

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI): SEDESOL

En el contexto de una orientación de los programas sociales hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, la SEDESOL considera que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, el lector deberá considerar que este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

Por ello, la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS), Unidad Responsable de la Operación del Programa y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), como unidad responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 elaborado por la Universidad Iberoamericana:

- Dirección General de Políticas Sociales

Se destaca que el equipo evaluador considerara la información adicional proporcionada por el Programa para la elaboración de la EED 2014-2015; que complementa la analizada inicialmente, y que da cuenta de la actual situación, comportamiento, operación y seguimiento que realiza la DGPS a cada aspecto específico de la ejecución del Programa. De manera general, se considera que los hallazgos, conclusiones, retos y recomendaciones son adecuados; no obstante, conviene precisar y ampliar algunas cuestiones:

- Desde el ejercicio fiscal 2014 desapareció de las Reglas de Operación del PEI, la figura de la “Red de Estancias Infantiles”; sin embargo, los trabajos de revisión y actualización de la MIR para dicho año se realizaron previamente, por lo que en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) quedó cargada la información con dicha figura.

- Se destacan los efectos positivos en los ingresos de las personas beneficiarias; sin embargo, conviene mencionar que respecto al bienestar emocional de éstas, los resultados de la Encuesta Nacional 2014 muestran que: el 92.7% de ellas(os) ha disminuido su nivel de estrés desde que son beneficiarias(os) del PEI; y que 93.6% de las personas beneficiarias percibe que el Programa

contribuye a mejorar su calidad de vida y la de sus hijos(as), ya que les dio la posibilidad de tener salud física y mental, entre otros.

- Respecto al ajuste de los horarios de servicio de las Estancias Infantiles a las necesidades de las(os) beneficiarias(os), las Reglas de Operación establecen la obligatoriedad del servicio de cuidado y atención infantil por un periodo mínimo de 8 horas por cada día que se preste; sin embargo, las personas beneficiarias tienen la posibilidad de elegir el horario de atención, que puede ser igual o menor a 8 horas.

- En el apartado de Población Atendida, conviene aclarar que la cobertura municipal y a nivel localidad del Programa durante 2014 fue de 1,269 y 2,126 respectivamente, la diferencia respecto a lo que se presenta en la EED obedece a que en las plantillas de los formatos solicitados sólo fue posible incorporar la información de los ámbitos territoriales en los que existían Estancias que contaban con población atendida.

- En la sección “Retos y recomendaciones” se señala dar una mayor difusión de los servicios que ofrece el Programa en las localidades con mayor grado de rezago social, sobre todo entre la población objetivo que no cuenta con empleo y priorizar el apoyo a este grupo. Al respecto, el Programa cuenta con un esquema de focalización combinado en la Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil; con el que se prioriza a municipios en condiciones de pobreza y marginación, y localidades donde existe una alta demanda del servicio o no se cuenta con presencia del Programa.

- Respecto a la recomendación sobre el indicador de desarrollo infantil; se precisa que como resultado de la alineación del PEI al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS), específicamente al Objetivo 3, que tiene como propósito dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, los aspectos del desarrollo infantil se consideran un efecto secundario en la operación del Programa. Como resultado de esto, se eliminó el indicador “Índice de Desarrollo Infantil de hijos o niños al cuidado de beneficiarios que reciben servicio de la Red de Estancias Infantiles” de la MIR 2014, pues se consideró que el desarrollo infantil no está involucrado en el objetivo específico del Programa. No obstante, se valorará la recomendación de incluir un indicador que dé cuenta del desarrollo integral de la población infantil que se atiende.

- Finalmente, en lo que respecta a las observaciones de que los indicadores de número de estancias y al número de niños y niñas que reciben servicio en las Estancias Infantiles, al ser medidos en términos absolutos no ofrecen información que permita conocer el funcionamiento del Programa respecto a su planeación; el PEI realiza trabajos continuos para la inclusión, modificación y/o mejora de los indicadores de la MIR.
- Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

En principio, se considera que la frase “El programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender” ubicada en la sección “Observaciones del CONEVAL”, no es adecuada debido a que:

- No se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15), pues no se muestra un análisis detallado que refleje las áreas de oportunidad del Programa que promovieran mejoras.
- En el Diagnóstico vigente elaborado al programa se menciona que el problema que atiende es definido como: madres y padres solos con hijos pequeños (de 1 a 3 años 11 meses), en hogares vulnerables (que perciben hasta seis salarios mínimos) quienes por cuidar a sus hijos, no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar. Éste fue actualizado en la “Nota sobre población potencial y población objetivo (2011)”, acotando la población potencial a mujeres de 14 años en adelante, con al menos un niño o niña de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en casos de niños con alguna discapacidad, en hogares por debajo de la Línea de Bienestar.
- Por otra parte, en la Evaluación de Diseño del PEI realizada en 2007, se menciona que el análisis de la situación inicial confirma que el problema o necesidad que da origen al programa se identifica correctamente tanto en las Reglas de Operación del Programa como en el Diagnóstico. De la misma manera, en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 el evaluador indica que “el programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y cuenta con todas las características establecidas”.

- Adicionalmente, conforme al Oficio No.VQZ.SE.028.12/15, enviado por el CONEVAL, el dictamen de aprobación de indicadores del PEI es de “aprobación condicionada”, lo que de acuerdo con la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales significa que “Los indicadores requieren de modificaciones menores para cumplir con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social”. Lo cual pudiese no guardar consistencia, en caso de que se esté analizando los indicadores a nivel propósito.
- Finalmente, en esta misma Evaluación Específica del Desempeño del PEI 2014-2015, en el apartado de Conclusiones, el Evaluador Externo menciona que “El Programa identifica claramente el problema que busca atender y la evaluación de impacto realizada muestra efectos atribuibles al mismo con relación a las variables de empleo, horas dedicadas al trabajo y tiempo en el cuidado de los niños”.

En este sentido, lo anterior se contraponen con la leyenda de CONEVAL, lo cual nos lleva al terreno de la subjetividad o de falta de una claridad para evaluar la pertinencia de un problema público con base en la redacción de un Resumen Narrativo (RN) de una MIR. Así, en caso de que existiesen recomendaciones al RN, se solicita que se señalen en su justa dimensión, más no se realice un análisis de la problemática en dos líneas. Asimismo, es importante, considerar que la Evaluación Específica de Desempeño no es el instrumento para evaluar el Diseño de un Programa y de manera particular el problema público, sino que para ello, existen los Términos de Referencia en Materia de Diseño, emitidos por el mismo Consejo. Por tal motivo, se solicita atentamente a CONEVAL que se emitan recomendaciones acordes a lo analizado en la presente EED, señalando el área de oportunidad y no sólo exponiéndolo como una debilidad que pudiera entenderse como una ausencia de justificación de la existencia misma del programa, mismo que como se ha señalado existen documentos que se contraponen.

Se agradece a los funcionarios del CONEVAL la coordinación y apoyo brindado de la presente evaluación, así como en materia institucional de contar con un instrumento de medición estandarizado y sistemas de información para este tipo de evaluación.

Finalmente, se reitera el compromiso de valorar conjuntamente, entre las áreas técnicas del Programa Estancias Infantiles y de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, los hallazgos de la evaluación con la perspectiva de una agenda de trabajo en 2015 y 2016 que atienda las áreas de oportunidad detectadas, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas identificadas y contribuir al proceso de mejora continua del PEI.

Es importante destacar el esfuerzo realizado por el CONEVAL al procurar una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación; esfuerzo que año tras año se evidencia notablemente. En este sentido, y para ocasiones posteriores, se sugiere que el instrumento de evaluación de la EED precise el alcance de las valoraciones a realizar por parte de los evaluadores, de manera tal que dichas valoraciones sean consistentes con lo establecido en los criterios específicos de diversos apartados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, de acuerdo a los Modelos de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL.

Finalmente, se agradece al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán los hallazgos observados con la perspectiva de continuar trabajando en atender las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.