

Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Evaluación de consistencia y resultados 2007

Entrega final

Capítulo VI. Reporte de SEDIF, autoevaluación

Coordinador General de la Evaluación de Diseño

Jorge Mario Soto Romero

Coordinador General de la Evaluación de Resultados

Rafael Lorenzo Piñón

Investigadores (por orden alfabético)

Ana Gabriela Ayala Núñez

Claudia Sánchez Velasco

Janet Samara Venancio Rodríguez

Sergio Iván Velarde Villalobos

Víctor Aramburu Cano

México, D. F., a 24 de marzo de 2008



Tabla de contenidos

Capítulo VI. Reporte SEDIF, autoevaluación	3
VI.I Contexto	3
VI.II Introducción.....	7
VI.III Evaluación de diseño.....	13
VI.III.I Análisis de contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales.....	13
VI.III.II Evaluación y análisis de la matriz de indicadores.....	15
VI.III.III Población potencial y objetivo	17
VI.III.IV Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa	18
VI.III.V Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales	19
VI.IV Evaluación de planeación estratégica	21
VI.IV.I Los mecanismos y herramientas de planeación estratégicas	21
VI.IV.II De la orientación a resultados	22
VI.V Evaluación de cobertura y focalización	24
VI.VI Evaluación de operación.....	26
VI.VI.I Análisis de las ROP o normatividad aplicable.....	26
VI.VI.II Mejora y simplificación regulatoria	27
VI.VI.III Organización y gestión	28
VI.VI.IV Administración financiera	29
VI.VI.V Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa.....	29
VI.VI.VI Sistematización de la información	30
VI.VI.VII Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.	31
VI.VI.VIII Rendición de cuentas y transparencia.....	32
VI.VII Evaluación de la percepción de la población objetivo	33
VI.VIII Evaluación de resultados	34
VI.IX Anexo	35
VI.IX.I Tablas adicionales de análisis	35
VI.IX.II Metodología para el análisis de SEDIF	36



Capítulo VI. Reporte SEDIF, autoevaluación

VI.I Contexto

Este reporte se enmarca en los Términos de Referencia establecidos en la Invitación No. INV3P-CSP-013-07, para la elaboración de la “*EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS 2007 DEL PROGRAMA INTEGRAL DE ASISTENCIA SOCIAL ALIMENTARIA (PIASA) A CARGO DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (DIF)*” convocados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, por conducto de la Dirección General Adjunta de Administración. En dicho documento se establece que lo siguiente:

Debido a que el PIASA o EIASA opera bajo un esquema descentralizado y a que concentra cuatro programas, la institución evaluadora deberá contemplar lo siguiente:

1. El SNDIF enviará el contenido del numeral 3 del presente documento de Términos de Referencia a cada Sistema Estatal DIF, incluyendo al DIF–DF y la Sedesol de Chiapas, quienes, a su vez, responderán las 100 preguntas comprendidas en el apartado 3, teniendo en cuenta que la institución evaluadora asistirá en el análisis a cuatro Sistemas Estatales del DIF.
2. El ejercicio descrito en el punto anterior se realizará para cada uno de los cuatro programas que integran la EIASA; es decir, los Sistemas Estatales DIF responderán un juego de 100 preguntas para cada programa que operen.
3. Una vez que los SEDIF contesten las preguntas, conforme los plazos establecidos en la sección 8 de este documento de Términos de Referencia, enviarán la información al SNDIF, quien fungirá como concentrador de la información y enlace entre los Sistemas Estatales y la institución evaluadora.
4. Después de recibir por parte del SNDIF las respuestas provenientes de los Sistemas Estatales DIF, incluyendo al DIF–DF y la Sedesol de Chiapas, el evaluador sintetizará y analizará la información de cada programa de cada Sistema Estatal.¹

¹ Bases y términos de referencia para la Evaluación de consistencia y resultados de la EIASA 2007, p. 18.



En este sentido, el presente documento responde al punto 4 del requerimiento establecido. Es importante recordar que se trata de una autoevaluación de los SEDIF y que el equipo evaluador se basa sólo en las respuestas brindadas por los SEDIF. Este reporte se realiza con el objetivo de esclarecer los hechos expuestos en la evaluación del SNDIF y buscar hipótesis de trabajo para estudios ulteriores. Es fundamental señalar que es responsabilidad de los SEDIF la veracidad de la información otorgada al equipo evaluador, así como la calidad de la misma.

Para este análisis se dispuso de la información otorgada por los SEDIF al respecto de los programas comprendidos en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), a saber: Programa de Desayunos Escolares, Programa de Atención a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados, Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (PAASV) y al de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (PAAFD). De estos tres últimos se contó con muy pocos elementos para su análisis, ello en parte debido a que no se entregó información de aquellas entidades en donde estos programas sí operan, y en parte por el hecho de que la mayor parte de los estados se centraron en el Programa de Desayunos Escolares. Esta situación se ve reflejada en la falta de entrega de los cuestionarios por una buena parte de los SEDIF.

En los acuerdos iniciales de esta evaluación el compromiso de recopilar la información de los cuestionarios fue de la parte del SNDIF, ello como una acción necesaria de colaboración entre dicha instancia y el evaluador para comunicarse con las dependencias estatales. El equipo evaluador únicamente se sujetó a la recepción del material y se comprometió a valorar la suficiencia en el contenido de la información, no así exigir a los SEDIF el avance en las respuestas al cuestionario que implicase sobrepasar la autoridad que en esta materia tiene la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) del SNDIF. De este modo, el alcance del trabajo ha llegado únicamente hasta donde se satisfizo la respuesta de los SEDIF a la demanda de información hecha por la instancia nacional del SNDIF a través de la DGADC.



Por otro lado, las respuestas otorgadas por los SEDIF dejan ver que los programas se encuentran en la actualidad sujetos a un conjunto de normatividades que regulan el control de la entrega de los alimentos tales como las Normas Oficiales Mexicanas o normas de calidad; en el aspecto de entrega de los beneficios, no es suficientemente claro si las acciones emprendidas estén sujetas al cumplimiento de las *Políticas y Lineamientos para la operación de los programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria*, ello debido en parte a que cada entidad tiene sus propios métodos en la operación de éstos para atender la necesidades que se presentan en los contextos locales, y también a que la instancia del SNDIF en tanto que instancia coordinadora no puede contravenir a las disposiciones que para efecto de asuntos en materia de asistencia social sean promulgadas por gobiernos estatales acorde a lo estipulado en la *Ley de Asistencia Social*.

Bajo este contexto, es importante hacer notar que el SNDIF se ha encontrado frente a un difícil trabajo de coordinación, ello por cuanto que no tiene la facultad para condicionar la operación de los programas alimentarios al cumplimiento de objetivos estrictos, en este caso como se esperaría fuera el apego a las *Políticas y Lineamientos de la EIASA*. El que no se cuente con la información suficiente acerca del rol que juega la EIASA en la operación de los programas en las respuestas dadas por los SEDIF al cuestionario de 100 preguntas, y que ha sido el objetivo primordial de la evaluación de consistencia y resultados de los programas de la EIASA, es una situación que puede reflejar únicamente las dificultades que se han tenido para realizar un trabajo conjunto en la superación de problemáticas comunes bajo los términos de la estrategia, ello en aspectos tanto metodológicos como técnicos. Y puesto que los aspectos de operación no son propiamente el objeto de esta evaluación, no es posible derivar de los resultados del análisis que aquí se presenta observaciones concluyentes sobre el trabajo que actualmente se realice en cada uno de los diferentes SEDIF.

Finalmente, la visita a los cuatro estados seleccionados ha servido para confirmar algunos aspectos tanto del trabajo de coordinación realizado por el SNDIF como aspectos de los



programas referentes a lo propuesto en la EIASA, y que el equipo evaluador había venido observando en el trabajo de gabinete; también se ha podido corroborar la existencia de información que no había sido entregada junto con los cuestionarios y que se señalaba en el contenido de éstos. Tales han sido los casos de los SEDIF de Chiapas y Jalisco en donde la información entregada ha enriquecido el punto de vista del equipo evaluador, o bien como el caso de Veracruz en donde se negó la información y que confirmó la falta de compromiso para realizar la evaluación de gabinete de la EIASA acorde a los términos establecidos por el Coneval.



VI.II Introducción

En este trabajo se presentan los resultados de las respuestas dadas por los SEDIF al cuestionario de consistencia y resultados. Es de hacer notar que en este ejercicio gran parte de las preguntas no fueron contestadas de manera satisfactoria de acuerdo al formato establecido por el CONEVAL, lo que para el equipo evaluador constituye un indicador de la falta de unidad técnico-metodológica para monitorear las acciones de las entidades federativas en la operación de los programas, ello acorde a la información que se presenta en la Tabla 1 a continuación:

Tabla 1. Sistemas Estatales DIF y las repuestas al cuestionario de la evaluación de consistencia y desempeño de los programas de la EIASA

Situación	Avance en la entrega de cuestionarios*			
	1ª entrega (n=32) Preguntas 1-35		2ª entrega (n=20) Parciales Completadas**	
Entregaron información	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Campeche • Colima • Coahuila (3) • Chiapas • Estado de México (2) • Hidalgo (3) • Jalisco (2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Morelos (3) • Oaxaca • Querétaro (3) • Tabasco (2) • Tamaulipas (3) • Tlaxcala (3) • Zacatecas (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche (preg.36-56) • Coahuila (preg.36-56) (3) • Chiapas (preg.36-56) • Jalisco (preg.36-56) • Morelos (preg.36-70) (2)² • Tlaxcala(preg.36-48) (3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California Sur • Colima • Estado de México (2) • Hidalgo • Tamaulipas (3) • Tabasco
No entregaron información	<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Baja California Sur • Chihuahua • Distrito Federal • Durango 	<ul style="list-style-type: none"> • Guanajuato • Guerrero • Michoacán • Nayarit 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo León • Puebla • Quintana Roo • San Luis Potosí 	<ul style="list-style-type: none"> • Sinaloa • Sonora • Veracruz • Yucatán

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con datos de los cuestionarios de 100 preguntas de los SEDIF.

* El total de las entregas expresado en *n* (entre paréntesis) se refiere al número de cuestionarios

**Preguntas 36 a la 100.

De acuerdo con la tabla, en el avance de la 1ª entrega del cuestionario la cual comprendió únicamente las respuestas a las preguntas 1 a la 34, sólo 15 SEDIF entregaron material de los cuáles se obtuvo información referente a 32 programas (tal como indica el valor *n*)

² Respuestas que el SEDIF de Morelos entregó para los programas de Desayunos escolares y Menores de 5 años.



algunos de ellos operando más de un programa, como se indica dentro del paréntesis. Para la 2ª entrega, sólo doce 12 de las 15 entidades que presentaron información en la primera parte lograron avanzar en las respuestas de subsecuentes apartados del cuestionario, de las cuáles sólo 6 cumplieron con el trabajo de responder a todos los apartados y que en su mayoría corresponden a los programas de desayunos escolares. En la Tabla 2 a continuación se señala sobre cuáles cuestionarios cada SEDIF presentó sus respuestas:

Tabla 2. Sistemas Estatales DIF e información presentada sobre los programas de la EIASA

Clave	Entidad SEDIF	Programa
1	Baja California Sur	• Desayunos escolares
2	Campeche	• Desayunos escolares
3	Colima	• Desayunos escolares
4	Coahuila	• Desayunos escolares • Menores de 5 años • Familias en desamparo
5	Chiapas	• Desayunos escolares
6	Estado de México	• Desayunos escolares • Nutrifam
7	Hidalgo	• Desayunos escolares • Menores de 5 años • Sujetos vulnerables
8	Jalisco	• Desayunos escolares
9	Morelos	• Desayunos escolares • Menores de 5 años • Familias en desamparo
10	Oaxaca	• Desayunos escolares
11	Querétaro	• Desayunos escolares • Menores de 5 años • Sujetos Vulnerables 5-14 años
12	Tabasco	• Desayunos escolares • Menores de 5 años
13	Tamaulipas	• Desayunos escolares • Menores de 5 años • Sujetos Vulnerables
14	Tlaxcala	• Desayunos fríos • Desayunos calientes • Sujetos Vulnerables
15	Zacatecas	• Desayunos calientes • Menores de 5 años • Sujetos Vulnerables

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con datos de los cuestionarios de 100 preguntas de los SEDIF.



Puesto que este trabajo ha tenido por objeto realizar una síntesis de aspectos y problemáticas comunes y de interés para el trabajo de evaluación de la EIASA, el equipo evaluador ha considerado en esta introducción presentar la particularidad de los cuestionarios. Como ya se había señalado, el avance en las respuestas a los cuestionarios fue desigual, hecho por el cual algunos aspectos de la autoevaluación no aplican más que para aquellos casos en que se presentó un conjunto de cuestionarios con niveles de respuesta similares. Esta situación se refleja en el peso también desigual que para unos apartados de la autoevaluación tuvieron los diferentes juicios de valor emitidos, tales como los “Sí”, “No”, “No aplica”, las preguntas planteadas de forma abierta, o bien el no saber o contestar las preguntas de forma adecuada y/o precisa; todo ello de importancia para hacer un análisis comparativo de las respuestas y el contenido para cada uno de los apartados de la autoevaluación que aquí se presenta. En la Tabla 3 se muestra un resumen de el nivel de respuesta y los avances en las respuestas proporcionados por los SEDIF para su ejercicio de autoevaluación.

Para las siguientes secciones utilizó información de todos los SEDIF, ello acorde con los avances de la 1ª entrega que se muestran en la Tabla 1 arriba:

- ❖ Contribución de los programas a objetivos estratégicos de la dependencia así como a los objetivos nacionales (Preguntas 1-7)
- ❖ Evaluación y análisis de la matriz de indicadores (Preguntas 8-22)
- ❖ Población potencial y objetivo (Preguntas 23-28)
- ❖ Vinculación de la normatividad aplicable y vigente con los objetivos del programa (Preguntas 29-30)
- ❖ Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales (Preguntas 31-34)
- ❖ Mecanismos y herramientas de planeación estratégica (Preguntas 35-38)
- ❖ Orientación para resultados (Preguntas 39-48)
- ❖ Análisis de cobertura (Preguntas 49-56)



Para las siguientes secciones se utiliza la información proporcionada por los SEDIF que en la Tabla 1 anterior indica que entregaron las respuestas completas, más el caso del material entregado por el SEDIF de Morelos:

- ❖ Análisis de la normatividad aplicable (Preguntas 57-65)
- ❖ Mejora y simplificación regulatoria (Preguntas 66-67)
- ❖ Organización y gestión (preguntas 68-70)

Finalmente, para las siguientes secciones se utilizó únicamente la información proporcionada por los SEDIF que en la Tabla 1 anterior indica que entregaron las respuestas completas:

- ❖ Administración financiera (Preguntas 71-72)
- ❖ Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa (Preguntas 73-84)
- ❖ Sistematización de la información (Preguntas 85-88)
- ❖ Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos (Pregunta 89)
- ❖ Rendición de cuentas y transparencia. (Preguntas 90-95)
- ❖ Percepción de la población objetivo. (Preguntas 96-98)
- ❖ Impacto de los programas. (Preguntas 99-100)

Al momento de la elaboración del reporte y presentación de los resultados, el equipo evaluador no pudo confirmar cuáles fueron las causas por las que el resto de los estados no presentaron las respuestas al cuestionario de consistencia y resultados. Ello sin duda ha tenido un impacto negativo en la calidad del análisis que se esperaba en un inicio. Es importante reiterar que las entidades federativas realizan una autoevaluación y que es su responsabilidad las respuestas emitidas. Por su parte, el equipo evaluador realiza una síntesis general sobre dichas respuestas y la responsabilidad de la veracidad de la información ahí vertida es únicamente de los SEDIF.



Tabla 3. Características del avance en los cuestionarios presentados por los distintos SEDIF sobre los programas de la EIASA

Cuestionarios SEDIF (Programa)	Respuestas					Avance en las respuestas		
	Sí	No	No aplica	No sabe/No contesta	Pregunta abierta	Total	Reactivos	Apartados
Baja California Sur (Desayunos escolares)	33%	22%	—	29%	16%	100%	100	Todos
Estado de México (Desayunos escolares)	68%	8%	6%	2%	16%	100%	100	Todos
Estado de México (Nutrifam)	38%	5%	—	41%	16%	100%	100	Todos
Colima (Desayunos escolares)	76%	7%	—	1%	16%	100%	100	Todos
Hidalgo (Desayunos escolares)	71%	9%	—	4%	16%	100%	100	Todos
Tabasco (Desayunos escolares)	73%	9%	—	1%	16%	100%	100	Todos
Tamaulipas (Desayunos escolares)	45%	32%	2%	6%	16%	100%	100	Todos
Tamaulipas (Menores de 5 años)	46%	32%	2%	4%	16%	100%	100	Todos
Tamaulipas (Sujetos Vulnerables)	45%	31%	2%	6%	16%	100%	100	Todos
Morelos (Desayunos escolares)	57%	13%	—	10%	19%	100%	70	Operación – Organización y gestión
Morelos (Menores de 5 años)	60%	12%	—	9%	19%	100%	70	Operación – Organización y gestión
Coahuila (Desayunos escolares)	63%	10%	—	5%	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Coahuila (Familias en Desamparo)	63%	8%	7%	—	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Coahuila (Menores de 5 años)	70%	4%	—	4%	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Chiapas (Desayunos escolares)	53%	11%	3%	11%	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Campeche (Desayunos escolares)	69%	4%	—	6%	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Hidalgo (Menores de 5 años)	74%	4%	—	—	22%	100%	56	Análisis de cobertura



Cuestionarios SEDIF (Programa)	Respuestas					Avance en las respuestas		
	Sí	No	No aplica	No sabe/No contesta	Pregunta abierta	Total	Reactivos	Apartados
Hidalgo (Sujetos Vulnerables)	74%	4%	—	—	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Jalisco (Desayunos escolares)	63%	13%	—	2%	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Morelos (Familias en Desamparo)	58%	11%	—	9%	22%	100%	56	Análisis de cobertura
Tlaxcala (Desayunos calientes)	73%	8%	—	—	19%	100%	48	Mecanismos y herramientas de planeación
Tlaxcala (Desayunos fríos)	63%	15%	—	3%	19%	100%	48	Mecanismos y herramientas de planeación
Tlaxcala (Sujetos Vulnerables)	56%	23%	—	2%	19%	100%	48	Mecanismos y herramientas de planeación
Jalisco (Sujetos Vulnerables)	69%	9%	—	—	22%	100%	35	Diseño
Oaxaca (Desayunos escolares)	69%	3%	—	6%	22%	100%	35	Diseño
Querétaro (Desayunos escolares)	38%	—	40%	—	22%	100%	35	Diseño
Querétaro (Menores de 5 años)	38%	—	40%	—	22%	100%	35	Diseño
Querétaro (Sujetos Vulnerables 5-14 años)	41%	—	37%	—	22%	100%	35	Diseño
Tabasco (Menores de 5 años)	73%	5%	—	—	22%	100%	35	Diseño
Zacatecas (Desayunos calientes)	75%	3%	—	—	22%	100%	35	Diseño
Zacatecas (Menores de 5 años)	75%	3%	—	—	22%	100%	35	Diseño
Zacatecas (Sujetos Vulnerables)	75%	3%	—	—	22%	100%	35	Diseño

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con datos de los cuestionarios de 100 preguntas de los SEDIF.



VI.III Evaluación de diseño

VI.III.I Análisis de contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia y/o entidad, así como a los objetivos nacionales

En términos generales puede decirse que en los SEDIF persisten los problemas para identificar cuáles son los fines y objetivos del Programa, y por consiguiente cuál es el conjunto de problemáticas que se pretenden atender, similar a la situación que se había observado con anterioridad en la evaluación hecha al SNDIF en este mismo rubro. La mayoría de las entidades estatales continúan definiendo las prioridades de los programas de acuerdo a criterios políticos más que de objetivos estratégicos, aunque utilizan metodologías específicas y trabajos de investigación. La falta de empleo de diagnósticos o estudios actualizados es indicador de la falta de inclusión de estudios en la toma de decisiones, un caso que puede ilustrarse en la respuesta siguiente que se da a la pregunta de si existen diagnósticos actualizados y adecuados elaborados por el programa:

“[...] No en el Estado. Históricamente los Desayunos Escolares han experimentado variaciones constantes, que van desde sus ingredientes hasta la forma de implementar el programa y su cobertura. Sin embargo lo que permanece y se ratifica es el compromiso del gobierno de apoyar a aquellas niñas y niños en desventaja social para atacar las causas y consecuencias de la desnutrición.”³

La disponibilidad de documentos oficiales como los planes de desarrollo nacional y estatal, Políticas y Lineamientos de la EIASA así como objetivos estratégicos que reflejan cambios en los enfoques de los programas, ha representado un avance en cuanto a los mecanismos para evaluar a los programas y hacer eficiente su observancia, si bien éstos parecen estar

³ Extracto de cuestionario de 100 preguntas de la evaluación de consistencia y resultados proporcionado por SEDIF Tamaulipas.



únicamente sujetos al cumplimiento de la normatividad y de prácticas administrativas necesarias para la entrega de productos. No se puede decir lo mismo en cuanto al avance en la implementación de mecanismos necesarios para la medición de la eficacia y los avances en materia de política social, ello en función a lo respondido al conocimiento que en los SEDIF se tiene de dichos procedimientos.

Lo anterior representa un problema que urge de atención inmediata primordialmente para la instancia del SNDIF, aunque también para el de la política social como tal. Para el caso del Programa de Desayunos Escolares, son notables los avances en el conocimiento de las problemáticas a las que atañe el fenómeno de la desnutrición, como por ejemplo el desempeño escolar y el lento crecimiento infantil, los cuáles se reflejan también con el progreso hecho en algunas entidades como Chiapas y Colima para estudiar y evaluar la factibilidad de instrumentos de investigación y política como son las evaluaciones externas; sin embargo, las confusiones frecuentes entre fines y objetivos del programa no sólo están asociadas al desconocimiento explícito que se tiene de metodologías como la del marco lógico, sino también a una mala formulación de las soluciones que deben darse a los problemas.⁴

Por todo lo anterior, el equipo evaluador considera que la contribución del Programa a los objetivos de la dependencia, o en la política nacional, está lejos de ser la que se espera tal como se plantea en los planes de desarrollo tanto nacionales como estatales. Del mismo modo, está lejos de los objetivos de la EIASA, pues aún no se han tomado las medidas necesarias para medir los avances de los programas y su contribución a la realización de sus metas.

⁴ El equipo evaluador considera que esto puede deberse en parte a un problema de insuficiencia de recursos humanos en las áreas de los SEDIF encargadas de dar seguimiento a los programas, o bien a la falta de la estructura organizacional que delimite las funciones de los equipos de trabajo.



VI.III.II Evaluación y análisis de la matriz de indicadores

Es importante señalar en principio que la mayor parte que los SEDIF se encuentran en un proceso de adopción de la matriz de indicadores, importante a considerar puesto que esta es una herramienta cuya importancia depende de su aplicabilidad en el terreno de operación del programa y que muchas de las entidades estatales aún no han generado. A ello, hay que sumarle que las respuestas que se presentan indican grados de conocimiento muy diferenciados sobre dicha metodología, razón por la cual algunas de éstas no satisfacen la demanda en información que se requiere y no muestran los elementos relevantes, ello con especial notoriedad en la parte de la evaluación de la lógica vertical más que en la lógica horizontal.

En lo que respecta a la parte de la lógica vertical, en términos generales se observa que los juicios siguientes se encuentran presentes en lo largo de este apartado:

- La relación entre Fin y Propósito es clara
- Los Componentes y Actividades del programa son suficientes

El nivel de respuesta en el que se considera que estos elementos no son suficientes, o no son adecuados para alcanzar las metas del programa, es muy bajo. La proporción demasiado amplia de respuestas positivas no expresa otra situación más que cada SEDIF valida la opinión que se tiene sobre el Fin y Propósito de los programas. Esta situación resulta notable cuando se controla con las respuestas en donde se hace mención explícita a los términos definidos en el documento de las *Políticas y Lineamientos*, siendo pocos los casos en que más de un SEDIF se remite a este documento.⁵

En lo que respecta a la lógica horizontal, las dificultades en la identificación de los medios de verificación y la relación con los indicadores es relativamente menor. Al respecto es posible

⁵Las entidades en cuestión son Colima, Coahuila, Tlaxcala y Tamaulipas.



confirmar que existe un reconocimiento sobre las fuentes de información claves que proporcionan los insumos necesarios para hacer medibles los indicadores, tales como:

- Censo de Población del INEGI
- Censo Nacional de Talla
- Fuentes de datos generadas por los Consejos Estatales de Población
- Fuentes de datos generadas por el INSP, SSA o Institutos de Salud (Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición)
- Fuentes de información internas (reportes, padrones, encuestas, registros de actividades, pruebas de laboratorio)
- Otras fuentes de información (sistemas de datos generados por institutos regionales, normatividades)

Sin embargo, tal como sucedió en la parte de la lógica vertical, es posible observar un sesgo en la respuesta que se da sobre la suficiencia y adecuación de los indicadores. El equipo evaluador ha encontrado que los argumentos presentados son poco sólidos, y que al controlar por aquellos casos donde se menciona la fuente que genera dichos indicadores así como las metodologías seguidas, se induce que no se evalúan con el rigor esperado. Ello se considera como una debilidad puesto que los indicadores son parte relevante en la justificación de la lógica vertical en cada uno de los distintos niveles.

De este modo, el equipo evaluador concluye que existe un grado todavía alto de desconocimiento en la metodología de la Matriz de Marco Lógico, así también como del rigor en el análisis de los elementos presentes en la lógica vertical de un programa y de los indicadores que permiten la evaluación adecuada del logro en cada uno de los niveles propuestos de Fin, Propósito, Componentes y Actividades.



VI.III.IIIII Población potencial y objetivo

En la sección anterior se comentaron tanto los problemas como los avances más significativos del diseño de los programas del DIF con base en los objetivos estratégicos, y de que existe una tendencia a cumplir únicamente con la normatividad, no así con el seguimiento de acuerdos y planes. La aplicación de criterios políticos sobre criterios técnicos y metodológicos es relativamente más significativa cuando nos centramos en el análisis de los mecanismos de focalización empleados por los SEDIF.

En términos generales, el equipo evaluador encuentra que hay avances notables en el cumplimiento de la normatividad, y que en el caso particular de la selección de beneficiarios su efecto es positivo por cuanto esto permite que los programas estén sujetos al cumplimiento de actividades que se consideran importantes para la asignación correcta de los recursos. Tal es el caso de la elaboración de padrones de beneficiarios, seguimiento de procedimientos estandarizados, como el empleo del Índice de Vulnerabilidad Social (IVS).

La mayor parte de los SEDIF consideran que siguen con los procedimientos adecuados y atienden a los documentos rectores como son las *Políticas y Lineamientos* para los programas de la EIASA, recurriendo así a bases de datos como los Censos de Población y el Censo de Talla para la Edad para delimitar a la población objetivo. Sin embargo, en la gran parte de los casos no se aprecia la aplicación de las metodologías sugeridas para la selección de beneficiarios, y sólo en unos pocos de ellos (que son casos ejemplares) pueden notarse los avances en la integración de un sistema de información que permita conocer más sobre las características socio-económicas, demográficas e individuales de dichos beneficiarios.⁶

⁶ Tamaulipas y Campeche son casos ejemplares que hasta el momento explícitamente hacen la selección de su población aplicando la metodología del Índice de Vulnerabilidad Social con apoyo de datos del INEGI; junto con Campeche, el Estado de México muestran avances notables en la integración de su padrón de beneficiarios.



Con base en estos resultados, el equipo evaluador considera que el proceso de implementación de los mecanismos de focalización ha sido lento. Los esfuerzos hasta el momento se han centrado en el apego a la normatividad, descuidando el aspecto más importante, que es la atención a la población objetivo. Hasta el momento las evidencias apuntan que la información proveniente de las entidades no está siendo sistematizada de acuerdo a las expectativas del Sistema Nacional de Información sobre la Asistencia Social (SNIAS), es decir, generando una base con información detallada sobre los beneficiarios de los programas de la EIASA, porque los SEDIF no han consolidado sus áreas técnicas especializadas o bien porque la determinación del destino de los beneficios se hace predominantemente de forma política. Por tanto, consideramos que la probabilidad de que no se esté atendiendo a la población correcta es considerable.

VI.III.IV Análisis de la vinculación de las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable con los objetivos del programa

En la sección anterior el equipo evaluador hizo énfasis en la tendencia que hay en la institución a centrarse en el cumplimiento de la normatividad. Si bien ésta representa un avance en poner límites a los programas para un manejo eficaz, ha sacrificado la observancia de aspectos como la clarificación de objetivos y fines de los programas, así como de los mecanismos adecuados para dar seguimiento a las acciones y medir la contribución de estos a los problemas planteados.

En este apartado la totalidad de los SEDIF consideraron que el diseño de los programas se encuentra correctamente expresado en sus documentos rectores, especialmente en las *Políticas y Lineamientos* de la EIASA. Este aspecto concuerda con la posición de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) de que no hay normatividad que se aplique si no hay previo acuerdo con las entidades estatales, y de que no habría que esperar reacciones negativas al no estar sujeta a negociación la libertad presupuestaria de los SEDIF en condición al cumplimiento de las metas establecidas en los objetivos nacionales.



Dicha situación no deja de causar cierta ambigüedad en la aplicación de la normatividad y la consecución de las metas de los programas, pues finalmente la determinación de la aplicación o no de determinados principios depende completamente de las instancias estatales de los SEDIF, tal como lo menciona la DGADC:

“En muchas cuestiones los sistemas estatales toman sus propias decisiones. En lo trascendental, obviamente, están las *Políticas y lineamientos*; pero ya en otras toman sus propias decisiones mientras no contravengan las políticas y lineamientos. Por el otro lado, también aportan sus propios recursos, e inclusive los complementan con otras estrategias.”⁷

Finalmente, la evaluación en este rubro resulta positiva para los SEDIF, puesto que de alguna manera están apegados a la reglamentación; es decir, las entidades estatales actúan conforme a la normatividad vigente y consideran que ello es suficiente.

VI.III.V Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones con otros programas federales

En lo que se refiere a este apartado, muchos de los datos que se presentan no cuentan con las evidencias requeridas para contestar las preguntas, por lo que aquí se vierten las percepciones que tienen los SEDIF sobre los programas que creen son complementarios o duplican acciones con los suyos. En su gran mayoría, las entidades estatales tienen mayor familiaridad con lo que perciben como “complementariedad” que aquello que perciben como “duplicidades”, ello por cuanto el nivel de respuesta para esta segunda fue por mucho menor que el de la primera.

⁷ En opinión del encargado de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC), Sistema Nacional DIF. Extracto de entrevista en sesión participativa con el equipo evaluador el día 13 de septiembre de 2007.



Resulta notable que la presencia de programas como Oportunidades, Abasto Social de Leche (PASL – Liconsa) y de Apoyo Alimentario (PAL – Diconsa), tienen un impacto desigual en la percepción de los SEDIF. Sin embargo, no se cuenta con las evidencias para determinar el grado de conocimiento que hay sobre dichos programas para juzgar si las valoraciones hechas son correctas.

En la tabla 2 (abajo) se presentan los resultados del análisis correspondiente sobre los programas que los SEDIF perciben complementan o duplican esfuerzos con los programas de la EIASA.

Tabla 4. Complementariedades y duplicidades de acuerdo con los SEDIF

Programas o Dependencias	Complementa		Duplica	
	%	N	%	N
Oportunidades (SEDESOL)	32%	(11)	50%	(12)
SSA/IMSS/ISSSTE	26%	(9)	8%	(2)
Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA)	12%	(4)	13%	(3)
Programa de Abasto Rural (DICONSA)	9%	(3)	13%	(3)
SEP/CONAFE	12%	(4)	4%	(1)
SAGARPA (PESA/Jornaleros agrícolas)	6%	(2)	4%	(1)
Protección Civil/APCE	3%	(1)	4%	(1)
CODESOL (DIF)	–	(0)	4%	(1)

Fuente: Elaboración del equipo evaluador con datos de los cuestionarios de los SEDIF⁸.

⁸ En la Tabla I del Anexo de este reporte se presenta el cuadro con las categorías por separado.



Es de hacer notar que del análisis de duplicidades aquí expuesto únicamente el 22% de los casos contabilizados responde que se basó en un juicio informado, si bien en el 94% de estos se considera que el programa no tiene ningún problema de diseño. Por tal razón, el equipo evaluador ha considerado que los resultados que aquí se presentan no tienen mayor representatividad que a los casos que se refiere, y que en el corto plazo urge de estudios o diagnósticos que permitan emitir juicios con mayor sustento.

VI.IV Evaluación de planeación estratégica

VI.IV.I Los mecanismos y herramientas de planeación estratégicas

En términos generales, la operación de los programas se lleva a cabo sin tener ningún plan concreto a corto, mediano y largo plazo. Este hecho evidencia no solamente en que no se cuentan con metas programáticas, sino que tampoco se toma en cuenta el capital que tienen las instituciones para formular sus propios planes de trabajo y las metodologías necesarias para liderar los programas. Si bien la mayoría de los SEDIF consideran que sí se dispone de estrategias elaboradas así como de instrumentos necesarios para medir la contribución del programa a la realización de las metas, no se tiene constancia de que dichos documentos existan.

Como se ha reiterando en los párrafos precedentes, hay una fuerte tendencia en los programas a operar bajo esquemas burocráticos, requiriendo el mínimo de aplicación en la normatividad (especialmente en lo que se refiere a los procedimientos de operación), y que se aparecen aquí en la forma de un seguimiento de los procedimientos, elaboración de documentos de trabajo por simple cumplimiento y un desconocimiento sobre los alcances de los programas y su contribución al logro de las metas. Vale la pena señalar que el caso del Estado de México es excepcional pues cuenta con un plan completo a corto, mediano y largo plazo llamado “Plan Multianual”. En éste se emplean los siguientes instrumentos para



identificar los problemas a los que se puede enfrentar los programas, las oportunidades para atenderlos, así como los posibles logros a obtener:

- Análisis de fortalezas y debilidades (FODA)
- Análisis de prospectiva
- Análisis de escenarios
- Análisis de indicadores de logro

Por tanto, el equipo evaluador considera que hasta el momento ha sido muy poco el avance en materia de planeación por parte de los SEDIF, ello además instado por la falta de mecanismos de autoridad para hacer cumplir los objetivos desde la sede federal.

VI.IV.II De la orientación a resultados

A lo largo de los apartados anteriores, el equipo evaluador ha observado la persistencia de una inercia institucional que consiste, por un lado, en cumplir la normatividad sin que ello tenga repercusión en los aspectos centrales del logro de metas de los programas, y por el otro, de la falta de mecanismos de autoridad para establecer sanciones o recompensas a las entidades estatales ante el incumplimiento/cumplimiento de las metas de los programas. Ello recae en el hecho, como se señalaba al principio de este trabajo, de que los programas operan predominantemente con base en criterios políticos y no técnicos.

Una debilidad, en términos generales en los SEDIF, es no contar con una visión de planificación en la operación de los programas. Salvo en los casos excepcionales, para casi todas las entidades federativas se observa que no se cuenta con un instrumento, como la matriz de indicadores ni tampoco con planes a corto, mediano y largo plazo. Los resultados a los que frecuentemente se refieren en las respuestas dadas, tienen que ver simplemente con el cumplimiento de la normatividad, lo que no implica que se conozcan los resultados de los programas en función a sus impactos y logro de metas. Ciertamente, no se espera que se



tenga conocimiento preciso de los resultados de los programas sino se cuenta con los instrumentos adecuados para medirlos.

Otro aspecto importante en este apartado es lo referente al trabajo de evaluación de los programas. Por lo que a ello se refiere, hay avances notables en la implementación de las evaluaciones como mecanismos de monitoreo; algunas de ellas han sido revisiones de la normativas, otras presupuestarias, y algunas otras también de diseño y consistencia. Sin embargo, no se muestran indicios de que algunas de éstas hayan procurado la evaluación del impacto de los programas.

En consideración de los elementos anteriores, el equipo evaluador considera que si bien los programas operan acorde a la normatividad y procuran mostrar avances en este sentido, no se instrumentan planes estratégicos ni tampoco indicadores de metas en el cumplimiento de los objetivos del programa. En cuanto a los trabajos de evaluación, puede decirse que si bien se realizan con más frecuencia, no puede determinarse cuál es su aportación (o el fin para el cual se realizan) en tanto que no se cuenta con problemas y objetivos claros e identificados.



VI.V Evaluación de cobertura y focalización

En la evaluación hecha al SNDIF se señala la dificultad que se ha tenido para integrar un padrón nacional de beneficiarios para los programas que aplique, contando con la información desagregada por estado y por municipio, así como datos de la edad, sexo y nivel socio-económico y estado nutricional, entre las más elementales. Este problema se confirma aquí por el hecho de que sólo cuatro de todas las entidades federativas presentaron información sobre su población objetivo⁹, y estos no presentan ningún estadístico sobre las variables antes mencionadas.

Un problema que también se había manifestado en la evaluación del SNDIF y que aquí se manifiesta de nuevo, es la dificultad para la integración de la información proveniente de los estados al Sistema Nacional de Información sobre Asistencia Social, en el cual se incluyen los programas de la EIASA, tendía que ver con la falta de mecanismos de autoridad para exigir el cumplimiento de este requisito, y como sugiere el equipo de trabajo¹⁰, también de la falta de recursos humanos capacitados para la realización de estas tareas.

De este modo, el equipo evaluador considera que en términos generales, los SEDIF no muestran suficientes avances en cuanto a análisis de cobertura. Con ello se confirma que los problemas para identificar a la población potencial y objetiva urgen de la atención no sólo de los SEDIF, sino también por parte del SNDIF para plantear mejoras normativas que le permitan proceder como una instancia normativa con suficiente autoridad para exigir avances en los logros de las metas de los programas de las entidades federativas. Consideramos que si bien se cuentan con lineamientos y directrices para operar los programas conforme acuerdos comunes, estos mecanismos no han sido suficientes para hacer efectivos procesos tan importantes como la implementación de metodologías para hacer la selección de

⁹ Dichos SEDIF son: Colima, Hidalgo, Morelos y Tamaulipas.

¹⁰ A través de la DGADC el equipo evaluador solicitó los padrones de beneficiarios desagregados hasta nivel de municipio. De acuerdo con esta instancia, las bases de datos de los padrones son confidenciales y su salida sólo la autorizan los SEDIF.



beneficiarios (IVS más otras que se consideren pertinentes) y mostrar avances en la cobertura¹¹, ello por las razones señaladas anteriormente de que no establecen los castigos y las recompensas en función del cumplimiento de las metas.

¹¹ El caso que se reporta en un SEDIF de no ampliar la cobertura de un programa por determinación del SNDIF es una muestra la necesidad que hay de institucionalizar los mecanismos de autoridad para hacer efectivo el cumplimiento de los procesos.



VI.VI Evaluación de operación

VI.VI.1 Análisis de las ROP o normatividad aplicable

Como el equipo evaluador lo ha reiterando anteriormente, los lineamientos vigentes no han bastado para sujetar a los programas a una normatividad efectiva. El origen de este problema consiste principalmente en la forma en que se conduce la institución y sobre los mecanismos de autoridad efectivos. Este hallazgo no representa un nuevo aporte al presente análisis, sin embargo posibilita el esclarecimiento de los niveles en donde la normatividad pierde su efectividad al no lograr que los agentes encargados de la ejecución de los programas estén advertidos de la importancia que juego el conocimiento de los logros y los impactos de estos.

Cuando se analizan los procesos de selección de beneficiarios y proyectos, de solicitud de apoyos, el tipo de apoyos y la ejecución del programa, podemos encontrar que todo está perfectamente vinculado al cumplimiento de las *Políticas y Lineamientos* de la *EIASA*. De acuerdo a como lo sugieren las respuestas dadas por los SEDIF, existe una baja efectividad en la aplicación de la normatividad para lograr con éxito cada uno de estos procesos: sistemas de información no integrados, padrones de beneficiarios no sistematizados, documentos de trabajo no identificados, por ejemplo. Ello evidencia ante el equipo evaluador que existen huecos en la aplicación de la normatividad, aunque en este trabajo no se cuenta con las suficientes evidencias para imputar vínculos de causa-efecto entre lo que indican las normas y las prácticas actuales de las entidades estatales en la ejecución de los programas.

Sin embargo, un indicador que permite entender la situación actual de la normatividad es la presencia de las “buenas intenciones” en la implementación de las acciones que conducen a la aplicación real de la norma, situación que afecta la credibilidad de la efectiva realización de



procesos, sobretudo de la recepción de solicitudes de apoyo, de la selección de beneficiarios y de la ejecución misma de las normas.

VI.VI.II Mejora y simplificación regulatoria

Cabe señalar que son pocos los casos que respondieron a las preguntas de esta sección. Del total del listado presentado en la parte introductoria de este reporte, los únicos que entregaron información fueron los SEDIF del Estado de México, Morelos y Tamaulipas. Este último responde no haber implementado mejora alguna, por lo que su aportación al análisis de esta sección es meramente de corte descriptivo.

Por tanto, los SEDIF del Estado de México y Morelos son los únicos que se refieren a recientes mejoras de los mecanismos normativos. En el caso del primero, en atención a las disposiciones del órgano de contraloría interna del mismo organismo (DIFEM), ello con el fin de implementar mejoras sobre el control que se tiene sobre los SMDIF y para difundir más los programas (en particular, el desayuno escolares)¹²; y en el segundo caso, se refiere a la intención de implementar nuevas políticas y lineamientos internos.

El equipo evaluador considera que, fuera del caso excepcional que constituye el SEDIF del Estado de México, las evidencias hasta ahora presentadas no son suficientes para juzgar cuál es el estado de la implementación, simplificación y mejora de las normas. Por tanto, no es posible inferir el estado de la situación general ni tampoco establecer conclusiones al respecto.

¹² Se menciona también una mejora en los “tiempos de atención”, sin embargo no se especifica si el ámbito de estas mejoras son en ventanilla (atención beneficiarios) o en áreas operativas (entrega de beneficios, adquisiciones, por citar ejemplos)



VI.VI.III Organización y gestión

Como se ha señalado en la evaluación correspondiente al SNDIF, los programas al interior de cada SEDIF operan bajo el mando de áreas que varían de acuerdo a las suficiencias técnicas de los departamentos y el personal con que cuentan. Algunos quizás con estructuras similares a las que indica el *Manual de Organización de la DGADC*. La célula de esta forma de organización es una instancia ejecutora, otra financiera y una de evaluación. Por ejemplo, el SEDIF del Estado de México es el caso de una similitud en la estructura de organización a la que tiene la DGADC en el nivel nacional para la operación del programa de desayunos escolares¹³:

- Departamento de Desayunos Escolares y Raciones Vespertinas (Ejecutora)
- Departamento de Programación (Presupuestaria y Financiera)
- Departamento de Supervisión (Monitoreo)

En el otro caso, tenemos los SEDIF de Morelos y de Tamaulipas en donde no se identifica una estructura formal en la operación de los programas. Únicamente se señala que son las instancias administrativas las encargadas de la recepción de las recomendaciones, sin que se cuente con más información al respecto.

El equipo evaluador considera de nueva cuenta que, excepto por las pruebas presentadas por el SEDIF del Estado de México, la información no da los elementos suficientes para juzgar cuál es el estado de la implementación de las normas. Por tanto, no es posible inferir el estado de la situación general ni tampoco establecer conclusiones al respecto.

¹³ Esta estructura organizativa tiene su sustento legal en la *Gaceta del Gobierno* del 23 de junio del 2005, publicación oficial del gobierno del Estado de México.



VI.VI.IV Administración financiera

Respecto a la parte financiera, sólo se cuenta con el material presentado por el SEDIF del Estado de México. De acuerdo con esta entidad, el *Programa Operativo Anual (POA)* y el *Programa Anual de Adquisiciones* son los mecanismos que responden al ejercicio de prácticas de administración. Del primero sólo se cuenta con la ficha técnica que se presenta al gobierno del Estado de México y que sintetiza el plan del programa en los siguientes rubros: a) Diagnóstico de la Situación; b) Estrategias; y c) Líneas de acción. Del segundo se desconoce hasta el momento su contenido.

El equipo evaluador considera de nueva cuenta que, excepto por las pruebas presentadas por el SEDIF del Estado de México, que la información no da los elementos suficientes para juzgar cuál es el estado de la implementación de las normas. Por tanto, no es posible inferir el estado de la situación general ni tampoco establecer conclusiones al respecto.

VI.VI.V Eficacia, eficiencia, economía operativa del programa.

En la mayoría de las preguntas referentes a la medición de la eficacia así como la economía de éste, las respuestas se remiten al cumplimiento de la normatividad al respecto del manejo y distribución de recursos. En esta parte es notable el amplio desconocimiento de la metodología de marco lógico como herramienta para el seguimiento de logros y metas, lo cual está relacionado con las observaciones hechas en apartados anteriores.

La insuficiencia en información es consistente con el hecho de que se desconocen los elementos referentes a metodologías de evaluación así como de construcción de indicadores en el sentido que demanda el Coneval. El equipo evaluador considera que existe un consenso en cuanto a que la normatividad expresada en las *Políticas y Lineamientos* de la EIASA es aplicable, pero a pesar de ello, la toma de decisiones depende ampliamente de las



condiciones del contexto de la política nacional o local¹⁴. Un caso que nos proporciona una ilustración de este hecho es el SEDIF de Tabasco, quien a la pregunta acerca del monto de las aportaciones de terceros responde que:

“Es importante señalar que el programa de desayunos escolares varía constantemente en sus metas ya que es un programa voluntario y los padres de familia se dan de baja o alta mensualmente.”¹⁵

El caso del SEDIF del Estado de México, de quien en el apartado de correspondiente a la planeación estratégica se mencionó que era un caso ejemplar por el avance mostrado en la implementación de instrumentos de planificación y monitoreo, puede ilustrar la importancia que tiene el seguimiento sistematizado del programa. Por ejemplo, se ha identificado la necesidad de cambiar el sistema de distribución de los beneficios así como así como asignar la responsabilidad de ejecución a los sistemas municipales DIF (SMDIF).

De este modo, el equipo evaluador concluye que no se cuenta aún con los elementos suficientes para juzgar las observaciones hechas por los SEDIF. Sin embargo, resulta significativo el hecho de que la mayor identificación de problemas se suscite cuando existen avances en el uso de herramientas de evaluación y monitoreo, tal cuál ha sido el resultado del análisis de información presentado por el SEDIF del Estado de México sobre el problema encontrado en el nivel de Actividades y Componente.

VI.VI.VI Sistematización de la información

Por lo que respecta a la sistematización de la información, en todos los SEDIF se menciona que se cuenta con un padrón de beneficiarios, ello en la medida en que por Ley se está

¹⁴ Como por ejemplo, los procesos de asignación del presupuesto o de licitación de proyectos para asignar el presupuesto.

¹⁵ Extracto de cuestionario de 100 de la evaluación de consistencia y resultados proporcionado por SEDIF Tabasco.



obligado a presentar un listado con todos los destinatarios del beneficio. Los mecanismos de actualización se considera que son adecuados, siendo los SMDIF los principales responsables de reportar sus padrones; sin embargo, es notable la variabilidad de la frecuencia con que son renovados, en algunos casos cada tres meses y otros de manera anual. Este hecho resulta significativo para entender las dificultades que ha tenido el Sistema Nacional de Información sobre Asistencia Social (SNIAS) para ser conformado, en la medida que se observa que no existe un criterio definido en los cortes de información a nivel municipal, y a que las causas de este factor no figuran dentro de las problemáticas que los SEDIF reportan¹⁶.

VI.VI.VII Cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos.

La percepción que se tienen sobre el avance en los indicadores de gestión y de entrega depende de forma significativa en la asignación presupuestaria. Lo anterior, tiene un impacto considerable en el aumento de la cobertura, y esto se confirma por la importancia que tiene el presupuesto en el aumento de la cobertura del programa.

El SEDIF del Estado de México, sin embargo, identifica en una forma más clara avances en aspectos que tienen impacto en algunos de indicadores que forman parte de la definición de los objetivos del programa de desayunos escolares¹⁷:

- Mejoramiento alimenticio (Nivel de Fin)
- Rediseño de los menús (Nivel Componente)
- Fortalecimiento de la focalización (Nivel de Actividad)

Este hecho sigue siendo relevante en el contexto del análisis, reforzando las observaciones que aquí se han venido haciendo acerca de la capacidad que tienen los sistemas estatales

¹⁶ Ello con excepción del SEDIF del Estado de México que hace un reconocimiento explícito de la falta de recursos humanos para integrar de forma exitosa dicho sistema de información.

¹⁷ En paréntesis el comentario del equipo evaluador.



para generar sus propios datos y dar así respuesta a muchas de las preguntas que se hacen a través de este cuestionario. Es notable el avance hecho en este último SEDIF, confirmando la correspondencia que existe entre el uso de metodologías adecuadas para el monitoreo del programa, de planeación y el conocimiento de las problemáticas que se enfrentan para replantear aspectos de diseño.

VI.VI.VIII Rendición de cuentas y transparencia.

Sobre la rendición de cuentas y transparencia, se tienen un amplio consenso en que los mecanismos vigentes para rendir cuentas son de forma externa son los dispuestos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, los que sigue la Secretaría de la Función Pública para dar seguimiento a la institución y presentar datos. En lo que respecta a la operación interna del programa, el cumplimiento del apartado 7 referente a los Lineamientos del Proceso General de los Programas Alimentarios y a los subapartados 7.1 a 7.3, documentos como el Programa Operativo Anual y las reuniones, se consideran como los mecanismos más importantes para la rendición de cuentas, o como en el caso del SEDIF del Estado de México en su reporte de logros y metas.

Cabe señalar una vez más el rol importante que juega la existencia de una normatividad que regula los procesos de rendición de cuentas, ello en el sentido que lo exige la Ley. Sin embargo, es también de interés hacer notar que en ninguno de los casos se considera a los procesos de evaluaciones internas o externas como mecanismos para la publicación de resultados; al respecto, el equipo evaluador considera que aún prevalece una visión institucional sobre el concepto de transparencia, el cual si bien representa un avance en la entrega de productos no juzga de igual modo la calidad de la información que se genera.



VI.VII Evaluación de la percepción de la población objetivo

Entre los aspectos más importantes a destacar de este apartado, es que los SEDIF que reconocen la necesidad de implementar estos instrumentos siguiendo metodologías adecuadas haciendo mejoras a documentos ya existentes como son los formatos de encuestas dirigidos a beneficiarios; por otro lado, se reconoce también el impacto en costos que dicha labor tendría para recopilar con éxito datos adecuados para la toma de decisiones.

Es necesario resaltar cuál es el estado en la evaluación de la percepción de los resultados, atiendo a los casos que se presentan de acuerdo a la información entregada para este trabajo. Acorde a lo respondido por los SEDIF, las situaciones sobre el análisis de percepción de la población objetivo son:

- a) Se cuenta con instrumentos para captar información, pero no son los adecuados;
- b) No se cuenta con los instrumentos para captar información, pero se tiene conciencia de la importancia de generarlos;
- c) Se desconoce la realidad de la percepción de los beneficiarios del programa, pero también se tiene un desconocimiento sobre el problema que representa así como los instrumentos requeridos para conocer las valoraciones de estos.

El equipo evaluador considera que estas tres situaciones plantean retos en distintos niveles para promover entre los SEDIF las acciones de asesoría necesarias para atender a la demanda que se tienen del conocimiento de la percepción de los beneficiarios como elementos de política, así también como las que tienen que ver específicamente con los problemas técnico-metodológicos para realizarlo. Esta observación no es concluyente de la situación a la que se estén enfrentando todas las otras entidades estatales, pero es de importante valor para considerar los grados diferentes de atención que merita el problema.



VI.VIII Evaluación de resultados

Es importante tomar en consideración que la evaluación de resultados tiene muchas carencias por cuanto al déficit de información que a lo largo de este trabajo se ha presentado. Muy pocas respuestas se consideraron como sólidas, esto en particular aquellos SEDIF en los que el trabajo de sistematización de información ha sido nulo. Sin embargo, hay dos hallazgos por parte de las entidades estatales que el equipo evaluador considera se encuentran en el trasfondo del SNDIF en su conjunto, y que son:

- En la operación es necesario disponer de mayores recursos humanos para el procesamiento de información (Estado de México)
- El descubrimiento de nuevas problemáticas, como el sobrepeso, exigen la adecuación del programa de desayuno (Colima)

Es importante señalar que hasta el momento la 1ª Evaluación Nacional del Programa de Desayunos Escolares ha servido como insumo para la evaluación de los impactos del programa. Como el equipo evaluador ya lo ha señalado en el apartado correspondiente al SNDIF, es necesario generar una nueva evaluación que contemple la complejidad de las variables que intervienen en el problema para así disponer de datos más representativos de la realidad en la operación de los programas. Hasta el momento, el único caso del que se tiene conocimiento de una evaluación con antecedentes en el uso de metodologías mixtas de investigación es el del Programa de Desayunos Escolares en Chiapas, un caso que representa una coyuntura política puesto que dicho trabajo se realizó bajo el auspicio de la SEDESOL y bajo un enfoque de combate a la pobreza.



VI.IX Anexo

VI.IX.I Tablas adicionales de análisis

Tabla II-Anexo

El análisis de duplicidades se basó en un juicio informado

Cuenta con información	N	%
Sí	7	22%
No	25	78%
Total	32 ¹⁸	100%

Elaboración del equipo evaluador con datos de los cuestionarios de los SEDIF.

Tabla III-Anexo

Los SEDIF consideran que el diseño de sus programas es adecuado

Considera adecuado	%	N
Sí	94%	(30)
No	3%	(1)
No sabe/ No contestó	3%	(1)
Total	100%	(32) ¹⁹

Elaboración del equipo evaluador con datos de los cuestionarios de los SEDIF.

¹⁸ Se entregaron 32 cuestionarios en total al equipo evaluador.

¹⁹ Se entregaron 32 cuestionarios en total al equipo evaluador.

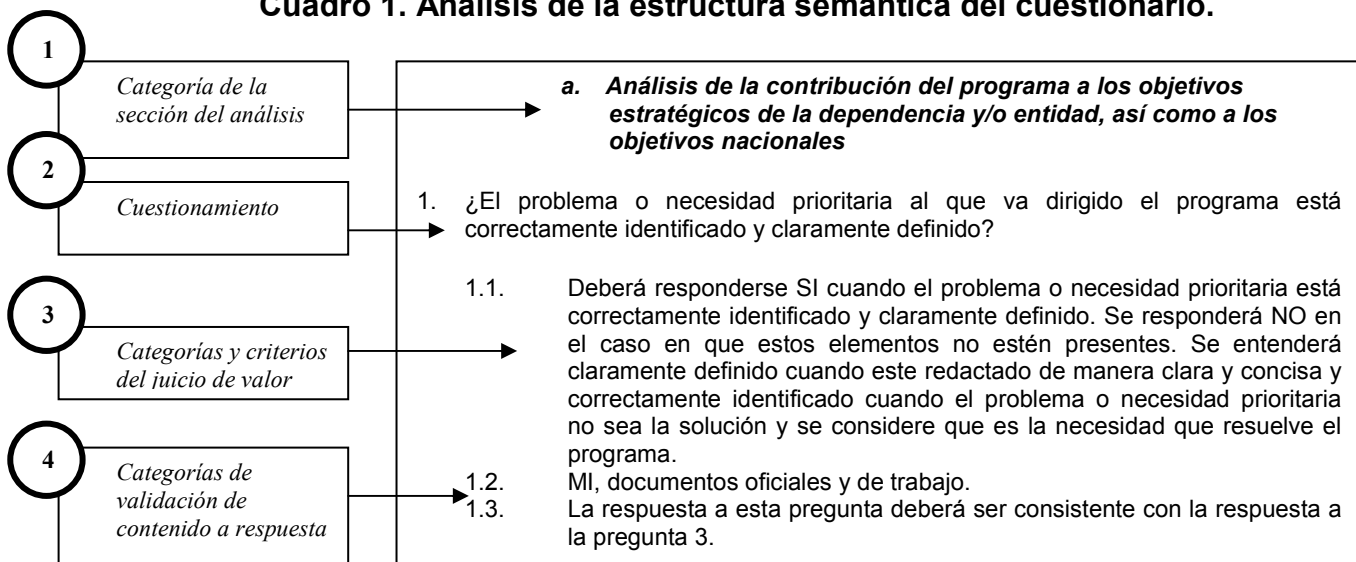


VI.IX.II Metodología para el análisis de SEDIF

En el trabajo que aquí se presenta se efectuó una revisión de 32 cuestionarios con 100 preguntas cada uno, diseñado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) para la evaluación de Consistencia y Resultados de los programas sociales durante el ejercicio presupuestal 2007. La metodología empleada para este trabajo consistió en un análisis de contenido de las respuestas, ello acorde con los criterios establecidos por el mismo Coneval en el documento “*Criterios Generales para dar Respuesta a las preguntas de las evaluaciones de consistencia y resultados y de diseño 2007 de los Programas Federales – Tema diseño Versión 1.1/2007*” en donde se marcan los requerimientos mínimos de información para validar el contenido de estos cuestionarios.

Para llevar a cabo las tareas de análisis y procesamiento de la información se prescindió de software de análisis cualitativo asistido por computador, ello con el objeto de controlar las observaciones de los evaluadores en función del contenido esperado en las respuestas y los criterios de valoración que se juzgaron adecuados en el documento expedido por el Coneval mencionado arriba. La estructura básica del reactivo y su respuesta se muestra a continuación:

Cuadro 1. Análisis de la estructura semántica del cuestionario.





En el análisis asistido por computadora se siguen básicamente dos principios:

- a) Asignación del nivel de análisis del texto. En orden de mayor a menor se tiene: múltiples párrafos, párrafo simple, oración y palabra. La información es agrupada en niveles semánticos que delimitan las búsquedas al interior, exterior y lejanía del segmento seleccionado.
- b) Codificación de segmentos de texto. Se asigna un “significado” al texto seleccionado que sirve para la identificación del aspecto relevante. La información es organizada en categorías conceptuales que sirven para establecer relaciones entre dos o más segmentos acorde a criterios preestablecidos por el(los) investigador(es).

Estos dos principios permiten se trabaje con segmentos de información cuya estructura tiene elementos comunes, que permiten de forma sistemática y controlada realizar operaciones de comparación, diferenciación, análisis y síntesis de la información contenida en texto. En este caso en particular, el equipo evaluador estableció como prioridades “conceptuales” (códigos) cada uno de los apartados y subapartados establecidos en el formato base del Cuestionario de las 100 preguntas, los cuales agrupan conjuntos de preguntas y sintetizan los puntos relevantes a reportar en la evaluación, así mismo como los criterios “Sí”, “No”, “No admite”, “No sabe/No contesta” como los juicios de valor vertidos por el autor de las respuestas, así como cada uno de los criterios requeridos para validar las respuestas.

La Tabla A abajo muestra un resumen de los códigos empleados para el análisis en cuestión:



Tabla A
Jerarquía de códigos para el análisis del contenido en las preguntas

Categoría	Etiqueta (Código)	Nivel semántico
Juicio de valor	“Sí”, “No”, “Pregunta O”, “No sabe/No contesta”	Múltiples párrafos
Contribución del programa a los objetivos estratégicos	“Contribución”	Párrafo simple
Elementos de validación	“Documentos de trabajo”, “Reglas de operación”, “Matriz de Indicadores”	Oración