

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

Evaluación de consistencia y resultados 2007

Entrega final

Resumen ejecutivo de la Evaluación del Programa de Menores de 5 años en riesgo no escolarizados

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



Resumen ejecutivo de la Evaluación del Programa de Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados

El Programa de Atención a Menores de 5 años en Riesgo no Escolarizados tiene como objetivo principal el “Contribuir a mejorar el estado de nutrición en menores de 5 años no escolarizados con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones de orientación alimentaria dirigidas a los padres de familia que permitan modificar los hábitos de alimentación y salud de toda la familia.” La población objetivo que identifica el Programa son niñas y niños menores de 5 años no escolarizados con algún grado de desnutrición o en riesgo de padecerla, que habitan en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente y, que no reciben apoyo alimentario de otro programa. Para atender a dicha población los apoyos que otorga son: dotación de productos, complemento nutricional, ración de leche entera de vaca, desayuno caliente, comida caliente y orientación alimentaria. Con todo ello, y de acuerdo a su Matriz de Marco Lógico (MML), se busca contribuir al logro del Fin del programa: la disminución de la desnutrición infantil.

Es importante mencionar que este Programa está inscrito dentro de las *Políticas y lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)*. Dicha Estrategia funciona bajo un esquema totalmente descentralizado donde el Sistema Nacional DIF funge como coordinador. Por ello, el Programa de Asistencia Alimentaria a Menores de 5 años en riesgo, no escolarizados no es un programa nacional, sino que cada estado lo aplica de acuerdo a sus prioridades, metas establecidas en su Plan Estatal y conforme al presupuesto asignado en sus proyectos anuales. En este sentido, para 2006 había solamente 21 estados que tenían el Programa¹, dos de ellos (D.F. y Durango) instauraron el Programa en 2006. Para 2007, los proyectos de presupuesto establecen presupuestos muy

¹ Los estados que no tienen el Programa son: Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.



variables para todos los estados (alrededor del 1mdp hasta 80mdp), excepto Durango, Quintana Roo y Sonora que todavía no presentan presupuesto para este Programa en 2007.

El Programa está pensado dentro de una estrategia de alimentación, que aunque no se propone específicamente, se inscribe en un modelo de atención a la infancia en donde atacar los problemas de desnutrición desde los primeros años de vida resulta fundamental para el desarrollo en etapas posteriores (atención del Programa de Desayunos Escolares). El Programa tiene la característica de ser descentralizado por lo que la operación a nivel estatal resulta muy distinta; no obstante, es importante entender que como estrategia nacional, los objetivos del Programa son transversales a los estados, no así las estrategias operativas para intervenir en zonas rurales, urbanas, indígenas, etc. Por otro lado, es importante considerar que es un Programa muy pequeño que apenas atiende a 404, 561 niños (cifra del 2007).

La evaluación consideró seis temas principales: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción y resultados. Para cada una de ellas se realizaron recomendaciones específicas generales que reflejan las problemáticas para evaluar el Programa de manera nacional y no estatal. En este sentido es necesario que se aclaren puntos relevantes que fueron considerados en la Evaluación: 1) El Sistema Nacional DIF tiene poca autoridad frente a la operación estatal dado el esquema descentralizado. 2) A nivel nacional no se han logrado consolidar mecanismos para la recopilación sistemática de información que permitan analizar manera global el desempeño y resultados del Programa. 3) Dado el esquema en el que se presenta el presupuesto del Fondo V, Ramo 33, es complicado establecer diferencias sustantivas entre lo que se realiza entre los distintos programas integrados por la EIASA, ya que el presupuesto no viene asignado ni etiquetado para cada uno de los programas. 4) En el presente documento se analizan las problemáticas de este Programa Nacional, especificando en las recomendaciones lo que debería hacerse para poder generar planeación, indicadores y metas nacionales, y de este modo transitar a un esquema orientado a resultados, conservando el espíritu de la descentralización. No obstante, dada la situación actual, sería conveniente que el análisis se lleve a cabo estado por estado observando las similitudes y diferencias; y las necesidades de cada uno de ellos, y dentro de este contexto evaluar a la EIASA como tal.



Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación de consistencia y resultados son producto de un análisis a nivel nacional, y tienen como base la información provista por el SNDIF; en este sentido, no aplican tal cual a todas y cada una de las diferentes variantes que el programa tiene en las entidades federativas en las que actúa. Dicho lo anterior, es pertinente aclarar que el análisis de diseño tiene un enfoque teórico y lógico suficientemente sólido y generalizable, como para que las conclusiones y recomendaciones puedan aplicarse para consolidar el diseño conceptual y operativo así como las matrices de indicadores, tanto a nivel de los programas estatales como para el agregado nacional.

Para los temas de planeación, cobertura y focalización, operación, percepción y resultados, si bien el SNDIF ha podido proveer muy poca información sobre los programas en los estados. Dicha información no es suficiente ni tiene la homogeneidad necesaria para evaluar transversalmente al Programa en sus diversas variantes estatales. Siendo así, es pertinente aclarar que tanto los análisis como las conclusiones y recomendaciones tienen un carácter aún más genérico y que no siempre encuentra un referente específico para su aplicación en todos y cada uno de los programas estatales. Por lo anterior, el presente trabajo plantea también recomendaciones específicas para poder realizar un análisis transversal en términos de la orientación a resultados pues el Programa deberá ser integrado en las nuevas normatividades de SHCP y Función Pública. Así, se plantean las siguientes conclusiones y recomendaciones:

El problema al que va dirigido el Programa se encuentra bien identificado en las *Políticas y lineamientos* de la EIASA, dicho problema es el de la desnutrición infantil. No obstante, no se han definido las relaciones causa-efecto del problema general y por otro lado, no se especifica la incidencia, prevalencia y gravedad de éste. Por otro lado, el Programa se encuentra bien alineado tanto con los objetivos estratégicos del Sistema Nacional DIF como con el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la atención integral a la infancia.

La matriz de indicadores realizada por el SNDIF no está bien consolidada, ni tiene representatividad nacional. No obstante, en términos de la lógica vertical, las *Políticas y lineamientos* establecen correctamente casi todos los elementos que deben incluir. En tanto la lógica horizontal existen indicadores para medir el desempeño de cada uno de los niveles



pero no existen medios de verificación unificados que apliquen a los niveles estatales. El equipo evaluador recomienda que se realice un verdadero esfuerzo por consolidar una sola Matriz a nivel nacional que incluya los niveles de Fin y Propósito establecidos en esta evaluación y que los componentes puedan ser lo suficientemente generalizables como para abarcar las variedades estatales y poder medir con indicadores específicos su calidad y pertinencia. Adicionalmente, es necesario que los indicadores se construyan a partir de un consenso estatal para poder establecer líneas específicas para medir el desempeño en la operación, sobre todo a nivel de actividad. Finalmente, los medios de verificación deberán ser homogéneos y suficientes para lograr que la información provista pueda ser analizada y pueda construirse el indicador tanto a nivel estatal para medir el desempeño de cada estado, como para medir el desempeño a nivel nacional.

El Programa presenta complementariedades con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para las edades de dos a cinco años en el componente de salud, pues ambos procuran mejorar hábitos en padres de familia para que transfieran a sus hijos. Por otro lado, el Programa se duplica en menores de dos años en la entrega de suplementos alimenticios donde opera el Programa Oportunidades. Adicionalmente, se duplica con el PASL cuando las fórmulas lácteas del DIF están fortificadas.

El Programa no tiene una planeación estratégica unificada. Dado el esquema descentralizado que maneja el SNDIF, es complicada la tarea de planeación estratégica a nivel nacional pues involucra al menos 33 actores relevantes (SNDIF y SEDIF) que a su vez no necesariamente tienen control sobre los SMDIF. Se enmarca así, que el programa al ser parte de una Estrategia y no ser obligatorio para todos los estados, no presenta metas e indicadores para la medición nacional. En este sentido, el equipo evaluador considera necesario el planteamiento de indicadores y posteriormente de metas estatales que permitan tener ejercicios de planeación nacional integrales y que contemplen la diversidad estatal. Una buena manera de empezar es precisamente, consolidando la Matriz de indicadores.

La información que levanta el SNDIF no es homologada en la forma ni tiene los mismos principios y mediciones de levantamiento para los SEDIF que operan el Programa. En consecuencia, no hay sistemas de información ni indicadores de desempeño para poder medir a nivel nacional la operación del Programa. El equipo evaluador estableció a lo largo



del trabajo que el SNDIF debe seguir su esfuerzo hacia la transición a un esquema orientado a los resultados (para el Programa de Atención Menores de 5 años en riesgo no escolarizados y los demás programas de la EIASA) procurando la homologación en el levantamiento y mediciones relativas a la información esencial para medir el desempeño y los resultados. Asimismo, considera fundamental la generación de nuevos espacios de oportunidad para la recolección de información a través de un modelo adaptativo de gestión que permita la flexibilidad de gestión y organización del trabajo (conservando la descentralización y la autonomía de los SEDIF), pero que tenga fuertes vínculos de información y colaboración entre las partes; es decir, que se genere información homogénea en términos de instrumentos, contenidos y fórmulas de cálculo.

Para asegurar y motivar que los esfuerzos se realicen con prontitud, recomendamos a la H. Cámara de Diputados y a la SHCP incorporar en el articulado del Presupuesto de Egresos de la Federación una especificación que sujete el ejercicio del Fondo V del Ramo 33 a lineamientos establecidos sobre población objetivo, planeación, establecimiento de metas reales para la operación del programa, variedades y contenidos nutricios, debiendo sujetarse y alinearse a un esquema único de metas e indicadores para hacer uso del ejercicio presupuestal. Así, la instancia coordinadora, que en este caso es el SNDIF, apoyará y definirá, en consulta con los SEDIF, los contenidos, las políticas y lineamientos generales a los cuales se deban ajustar los SEDIF para poder hacer uso de ese presupuesto, siempre sujetándose a la normatividad general para el ejercicio presupuestal. El Programa podrá de esta manera establecer metas e indicadores de desempeño y resultados reales mínimos² que sean aplicables a la generalidad de SEDIF, conservando la diversidad estatal.

El Programa no cuenta con instrumentos para la medición de resultados a nivel nacional. Se ha establecido que los SEDIF deberán realizar levantamientos de seguimiento nutricional, que en principio, de ser bien aplicados, podrán medir resultados en los beneficiarios. Para ello, el equipo evaluador recomienda en primer lugar un padrón nacional que incluya los levantamientos relativos a la población que se atiende. Dicho padrón deberá

² Dichos indicadores tendrían que estar ligados a la operación y al impacto del Programa. En los primeros podrían agregarse indicadores relacionados al uso eficiente de los recursos; costo-efectividad y que pudiera medirse a través del tiempo (en la compra de insumos de calidad, la distribución eficiente, etc.) Adicionalmente, mediciones de resultados a niveles de Fin y Propósito como el seguimiento nutricional que pueden realizar los SEDIF a los beneficiarios.



relacionar las variables socioeconómicas y nutricionales necesarias para caracterizar si pertenece o no a la población objetivo. En segundo lugar, el equipo evaluador considera pertinente el levantamiento de seguimiento nutricional para los beneficiarios de este Programa. Dicho seguimiento deberá establecer variables de peso, talla y edad para medir la contribución del Programa al logro del objetivo.