribuir al mejoramiento progresivo y al fortalecimiento de los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

En la modalidad “Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil”, la SEDESOL debía afiliar a las estancias que cumplieran con los criterios y requisitos establecidos en la normativa; capacitar a cada una de las personas responsables de las estancias afiliadas; otorgar los subsidios establecidos en la norma, y supervisarlas.

En cuanto a la afiliación, la dependencia no acreditó que la admisión de las 319 estancias infantiles en 2017 se realizó con base en el resultado del análisis efectuado en sus delegaciones, ni que se cumplieron los criterios y requisitos establecidos en la normativa. De esas 319 estancias, el 55.8% (178) se ubicó en localidades con grado de marginación muy bajo; el 21.3% (68), con grado medio; el 18.2% (58), con bajo grado de marginación; el 3.4% (11) con alto, y el 1.3% (4), con grado muy alto, por lo que no se priorizaron las localidades con las mayores desventajas en su situación geográfica, económica y social.

En lo que respecta a la capacitación de los responsables de las estancias afiliadas, la SEDESOL no acreditó que, en 2017, dispuso de un programa anual o de una estrategia para impartir la capacitación básica, inicial y complementaria. La secretaría reportó que ese año capacitó a 22,636 responsables de las estancias infantiles; sin embargo, no dispuso de información referente a cuántas estancias correspondieron los responsables, ni en qué temas los instruyó; tampoco sustentó el número de responsables de las estancias que fueron certificados en el “Estándar de Competencia”, vinculado con conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes para cuidar y realizar actividades para el desarrollo de los niños, en centros especializados en la atención infantil.

Por lo que corresponde al otorgamiento de subsidios, la SEDESOL los entregó a 9,399 estancias en 2017; sin embargo, no acreditó que los responsables de las estancias cumplieron los 7 criterios y los 12 requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, lo que no garantiza que el personal que labora en las estancias cuente con las capacidades requeridas para otorgar los servicios, ni que los inmuebles sean los adecuados para la atención, cuidado y seguridad de los niños y niñas. Tampoco acreditó el convenio de concertación de 659 estancias (7.0%) de las 9,399 que operaron y debieron suscribirlo, ya que es el instrumento mediante el cual se formaliza la entrega de los subsidios; ni comprobó que los beneficiarios destinaran los subsidios para el fin establecido en la norma, de adecuar sus instalaciones; comprar mobiliario y equipo para la estancia infantil; mantener la vigencia de

---

<sup>20/</sup> Los conceptos utilizados se refieren al tipo de persona: “madres”, “madres solas”, “madres trabajadoras”, “madres mayores de 14 años”, “madres y padres solos”, “padres solos”, “tutores”, “madres, padres solos y tutores”; a la situación de la persona: “que busca empleo”, “que trabaja”, “que estudia”, y a la condición socioeconómica: “en pobreza”, “con carencia”, y “debajo de la línea de bienestar”.

la póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros, y elaborar el Programa Interno de Protección Civil.

En la supervisión de las estancias, la SEDESOL no dispuso de un programa en el que se estableciera la periodicidad con que debía realizarse en 2017. Ese año, la dependencia supervisó al 97.0% (9,117) de las 9,399 estancias infantiles en operación y, en el otro 3.0% (282), no verificó las condiciones en que los prestadores de los servicios de cuidado infantil operaron las estancias. Además, de las 46,916 visitas de supervisión que realizó en 2017, sólo 243 (0.5%) se efectuaron en el primer bimestre, lo cual implicó un riesgo para la seguridad de los niños, ya que no se cercioró de que las personas responsables de las estancias cumplieran permanentemente con las normas de seguridad e higiene en sus instalaciones, para asegurar la calidad en el cuidado y atención de los niños.

En la modalidad “Apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, la secretaría fue responsable de focalizar a la población objetivo, y de otorgar los subsidios para que las madres, padres solos y tutores accedieran a los servicios de las estancias infantiles.

En lo que se refiere a la focalización de atención del PEIAMT, la SEDESOL no verificó la confiabilidad de la información que reportaron los solicitantes del subsidio, en relación con su condición socioeconómica, por lo que no se puede asegurar que atendió a la población que más lo requirió.

En cuanto al otorgamiento de subsidios a madres, padres y tutores, en 2017 la secretaría los proporcionó a 310,968 personas, de las cuales el 62.8% (195,179) fue incorporado al programa ese año; no obstante, no acreditó que cumplieran los criterios para recibir el apoyo. Mediante el programa se atendió a 327,854 infantes, de los que el 98.6% (323,288) correspondió a niños de 1 a 3 años 11 meses de edad, y el 1.4% (4,566), de 1 a 5 años 11 meses de edad, con discapacidad. En todos los casos, el subsidio otorgado se correspondió con los montos previstos en la norma.

Respecto del cumplimiento del objetivo del PEIAMT, de que las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, accedan y permanezcan en el mercado laboral o en el sistema educativo, la SEDESOL aplicó la “Encuesta de Monitoreo 2017 a Personas Beneficiarias del Programa en la Modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos”, mediante la cual valoró el porcentaje de beneficiarios que utilizaron el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar (92.2%); el promedio de horas semanales que dispusieron los beneficiarios para acceder, permanecer en el mercado laboral o, en su caso, estudiar (34 horas); el porcentaje de beneficiarios que, permaneciendo más de dos meses en el programa, accedieron a un trabajo remunerado (74.4%), y el porcentaje de beneficiarios que tenían trabajo al momento de ingreso al programa y, mientras permanecieron en él, lograron mantenerse y mejorar su posición en un trabajo remunerado (91.9%); sin embargo, la secretaría no sustentó la metodología utilizada para recabar la información reportada, ni para efectuar inferencias sobre el total de los beneficiarios apoyados.

En cuanto al objetivo de proteger el bienestar socioeconómico de las madres, padres solos y tutores beneficiados, la SEDESOL no definió ese concepto, ni dispuso de parámetros, metas, e información para valorar en qué medida, con el PEIAMT, cumplió ese objetivo, en beneficio de la población en situación de carencia o pobreza.

En las reglas de operación del PEIAMT de 2017 se previó que el programa debía vincularse con la política nacional referente a mejorar y fortalecer los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, pero la SEDESOL careció de información, indicadores y metas para valorar su contribución.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDESOL, mediante el PEIAMT, impulsó en 2017 la operación de 9,399 estancias infantiles como un esquema de seguridad social, en beneficio de 310,968 madres, padres solos y tutores, y 327,854 infantes, de los que 323,288 (98.6%) fueron niños de 1 a 3 años 11 meses de edad, y 4,566 (1.4%), de 1 a 5 años 11 meses con discapacidad; sin embargo, si bien con lo anterior mejoraron las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral y para el estudio, no sustentó que los beneficiados se encontraran en situación de carencia o pobreza y, con la información de que dispuso la secretaría, no fue posible valorar en qué medida, con la prestación del servicio de cuidado infantil, efectivamente se logró el acceso y permanencia laboral o escolar de los beneficiarios, y a proteger su bienestar socioeconómico. Tampoco se logró evaluar si las estancias infantiles que operaron con recursos del PEIAMT contribuyen a mejorar y fortalecer los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil.

Las recomendaciones emitidas se orientan a que la SEDESOL revise el diseño del programa, a fin de orientar su funcionamiento al cumplimiento de la política nacional para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil; a que focalice sus esfuerzos en la población que más lo requiere; a que evalúe el efecto del programa en el acceso y permanencia de las madres, padres solos y tutores beneficiarios en el mercado laboral y en la escuela, así como en el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas, como resultado de los servicios de estancias infantiles para sus hijos o niños a su custodia.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. Marisela Márquez Uribe

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los

resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

## ***Apéndices***

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar que el diseño normativo, programático-presupuestal, institucional-organizacional, metodológico y de evaluación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fue consistente en 2017, respecto del asunto del problema público en el que pretende incidir.
2. Verificar que la SEDESOL cumplió, en 2017, con los criterios y requisitos para el otorgamiento de los subsidios del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
3. Comprobar que el proceso de afiliación de las estancias infantiles del PEIAMT en 2017 se realizó de acuerdo con los criterios de selección establecidos en las reglas de operación del programa.
4. Verificar que los responsables de las estancias infantiles recibieron la capacitación básica, inicial y complementaria en 2017, de acuerdo con las reglas de operación del PEIAMT.
5. Constatar que la SEDESOL programó y otorgó en 2017 los apoyos económicos de la modalidad "Impulso a los servicios de cuidado y atención" a las personas responsables de los servicios de estancias infantiles, de acuerdo con los criterios de selección establecidos.
6. Verificar que la SEDESOL supervisó en 2017 la operación de la totalidad de estancias infantiles, conforme a un programa y, en su caso, impuso las medidas precautorias respectivas.
7. Comprobar que la SEDESOL focalizó a los beneficiarios del PEIAMT, de acuerdo con las características de la población objetivo establecidas en las reglas de operación del programa.
8. Verificar que, en 2017, la SEDESOL otorgó los subsidios a las madres, padres solos y tutores beneficiarios, de acuerdo con los criterios y requisitos de elegibilidad y selección establecidos en las reglas de operación.
9. Evaluar que la SEDESOL, mediante los subsidios otorgados en 2017, contribuyó al acceso y permanencia en el mercado laboral o en la escuela de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian.

10. Evaluar que la SEDESOL, mediante el PEIAMT, contribuyó en el cumplimiento del objetivo de mejorar y fortalecer los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en 2017.
11. Evaluar que la SEDESOL, mediante los subsidios otorgados por el programa en 2017, contribuyó a proteger el bienestar socioeconómico de sus beneficiarios.
12. Verificar el ejercicio de los recursos públicos aplicados por la SEDESOL en 2017 en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.
13. Verificar la contribución del PEIAMT en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
14. Verificar la lógica horizontal y vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del programa presupuestario S174 "Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras".
15. Evaluar que el sistema de control interno de la SEDESOL garantizó la eficiencia en la operación y el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del PEIAMT en 2017.
16. Verificar que la información reportada por la SEDESOL en la Cuenta Pública 2017 permitió evaluar el cumplimiento de los objetivos del PEIAMT y la atención del problema público en el que pretende incidir.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Políticas Sociales, y las delegaciones federales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en las entidades federativas.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 19.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 1, párrafo segundo; 2, fracción LI; 27, párrafo segundo; 45, párrafo primero; 75, fracción VI; 111, párrafos tercero y cuarto.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2017 numerales, 3.5.2. "Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero; Manual de Organización General de la Secretaría

de Desarrollo Social, artículo 12, fracción I, numeral 17; Ley General de Desarrollo Social, artículo 74; Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, artículo 19, fracción IV, y Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.