



Campus León | División de Ciencias  
Sociales y Humanidades



**LAPP-DL**  
LABORATORIO DE ANÁLISIS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL  
DESARROLLO LOCAL



Secretaría de  
Desarrollo Social  
y Humano



Comisión  
de Vivienda del  
Estado de Guanajuato

# Evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño del Programa

## Desarrollo Integral para Menores Trabajadores y en Situación de Calle

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia

## Ejercicio Fiscal 2016

**Instancia Evaluadora:**

Universidad de Guanajuato

Campus León

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Local

## Contenido.

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
NOMBRE DEL PROGRAMA: .....	3
INTRODUCCIÓN AL RESUMEN EJECUTIVO .....	3
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA .....	3
METAS Y OBJETIVOS ESTATALES Y NACIONALES A LOS QUE SE VINCULA .....	3
OBJETIVO DEL PROGRAMA.....	4
BIENES Y SERVICIOS QUE OFRECE .....	5
IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA .....	5
COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN.....	5
PRESUPUESTO APROBADO .....	6
PRINCIPALES METAS DE FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES.....	6
VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	6
CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN.....	8



## *Resumen Ejecutivo*

### **Nombre del Programa:**

“Programa de Desarrollo Integral para Menores Trabajadores y en Situación de Calle”

### **Introducción al Resumen Ejecutivo**

La Evaluación de Diagnóstico y Diseño del **Programa** “Programa de Desarrollo Integral para Menores Trabajadores y en Situación de Calle” (cuya síntesis se presenta en este documento) fue realizada por la Universidad de Guanajuato, Campus León, División de Ciencias Sociales y Humanidades. De acuerdo con los Términos de Referencia TdR (Diseñados y proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del estado de Guanajuato), el objetivo general de la evaluación consiste en analizar “la estructura general del programa y, proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

### **Descripción General del Programa**

**Dependencia y/o entidad coordinadora:** Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SDIFEG).

**Año de Inicio de Operación:** 1999

**Problema o necesidad que pretende atender:** El programa plantea como problemática a niñas, niños y adolescentes del estado de Guanajuato trabajadores en situación extraordinaria y de calle, ya que la situación de los menores trabajadores se ha ido incrementando debido a cuestiones culturales como la repetición de patrones en la familia; situaciones económicas como el desempleo, el subempleo o la mala paga del mismo y situaciones sociales como el no garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Así mismo, el problema del trabajo infantil trae como consecuencia el ausentismo, la deserción escolar, mayor riesgo de consumir drogas, entre otros.

### **Metas y Objetivos Estatales y Nacionales a los que se vincula**

En la segunda meta del PND (pág. 54); México incluyente con el objetivo de proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, así como también, la

estrategia 2.1.1 y 2.2.2 de la misma meta con el objetivo “Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa” y “Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población” consecutivamente. Se encuentran vinculados con el objetivo 2.2 del programa sectorial social y humano “Disminuir las condiciones que originan la vulnerabilidad en la niñez y adolescencia”. Se considera que tienen relación porque estas metas del PND buscan generar un entorno apto para que las personas puedan desarrollarse plenamente y puedan satisfacer sus necesidades básicas de tal modo, que, al brindar y promover tal entorno, las condiciones de vulnerabilidad social en la que se encuentran inmersos las niñas, niños y adolescentes trabajadores y en situación de calle disminuyan con el ejercicio satisfactorio de las metas propuestas por tal plan.

Por otro lado, en la tercera meta del PND; “México con Educación de Calidad” con el objetivo de garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo, se plantea ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. Así mismo, las estrategias 3.1.5 y 3.2.2 con los objetivos de disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro, y ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, consecutivamente. Mismas metas del PND están vinculadas con el objetivo 2.4 del programa sectorial social y humano que tiene por objetivo el “expandir las oportunidades de participación y desarrollo de los jóvenes”. Se considera que hay relación entre las metas del PND y el programa sectorial debido a que estas metas buscan la inclusión de los jóvenes por medio de la educación lo cual en el programa sectorial se busca que los jóvenes obtengan nuevas oportunidades de participar y que de esta manera puedan lograr un vida digna con la capacidad de desarrollarse integralmente, y qué mejor forma que por medio de la educación, donde en la mayoría de los casos las niñas, niños y adolescentes en situación de calle dejan la escuela por la falta de recursos para poder continuar con sus actividades académicas, situación que cada vez va limitando el acceso a la satisfacción de necesidades.

### **Objetivo del Programa**

Contribuir con el desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes trabajadores y en situación de calle, que por circunstancias económicas realizan una actividad de

UN GOBIERNO CON  
**ROSTRO HUMANO Y SENTIDO SOCIAL**

UNIVERSIDAD DE  
 GUANAJUATO



subempleo en sitios cerrados, en la calle o en el campo, por medio de una atención integral que favorezca la adquisición de competencias para la vida en un marco de corresponsabilidad y de respeto a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

### **Bienes y servicios que ofrece**

No existe Claridad en los bienes y servicios que se ofrecen, pero se puede identificar en el Formato 6. Propuesta de atención:

- Acciones formativas e informativas (procesos, talleres, conferencias, foros, visitas domiciliarias, jornadas y brigadas).
- Canalización en caso de violencia familiar.
- Canalización en casos de deserción escolar.

Y en las Reglas de Operación:

- Pláticas y sesiones a menores.
- Apoyos económicos.

### **Identificación y cuantificación de población potencial, objetivo y atendida**

El programa fija su población potencial a niñas, niños y adolescentes en riesgo de calle y trabajo infantil en un rango de edad de 6 a 17 años 11 meses de los 46 municipios del estado y a la población objetivo como niñas, niños y adolescentes de 6 a 17 años 11 meses trabajadores o en riesgo de incorporarse al trabajo y en deserción escolar o en riesgo de deserción escolar. De acuerdo a esto, el programa establece su cobertura como los 46 municipios del estado de Guanajuato

### **Cobertura y mecanismos de focalización**

La cobertura se encuentra definida en las ROP en el artículo 9 como: Todo el territorio del estado de Guanajuato y la focalización será de acuerdo al sistema estatal que debe dar preferencia a aquellas zonas de atención prioritaria definidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano en los términos que establezca la normatividad aplicable.

## **Presupuesto Aprobado**

La única mención acerca del monto destinado a la población objetivo está ubicado en el capítulo 2 de las ROP donde se hace mención para el cumplimiento del objetivo general se tienen programadas 12,000 pláticas y sesiones a menores y 1500 apoyos otorgados, así como un presupuesto asignado de \$15,904,863.05 (quince millones novecientos cuatro mil ochocientos sesenta y tres pesos 05/100).

## **Principales metas de Fin, Propósito y Componentes**

No se cuenta un Fin definido. La redacción del propósito menciona como número de atención de niñas, niños y adolescentes un 100%. Sin embargo, esto no es una unidad de medida, aunque se establezca un porcentaje y se pueda inferir que se debería medir el porcentaje de niños atendidos con respecto a los programados no se establece exactamente qué se quiere medir con la unidad de medida ni la relevancia de esta medición que pudiera ser influida por una adecuada focalización de la población.

El componente 1 menciona las actividades que se llevarán a cabo así como el porcentaje de efectividad entre acciones programadas y realizadas, cuenta con el personal básico y el presupuesto suficiente para atender la totalidad de las acciones. El componente 2 señala como unidad de medida un número de diagnósticos. Sin embargo, el método de cálculo empleado refiere a un porcentaje.

## **Valoración del diseño del programa**

### **1. Justificación de la creación y del diseño del programa**

El programa cuenta con una justificación teórica sobre el problema, sin embargo, la información presentada en las Reglas de Operación 2016 resulta precaria dado que la información es muy general para los objetivos del programa. En la justificación nunca se habla de la población a atender, así como también, para ser un solo párrafo lo que se presenta es muy repetitivo y a su vez no nos menciona el problema central ni lo que se busca hacer.

### **2. Contribución a las metas y estrategias nacionales**

El propósito del programa es la “Disminución de niñas, niños y adolescentes del Estado de Guanajuato trabajadores en situación extraordinaria y de calle” por lo que



sólo cuenta con la vinculación de conceptos comunes con el programa sectorial social y humano, donde de acuerdo al objetivo 2.2 ubicado en la página 15, que es “disminuir las condiciones que originan la vulnerabilidad en la niñez y adolescencia”, además, se encuentra la meta MP6 que es el “atender la totalidad de los casos denunciados de niños en situación de violencia” con acciones impulsoras con el fin favorecer los espacios de atención integral para niños en situación de calle y proporcionarles servicios de asistencia social. Por ende, el vínculo se encuentra ubicado en los efectos del problema o necesidad del formato.

### 3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elección

El programa tiene definidas la población potencial y objetivo en sus documentos oficiales como lo son las Reglas de Operación, el diagnóstico situacional y el formato. 3 ‘identificación del problema público’. En las Reglas de Operación no se cuantifica ninguno de los tipos de población. Según la población objetivo de tal formato es atender a aquellas “niñas, niños y adolescentes de 6 a 17 años 11 meses trabajadores o en riesgo de incorporarse al trabajo y en deserción escolar o en riesgo de deserción escolar” por lo los objetivos son similares, por lo que se recomienda revisar la definición de ‘población objetivo’ pues se definen sectores diferentes al de la población potencial.

### 4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

En las Reglas de Operación del Programa, capítulo V, el artículo 23 y 24 correspondiente al padrón de beneficiarios, indica que los padrones impresos y electrónicos de beneficiarios deben contener los datos siguientes: número de folio, municipio, localidad, nombre, sexo y edad de beneficiario, CURP, Nombre de escuela. De igual manera en el padrón de beneficiarios de apoyo social se deben contener los siguientes datos número de folio, municipio, localidad, nombre, sexo y edad de beneficiario, fecha de nacimiento, CURP, grado escolar, promedio escolar, datos de padre o tutor, fecha en que se otorgó el apoyo, y última actividad del beneficiario.

### 5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La información presentada en el Formato 6. ‘Propuesta de atención’ que contiene a su vez la Matriz de Marco Lógico es escasa para poder hacer una revisión exhausta de aquellas actividades que están ligadas a cada uno de los componentes. Dado que la Matriz muestra un solo componente que cumple con algunas de las características de los TdR, el cual merece una revisión y un ajuste que se adapte a las condiciones

que demanda el problema principal. Además, las actividades plasmadas en dicha Matriz están desarrolladas de manera que no cubren con las características derivadas del componente, por lo que sería necesario referir las actividades a las acciones concretas que van a permitir entregar los bienes y servicios (componentes).

## 6. Presupuesto y rendición de cuentas

La única mención acerca del monto destinado a la población objetivo está ubicado en el capítulo 2 de las ROP donde se hace mención para el cumplimiento del objetivo general se tienen programadas 12,000 pláticas y sesiones a menores y 1500 apoyos otorgados, así como un presupuesto asignado de \$ 15,904,863.05.

De acuerdo a las Reglas de Operación se cuenta con mecanismos de transparencia vía internet (página electrónica y correo electrónico) así como vía telefónica los cuales están disponibles tanto en el documento como en la página electrónica. Sin embargo, se considera necesario que la página electrónica sea más rápida y accesible, así mismo se considera esencial la publicación de los resultados del programa.

## Conclusiones de la Evaluación

### *Para la Evaluación de Diagnóstico*

El Programa de Desarrollo Integral para Menores Trabajadores y en Situación de Calle comenzó a operar en 1999, como respuesta a la creciente problemática de las niñas, niños y adolescentes que realizaban actividades de subempleo y mendicidad en las principales ciudades del corredor industrial del Estado de Guanajuato. Se inició con seis municipios donde se presentaba el problema en mayor medida y se fue expandiendo hasta que en 2014 se logró la cobertura total del estado de Guanajuato. Se sugiere complementar los antecedentes con información teórica y estadística del problema, desde lo macro hasta lo micro para contextualizar la situación en el estado de Guanajuato.

Se tiene un problema claramente identificado como “Las niñas, niños y adolescentes del estado de Guanajuato trabajadores en situación extraordinaria y de calle”, redactado en forma negativa, haciendo referencia a sus causas, consecuencias e importancia de atención. En el apartado del estado actual del problema se hace referencia nuevamente a causas y consecuencias, se justifica estadísticamente la



situación actual con datos de la secretaria del Trabajo y Previsión Social, es importante complementar la información utilizando diferentes fuentes.

En los documentos del programa no se encontraron experiencias de atención, se hace la recomendación de agregar alguna experiencia propia o similar y los resultados obtenidos para justificar la intervención.

En el árbol de problemas se sugiere justificar e identificar por lo menos tres de las principales causas del problema central, ya que no existe una relación entre las causas que se presentan, el problema central y los efectos. Además, se sugiere priorizar causas a partir de la información presentada en el diagnóstico.

Se cuenta con un objetivo general y siete objetivos específicos. Se presenta un árbol de objetivos en el cual las causas del problema se convirtieron en medios o servicios para atender cada una de ellas, se recomienda, la redacción del propósito sea en positivo, por ejemplo: Las niñas, niños y adolescentes del estado de Guanajuato trabajadores en situación extraordinaria y de calle, tienen condiciones óptimas para su desarrollo integral. Además, se debe plantear un único Fin como un objetivo superior al que contribuye el logro del propósito del programa.

Los objetivos de intervención se justifican con el Programa de Gobierno 2012-2018, el cual se basa en un gobierno con sentido social y rostro humano, se apuesta a un modelo de desarrollo que tiene como esencia y fundamento a la persona. La línea articuladora Impulso a tu Calidad de Vida, tiene como objetivo construir con los ciudadanos un tejido social sano, equitativo e incluyente, especialmente en las zonas de alto rezago social. Derivado de ello el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, elaboró un trabajo interno aplicando la metodología de análisis lógico, cuyo resultado define como Fin “Mejorar el bienestar de los guanajuatenses”. Se sugiere mencionar otros Planes, Programas y Objetivos que justifican la intervención.

La cobertura se encuentra definida en las ROP en el artículo 9 como: Todo el territorio del estado de Guanajuato y el sistema estatal debe dar preferencia a aquellas zonas de atención prioritaria definidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano en los términos que establezca la normatividad aplicable.

El diseño de la intervención se divide en dos componentes o servicios el primero es la Formación otorgada a Niñas, Niños y Adolescentes trabajadores y/o en Situación de

calle y/o trabajando, otorgada mediante Acciones formativas e informativas (Procesos, talleres, conferencias, foros, visitas domiciliarias, jornadas y brigadas). Y el segundo es detectar a Niñas, Niños y Adolescentes trabajadores y/o en Situación de calle y/o trabajando con mayor vulnerabilidad, mayor pobreza que los lleve a la deserción escolar, detectados. El segundo componente hace referencia a una actividad de diagnóstico para localizar a la población objetivo y su identificación, se sugiere se plantee como un servicio que impacte en el logro del propósito.

### ***Para la Evaluación de Diseño***

Es prioritario para la agenda pública la atención sistemática de sectores poblacionales claves por su vulnerabilidad. Entre ellos, la niñez y la juventud, que pasan por procesos fundamentales de socialización a través del núcleo familiar, educativo y después laboral requiere de particular atención para poder intervenir en procesos de inclusión social que los aleje de situaciones de pobreza y precarización. En particular, las niñas, niños y jóvenes en situación de calle presentan características muy heterogéneas que exigen de un constante acercamiento para conocer sus necesidades más apremiantes y, por su carácter no fijo, de censos regulares que permitan analizar el crecimiento o descenso y los factores que intervienen en él.

El programa tiene identificado el problema central, se hace referencia a sus causas, efectos negativos y la importancia de su atención, se sugiere se justifiquen las causas presentadas y la intervención como tal, a partir de datos teóricos, empíricos y estadísticos. Se tiene definida la cobertura del programa, la población potencial y objetivo, es necesario establecer metodologías para cuantificar esta población, conocer sus características socioeconómicas específicas y su ubicación geográfica.

El programa tiene vinculación con metas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y con el Propósito del programa con los Objetivos del Desarrollo del Milenio o la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Se cuenta con información sobre la demanda total de apoyos otorgados y las características de los solicitantes, se encuentran definidas como “Niñas, niños y adolescentes trabajadores en situación de calle o con riesgo de incorporarse al trabajo en edad de seis a diecisiete años 11 meses, donde se dará preferencia a aquellas zonas de atención prioritaria definidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano”. Se cuenta con mecanismo para identificar a la población objetivo como la aplicación de diagnósticos situacionales en cada una de las localidades donde se veía la problemática de niñas, niños y adolescentes trabajadores, pero no con una



estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo, únicamente se mencionan tres características para identificar a esta población.

Para la entrega de apoyos se considera que los requisitos que deben cubrir los solicitantes, pueden significar alguna dificultad para estos, ya que es probable que no se cuente con al menos uno de ellos, debido a que los niños en situación de calle suelen no contar con algún apoyo familiar que les facilite la obtención de los documentos, así mismo, entre los requisitos se da por sentado que los solicitantes han cursado algún nivel educativo, lo cual se considera un error de planeación.

Aunque el programa cuenta con los requisitos para la entrega de apoyos se considera las condiciones en las que se vive la población objetivo los aleja de tener al menos uno de ellos, además, se debe considerar el apoyo también para aquellas niñas, niños y adolescentes que no tienen un vínculo familiar y literalmente habitan en la calle.

La MIR no muestra coherencia entre sus elementos pues solo se presentan dos componentes y solo uno de ellos cumple con las características de los TdR, es decir ser un bien o servicio, el segundo es una actividad de diagnóstico, por lo que no son suficientes para el logro del propósito y este a su vez impacte en el Fin. Solo se cuenta con cuatro fichas de indicadores por lo que no se cubren todos los niveles de la MIR, esto no permite que se pueda medir el desempeño de cada uno de ellos.

En los medios de verificación solo se mencionan el Padrón único de beneficiarios (SEIMAS) y Bases de datos del SDIFEG, se pueden mejorar siendo más específicos sobre los documentos donde se encuentra la información, la accesibilidad que se tiene a ellos y la viabilidad para hacer el cálculo del indicador.

Es necesario mejorar la MIR de acuerdo a la información presentada en el documento normativo y los términos de referencia, respetando la lógica horizontal y vertical, pues es esta sección donde se detectaron mayores carencias.

Los procedimientos de ejecución de obras están estandarizados, difundidos públicamente y apegados al documento normativo del programa, pero no se cuenta con el completo desglose presupuestal, es importante desglosar todos los gastos del programa como ejercicio de rendición de cuentas y transparencia, aunque existen mecanismos electrónicos se considera necesario que las paginas sean más rápidas y

accesibles, así mismo se considera esencial la publicación de los resultados del programa.

Un punto importante a favor del programa es su vinculación con planes y programas a todos los niveles de gobierno, incluido el internacional en la Agenda de Desarrollo Post 2015, pero no todas estas vinculaciones se encuentran reflejadas en el documento normativo.

### **Recomendaciones Generales**

Entre las principales recomendaciones al programa están:

- 1: Realizar diagnósticos con información actualizada y específica de las características sociodemográficas de la niñez y juventud en situación de calle, así como de los ámbitos más inmediatos como la familia y, si es el caso, la escuela.
- 2: Priorizar fines, metas y objetivos que atiendan con claridad problemáticas centrales a partir de un mejor diseño del árbol de problemas derivado de un mejor diagnóstico de la problemática de atención.
- 3: Buscar la articulación con otros programas sociales, federales o estatales bajo una lógica de la complementariedad y/o de la no repetición ya sea de la población objeto o de los mecanismos de intervención.
- 4: Se sugiere redefinir los requisitos de acceso y permanencia al programa de acuerdo al contexto social de la población objetivo.
- 5: Definir en un manual los apoyos que otorgan el programa y el procedimiento de entrega de los mismos, en los documentos del programa se menciona de forma muy general los tipos de apoyo.
- 6: Establecer estrategias de cobertura para atender a la población objetivo.
- 7: Mejorar la MIR trabajando a partir de la lógica vertical y horizontal, pues no existe coherencia en sus niveles, se sugiere que por cada servicio que ofrece el programa se agregue un componente con actividades concretas, indicadores que midan el

desempeño progresivo, medios de verificación específicos que sirvan para hacer el cálculo del indicador y supuestos que contribuyan al logro de cada nivel.

8: Se considera que los requisitos que deben cubrir los solicitantes, pueden significar alguna dificultad para estos, ya que es probable que no se cuente con al menos uno de ellos, debido a que los niños en situación de calle suelen no contar con algún apoyo familiar que les facilite la obtención de los documentos, así mismo, entre los requisitos se da por sentado que los solicitantes han cursado algún nivel educativo, lo cual se considera un error de planeación. Se sugiere redefinir los criterios de selección de beneficiarios de acuerdo al contexto social de la población objetivo.

9: Definir en un manual de los apoyos que otorga el programa y el procedimiento de entrega de los mismos, en las reglas de operación se menciona de forma muy general: apoyos económicos, canalización y talleres para padres e hijos.

10: De acuerdo a las TdR los componentes son bienes y servicios, es necesario definir las actividades necesarias para que se cumpla cada uno de ellos y esto a su vez logre el cumplimiento del propósito que impactara en el Fin, es decir la lógica vertical.

11. Se sugiere realizar una ficha de indicador para cada nivel de la MIR y definir una meta para cada indicador de acuerdo a las características del nivel.

12. Se pueden mejorar los medios de verificación siendo más específicos que documentos de la base de datos del SDIFEG y la accesibilidad que se tiene a ellos, así como la facilidad de estos para reproducir el cálculo del indicador.

13. Elaborar los supuestos de la MIR como las condiciones necesarias externas (no necesariamente negativas) para que se cumpla cada uno de los niveles.

14. Es importante desglosar todos los gastos del programa como ejercicio de rendición de cuentas.

