

EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 2014

Programa de Asistencia
Alimentaria a Sujetos
Vulnerables (Mujeres
Embarazadas o en Periodo
de Lactancia).

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
(DIF)
GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO

Agosto, 2015

1

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación de Consistencia y Resultados 2014 del Programa Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (Mujeres Embarazadas o en Periodo de Lactancia), se realizó en seguimiento puntual a lo establecido en el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Consistencia y Resultados, definido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como por lo señalado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales vigentes y publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007. En consecuencia, la evaluación consistió en un análisis de gabinete a partir de fuentes internas de información proporcionadas por el Sistema Estatal DIF Tabasco, por fuentes gubernamentales externas a nivel estatal y federal, así como por entrevistas a profundidad realizadas a funcionarios vinculados al proyecto, sus directivos y personal operativo.

Este Resumen Ejecutivo da cuenta de los principales resultados de la evaluación, así como de algunos hallazgos y áreas de oportunidad que los evaluadores consideran importantes para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas. En este sentido, la Evaluación de Consistencia y Resultados da cuenta de seis dimensiones de valoración del programa, a saber: diseño, planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población y medición de resultados.

A. Diseño del programa

Diseño

La estructura metodológica del Programa Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (Mujeres embarazadas o en periodo de lactancia) está basada en los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)¹ con el propósito de coadyuvar a reducir el riesgo materno-infantil mediante el acceso a la alimentación de calidad de la población que presenta esta carencia, particularmente en los municipios del estado de Tabasco. En su descripción se incluyen dos Componentes: Capacitación alimentaria y

¹ SEDESOL. DIF 2014. Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario

Asistencia alimentaria. Las actividades realizadas durante el ejercicio 2014 sólo se enfocaron al Componente de Asistencia Alimentaria (otorgamiento de paquetes alimentarios) sin presentar justificación alguna respecto a la omisión de acciones orientadas a la Capacitación, lo que presupone que en el diseño se incluyó dicho componente no obstante que al omitirse pueda afectar el alcance de los objetivos del Programa. En otras palabras para el análisis de la lógica horizontal de los elementos del nivel Componentes del Programa, esto cuestiona si dicho Componente es imprescindible para el cumplimiento de sus objetivos o que las condiciones del ejercicio 2014 no consideraron las capacidades de la instancia ejecutora para su realización. Bajo estas condiciones el Programa muestra debilidades sobre el análisis profundo de su problemática que conlleva a detectar las causas, efectos y características de las cuales puede valerse para la definición de sus alcances de intervención dado que no plasma los “supuestos” o finalidades en ninguno de los niveles de la Matriz de Marco Lógico. Finalmente para el segundo Componente de Asistencia Alimentaria en la secuencia de Actividades se omite la acción sustancial y exclusiva del Programa que es la entrega de paquetes alimentarios.

Contribución a los objetivos nacionales, estatales y sectoriales

No hay duda de que las acciones estructuradas del Programa contribuyen al cumplimiento de objetivos nacionales, estatales y sectoriales de los planes correspondientes. La vinculación advierte una lógica de seguimiento a pesar de que el programa no determina sus resultados en correlación al grado de contribución que logra. En particular está relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018² que entre sus Cinco Metas Nacionales se identifica la meta 2. México Incluyente, que estipula Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, así como al objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. Respecto al Plan Estatal/Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PLED)³ a través del Eje Rector 4. Salud, Seguridad Social y Atención a la Familia. Objetivo 4.7. Mejorar los servicios de asistencia social encaminados al desarrollo integral de la familia, como elemento fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Está relacionado con los objetivos del Programa Sectorial en Salud 2013-2018 (PSS)⁴. Objetivo: 4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país. Estrategia 4.1. Asegurar un enfoque integral para reducir morbilidad y mortalidad infantil en menores de cinco años especialmente en comunidades marginadas. De lo anterior el Programa no presenta elementos de valoración de resultados. De la misma forma se identifica relación con la Línea de acción: 4.1.5. Coadyuvar en la provisión de alimentos y suplementos alimenticios para una nutrición adecuada. Sobre esta línea en la presente evaluación se advierten datos más concisos sobre su contribución. En cuanto a Estrategias Transversales se identifica la Perspectiva de Género. Línea de Acción: Garantizar que los esquemas de programas alimentarios incorporen a niñas y mujeres embarazadas.

² Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Programa Sectorial de Salud

³ Gobierno del Estado de Tabasco. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018

⁴ SSA. Programa Sectorial en Salud 2013-2018. Secretaría de Salud

Población potencial y objetivo

Se identifican las poblaciones potencial y objetivo, sin embargo sus conceptualizaciones difieren entre los documentos normativos del Programa. La población potencial requiere una descripción más detallada de su metodología de estimación; la población objetivo está basada su cuantificación en las estrategias de Focalización identificada en la EIASA y la aplicación de la encuesta ENHINA⁵, sin embargo el programa no aplicó este instrumento en 2014. En el caso de ambas poblaciones no se identifican procesos de actualización y revisión.

Padrón de beneficiarios

El programa cuenta con un Padrón de Beneficiarios en el cual no se detecta indicado su actualización y depuración una vez entregado los apoyos a la población beneficiaria. Es necesario que las características de los beneficiarios establecidas en ese Padrón estén alineadas a lo establecido en el Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, DOF, Junio 20 del año 2011.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

En el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados⁶ no se han planteado "Supuestos" para cada nivel vertical de la MIR y que a su vez representan un elemento importante para determinar las estrategias (Componente y Actividades) a través de las cuales el Programa alcanzará los efectos esperados. Se manejan conceptos inapropiados para la nominación de indicadores, tales como: tasas, índices y variaciones, cuando en realidad se proponen cálculos que sólo arrojan porcentajes sobre el cumplimiento de las acciones (desempeño) y no propiamente de los resultados, salvo el caso del Fin para el que se sugiere un seguimiento de mayor plazo para el cual no se presentan datos de resultados posterior a la ejecución. A través del mismo documento de la Matriz se desarrollan los elementos del Resumen Narrativo y de las características técnicas de los indicadores.

B. Planeación y orientación a resultados

Planeación estratégica

El Programa cuenta con respaldos suficientes basados en los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria que permiten a la instancia ejecutora elaborar su

⁵ SNDIF. Encuesta para Focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria ENHINA. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

⁶ DIF Tabasco 2014. Matriz para Servicios Alimentarios Mujeres Embarazadas. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Tabasco.

plan estratégico acorde a las características programáticas que a su vez están enmarcados en el ámbito de la Coordinación de la Asistencia Social Alimentaria a nivel nacional, por tanto sus ejes, objetivos y acciones principales son revisados y aprobados para que puedan convertirse en planes de acción factibles con la orientación de los principales indicadores de eficacia que deben reportar anualmente de la misma forma que son la base para la elaboración del Proyecto Estatal Anual (PEA)⁷.

Orientación a resultados

Los documentos de respaldo que dan origen al Programa establecen los mecanismos para la orientación a resultados, entre estos elementos se consideran las evaluaciones externas e incluso las evaluaciones institucionales a nivel SNDIF y SEDIF, sin embargo, no hay suficiente documentación de las supervisiones y mejoras implementadas por las visitas de supervisión y en tanto a evaluación externa de resultados, ésta es la primera que se realiza.

C. Cobertura y focalización

El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender su población objetivo, la cual se observa en el documento PEA 2014⁸ y sus anexos correspondientes. Sin embargo, la estrategia de cobertura no está alineada a los Lineamientos de la EIASA 2014 en su apartado sobre la focalización, toda vez que el Programa localiza su población objetivo en base a su presupuesto anual, además de que no aplicó la encuesta ENHINA para su estimación.

D. Operación

Operación

El programa cuenta con el desarrollo de manuales de procedimientos regulados por los lineamientos de la EIASA en los que se describen funciones, puestos, secuencias, instancias que intervienen salvo los plazos de ejecución. Los manuales cuentan con versiones descriptivas así como de flujogramas. Por las características propias del programa hay actividades de esta evaluación que no aplican en la descripción de procedimientos dado que no hay demanda directa de beneficiarios.

Mejora y simplificación regulatoria

Un avance importante para regular, concentrar y emitir aspectos sobre las condiciones, criterios y operación del programa ha sido la elaboración de Reglas de Operación a partir

⁷ DIF, DIF Tabasco 2014. Proyecto Estatal Anual 2014. De los Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria. Tabasco. DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Dirección de Servicios Alimentarios; DIF Tabasco. 31 de Enero de 2014

⁸ Idem.

del ejercicio evaluado – 2014- en las que si bien se advierten aún omisiones ya se cuenta con observaciones para su próxima revisión y actualización.

Organización y gestión

La capacidad de documentación es débil, se aprecian muchas acciones y procesos que no cuentan con evidencia. En la gestión cotidiana aún falta definir la forma, mecanismo o instrumento que permita conocer su desenvolvimiento, es el caso de problemas o situaciones que dado que no se han presentado problemáticas graves no se cuenta con insumos que monitoreen la organización y gestión a detalle.

Eficiencia y economía operativa

En los primeros documentos requeridos para el análisis documental de evidencias para la evaluación de Consistencia y Resultados del programa no se contaba con la información que diera cuenta del ejercicio de los recursos para el año 2014 sin embargo, el equipo ejecutor ha logrado hacer uso de la información que si bien no se reporta frecuentemente o no contaban con formatos específicos, las requisiciones de esta evaluación les han permitido obtenerla ya que sí se dispone de la información pero no se documenta sistemáticamente.

Sistematización de la Información

Una de las principales debilidades detectadas del programa está relacionada con la capacidad para sistematizar la gran cantidad de información que manejan en aspectos diversos, existen algunos procedimientos o sistemas muy desarrollados como el caso del Sistema de Información a través del cual se registran los datos de la encuesta de inseguridad alimentaria pero que en el ejercicio 2014 no fue aplicada y por tanto no se contó con medios informáticos de consulta. Por otra parte se detectan procesos y acciones para los cuales no se ha desarrollado al menos mecanismos informáticos elementales como base de datos que ayuden a concentrar, consultar y procesar información.

Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

No se cuenta con un reporte sistematizado de los avances de los indicadores para cada nivel de objetivos de la Matriz⁹ – MIR – los datos para conocer de los avances están en documentos impresos y de manera aislada, entre ellos se presentan como avance y logro de los indicadores el número de paquetes alimentarios entregados 9,500 (9,500 programados / 9,500 entregados = 100%) y el total de beneficiarios igual a 1,900 (donde la división 9,500 / 1,900 corresponde a 5 que representa las entregas de paquetes por beneficiario a razón de una por mes).

⁹ DIF Tabasco 2014. Matriz para Servicios Alimentarios Mujeres Embarazadas. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Tabasco.

Rendición de cuentas y transparencia

No se han aprovechado los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, si bien la instancia cuenta con un sitio electrónico en Internet, en éste se encuentra información de otras acciones y programas pero no en particular del programa evaluado, a través del sitio podrían difundir los documentos normativos, los avances de sus indicadores para cada nivel de objetivos e información para la atención de la población.

E. Percepción de la población atendida

A pesar de que en los lineamientos de la EIASA se establece la necesidad de aplicar encuestas a los beneficiarios no se han mostrado instrumentos o mecanismos para plasmar y procesar la percepción, opinión o grado de satisfacción que la población atendida tiene respecto de los apoyos recibidos.

F. Medición de resultados

Los resultados medidos hasta el momento se han presentado de manera aislada, es decir, que no se cuenta con un formato de reporte en donde se concentren las mediciones tal como están en la Matriz de Indicadores para Resultados aun así se cuenta sólo con algunos datos. Por ejemplo, para medir los resultados de Fin se carece de datos, para medir resultados del Componente de Capacitación se carece de información. Por otra parte esta es la primera evaluación de Consistencia y Resultados que se aplica de manera externa y no se han realizado evaluaciones de impacto.

G. Valoración final cuantitativa:

En escala de 0 a 4 la valoración de sus preguntas, capítulos y ponderaciones fue de: **2.28**
Ver detalles en el Anexo 19

EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 2014

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA
FAMILIA (DIF)
GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO

Programa de Atención
Alimentaria a Menores de
5 años en Riesgo. No
Escolarizados.

INFORME FINAL

Agosto, 2015

1

RESUMEN EJECUTIVO

A. Introducción

La Evaluación de Consistencia y Resultados del **Programa de Atención Alimentaria a Menores de 5 años en Riesgo, No Escolarizados**, ejercicio fiscal 2014, se realizó en seguimiento puntual a lo establecido en el Modelo de Términos para la Evaluación de Consistencia y Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como por lo señalado en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales vigentes y publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007. En consecuencia, la evaluación consistió en un análisis de gabinete a partir de fuentes internas de información proporcionadas por el Sistema DIF Tabasco, por fuentes gubernamentales externas a nivel estatal y federal, así como por entrevistas a funcionarios vinculados al proyecto, sus directivos y personal operativo.

Este Resumen Ejecutivo sintetiza los principales resultados de la evaluación, así como de los hallazgos y áreas de oportunidad que los evaluadores consideran importantes para reforzar el programa. En este sentido, la Evaluación de Consistencia y Resultados da cuenta de seis dimensiones de valoración del programa, a saber: diseño, planeación y orientación a resultados, cobertura y focalización, operación, percepción de la población y medición de resultados. A continuación se resumen los principales resultados, hallazgos y aspectos susceptibles de mejora, mismos que se detallan en la evaluación completa de este documento.

B. Diseño del programa

Diseño

Los documentos normativos del programa identifican el problema que se pretende resolver y lo plantean como una situación negativa que puede ser revertida, sin embargo, no se especifican con suficiencia la población que la padece. Asimismo, se observa información insuficiente respecto de las causas y efectos de la problemática específicamente en niños menores de 5 años que no están escolarizados. No obstante, hay información teórica que sustenta la intervención del programa

aunque no se cuenta con información que permita verificar que las acciones llevadas a cabo por el programa son las más eficaces comparativamente con otras.

Contribución a los objetivos nacionales, estatales y sectoriales

El programa contribuye a la planeación nacional y estatal a nivel de objetivos del PND 2013 – 2018 y PLED 2013-2018. Asimismo se da cuenta del objetivo sectorial (Programa Sectorial de Salud 2013-2018 del Gobierno del estado de Tabasco) al que contribuye sin que se pueda establecer su aportación específica a alguno de los indicadores sectoriales. También se contribuye de manera indirecta a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Población potencial y objetivo

La población potencial está definida, cuantificada y se establecen los criterios para definir los plazos de revisión y actualización. En cuanto a la población objetivo, está cuantificada pero se define de manera insuficiente ya que no se hace referencia a la ENHINA como filtro para llegar a la determinación de la población objetivo, por ello es necesario reforzar en los documentos normativos el método de cuantificación.

Padrón de beneficiarios

El programa tiene un Padrón de Beneficiarios, su estructura está incluida en uno de los anexos de las ROP y se especifica en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Por otra parte, es necesario que las características de los beneficiarios establecidas en el Padrón sean consistente con lo establecido en el ACUERDO por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. DOF. Junio 29, 2011.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados se encontraron omisiones del resumen narrativo de la MIR en los documentos normativos del programa, tal es el caso de los elementos de Fin y Propósito. Asimismo, se observa que la mayor parte de los elementos que debieran contener las Fichas Técnicas de los Indicadores están presentes en la MIR pero se observan algunas inconsistencias en cuanto a la Unidad de Medida, las Metas, el Comportamiento esperado y el Nombre del indicador que ameritan de atención. Adicionalmente, es necesario que se elaboren de manera específica las Fichas Técnicas y separarlas de la propia Matriz de Indicadores para Resultados.

C. Planeación y orientación a resultados

Planeación estratégica

La Unidad Responsable del programa es la Dirección de Servicios Alimentarios (DSA) del Sistema DIF Tabasco, sus programas tienen como eje estratégico los Lineamientos de la EIASA. Así, la EIASA es el plan estratégico del programa y corresponde a un nivel de planeación central federal responsabilidad del SNDIF. Sin embargo, no se cuenta con evidencia que permita comprobar que la EIASA sigue un procedimiento establecido en un documento específico y tampoco identifica un horizonte de planeación de mediano y largo plazo.

Orientación a resultados

Si bien la EIASA considera en sus lineamientos p. 24, que es atribución del SEDIF dar seguimiento y evaluar la operación e impacto de los programas alimentarios, no se encontraron evidencias de evaluaciones al Programa de Atención Alimentaria a Menores de 5 años en Riesgo, No Escolarizados, del SEDIF del estado de Tabasco.

D. Cobertura y focalización

El programa presenta una estrategia de focalización con una metodología robusta y bien documentada. En lo que se refiere a la estrategia de cobertura se omiten aspectos esenciales como el horizonte de planeación a mediano y largo plazo, así como las metas de cobertura para los siguientes años.

E. Operación

Operación

Aunque el programa documenta sus procesos en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Servicios Alimentarios, éstos son conocidos por los operadores, sin embargo, el programa debe profundizar y completar dicha documentación en tanto que quedan tramos de procedimientos no documentados. Aunque existen algunos de estos procedimientos que son responsabilidad de la Secretaría de Salud, se considera necesario mencionarlo en el propio manual, de modo que todos los ejecutores conozcan el proceso operativo completo y sus mecanismos de verificación. Se recomienda también avanzar en la implementación del levantamiento de la ENHINA y su captura en el SIIA, ya que esto permitirá al programa mejorar la selección de beneficiarios, contar con información más completa de los mismos y automatizar los procesos subsecuentes al contar con la lista de beneficiarios en un sistema. Este levantamiento podría llevarse a cabo por el personal de la Secretaría de Salud al establecerse en el convenio celebrado con dicha dependencia. Se recomienda también la documentación de los procedimientos de verificación de los procesos evaluados en un manual de

verificación que podría estar a cargo del área correspondiente. La sistematización tanto de los resultados de los procesos, como de la verificación de los mismos permitirá contar con información para la mejora de dichos procesos y para el incremento de la eficacia del programa en el logro de sus objetivos.

Mejora y simplificación regulatoria

El programa ha tenido mejoras en su normatividad en tanto que en 2014 se emitieron sus primeras reglas de operación. Sin embargo, es necesario publicarlas en la página del SEDIF-Tabasco o en la página correspondiente de transparencia, de tal modo que cualquier persona pueda acceder a las mismas.

Organización y gestión

Los funcionarios del programa no reportan problemas mayores para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras.

Eficiencia y economía operativa

El programa identifica, cuantifica y desglosa los gastos en los que incurre. Los gastos se clasifican en operativos, de mantenimiento en donde se incluyen viáticos, gasolina y mantenimiento de los vehículos para la distribución de los paquetes; de capital (no aplican por la naturaleza perecedera de los paquetes alimentarios) y unitarios los cuales permiten dimensionar la eficiencia del programa.

Sistematización de la Información

El programa cuenta con el sistema de Información de Inseguridad Alimentaria que está relacionado con el levantamiento de la ENHINA para la focalización de las poblaciones objetivo de los programas alimentarios de la EIASA. Sin embargo, no se encontró evidencia de su utilización por parte del programa y en entrevistas con los operadores del mismo se confirmó que el uso de dicho sistema para el programa aún está en implementación.

Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos

El programa únicamente ha llevado a cabo la medición en el avance de uno de sus indicadores correspondiente a la entrega de los paquetes alimentarios, calculado como total de paquetes entregados entre el total de paquetes programados entre cien. Para el último trimestre de 2014 se reportó un avance del 100% en ese indicador.

Rendición de cuentas y transparencia

El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, no se encontró evidencia de la publicación de las Reglas de Operación ni de los principales resultados del programa, por lo que se sugiere incluir estos elementos en las páginas del SEDIF-Tabasco y de transparencia.

F. Percepción de la población atendida

El programa no lleva a cabo encuestas para medir la percepción de los beneficiarios o sus padres sobre la atención recibida por el programa por lo que se sugiere generar los instrumentos necesarios para ello y llevar a cabo levantamientos de manera frecuente.

G. Medición de resultados

El programa ha documentado los resultados únicamente para uno de los indicadores de su MIR, que corresponde a un componente. No tiene documentación de resultados a nivel Fin y Propósito por lo que se recomienda llevar a cabo esta medición y utilizarla para reportar los resultados del programa.

Cabe mencionar que aunque el programa no presenta estudios o evaluaciones rigurosas nacionales o internacionales que muestren el impacto de programas similares, estos estudios o evaluaciones existen y están disponibles, por lo que se sugiere utilizar las referencias de las mismas como evidencia *proxy* del impacto de intervenciones alimenticias similares. Estos estudios son: La Evaluación de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) para 2004; la Evaluación de Impacto del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), también en 2004, y el estudio de impacto con enfoque cuasi experimental llevado a cabo en un programa alimentario de Panamá.

El equipo evaluador considera recomendable analizar la factibilidad de llevar a cabo una evaluación de impacto al programa ya que se considera que cuenta con los elementos necesarios para ello. Los resultados de una evaluación de impacto arrojarían los efectos que el programa está teniendo en las condiciones nutricionales de los niños atendidos, el cual es fácilmente identificable y medible, en tanto que la Secretaría de Salud lleva un seguimiento del mismo. Estos resultados permitirían al programa contar con argumentos científicamente sustentados para incrementar su cobertura y solicitar recursos del ramo correspondiente para ese propósito.