

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 Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables

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 Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables

El Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables tiene como objetivo principal el “contribuir a la reducción de la pobreza alimentaria de los sujetos vulnerables”. La población objetivo que identifica el Programa son mujeres en período de lactancia y/o embarazo en desamparo, adultos mayores en desamparo y personas con alguna discapacidad, en desamparo, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. Para atender a dicha población los apoyos que otorga son despensas o dotaciones alimentarias mensuales, con lo que busca, de acuerdo a su Matriz de Marco Lógico (MML), contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación de dicha población.

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. El PAASV no es un programa nacional pues no tiene presencia en todos los estados¹ y en algunos casos, como Coahuila que atendió en 2006, pero no en 2007. Asimismo, los presupuestos² para 2007 para el Programa variaron desde cerca del millón de pesos (Michoacán) hasta los 46mdp (cifra reportada por Guerrero). Dichos presupuestos no necesariamente se aplican, dicha conclusión se extrae de que SEDIF como San Luis Potosí presupuestó cerca de 4mdp y no presentó beneficiarios en el periodo 2007. El programa tiene una cifra de beneficiarios de 1,407,277 en 2007.

Por otro lado, el Programa presenta problemas conceptuales entorno al estado de “vulnerabilidad” pues no se especifica si sus beneficiarios (mujeres embarazadas, adultos mayores y discapacitados) son vulnerables por el hecho de ser pobres o por ser un grupo de riesgo, o ambos. Adicionalmente, existe la dificultad de diferenciar la atención, pues hay estados donde se atienden solamente una parte de los grupos de atención y otros en donde

¹ Coahuila, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí y Tabasco no presentaron beneficiarios en 2007.

² Concentrados en los proyectos de presupuesto de los estados para 2007 entregados al SNDIF. (Para ver el concentrado, véase el anexo VIII y IX)



se atiende a la totalidad de grupos. La EIASA en ese sentido es lo suficientemente flexible como para dejar libertad a la elección de beneficiarios, pues funciona bajo un esquema totalmente descentralizado donde el SNDIF funge como una instancia coordinadora. A lo largo de la Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa, se observan algunos de las siguientes problemáticas:

- 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 al menos en la vertiente de pobreza extrema.
- 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, 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.
- 5) El Programa no sigue una política de atención alimentaria con un enfoque especial para la población objetivo. El proceso de focalización no ha sido el adecuado para atender las necesidades diferenciadas de los beneficiarios de estos programas, y no se cuenta con los instrumentos conceptuales, técnicos y metodológicos para estimar cuál es la contribución del programa a la mejora de la situación alimentaria de esta población.

El Programa no identifica claramente el problema que ataca, pues el modelo conceptual que utiliza es el de “sujetos vulnerables” y dado que es un programa relacionado a la Asistencia Alimentaria, la condición de vulnerabilidad resulta poco adecuada para la definición del Problema. En este sentido, el equipo evaluador propone, que se reformule el



problema en función de la insuficiencia alimentaria, en especial atención a los requerimientos nutricios de los grupos atendidos.

La Matriz de Indicadores no está consolidada. En primer lugar, existen inconsistencias en el uso de Metodología del Marco Lógico. En particular, existen problemas a niveles de Fin y Propósito en la lógica vertical y por otro lado, en cuanto a la lógica horizontal hacen falta indicadores de desempeño para medir los logros del programa y la contribución de éstos a la realización de las metas que se propone el Programa.

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.

Las debilidades en el marco conceptual a niveles de Fin afectan la definición de la población potencial y la población objetivo. Adicionalmente y en consecuencia, los instrumentos actualmente utilizados para su cuantificación no resultan adecuados. El equipo evaluador recomienda al SNDIF la utilización de una Escala de Seguridad Alimentaria para la determinación del universo de población en función de la problemática de la seguridad alimentaria, y el apoyo en otras fuentes de de datos como la ENIGH y ENOE. Asimismo, es importante que el Programa defina si la unidad de atención es el sujeto vulnerable o si el apoyo puede tener efectos redistributivos hacia la familia en general. En este segundo caso, el Programa - en el esquema de inseguridad alimentaria- atendería poblaciones similares o idénticas al Programa de Familias en Situación de Desamparo con la única condición de las familias atendidas incluyan a un miembro de los grupos atendidos actualmente por el Programa. Es indispensable que se elabore un diagnóstico de cómo funciona la atención a ese nivel y tomar decisiones sobre las sinergias y duplicidades de estos dos programas.



Las *Políticas y Lineamientos* no expresan con claridad la lógica en el diseño del Programa; asimismo, falta explicitar y precisar en dicha normatividad las directrices de la EIASA que son aplicables para éste. Considerando el modelo que propone el evaluador a lo largo de la Evaluación, sería necesario definir el Propósito del Programa en términos de la disminución de la insuficiencia y seguridad alimentaria y no en términos de las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos.

En términos de las complementariedades y duplicidades con otros Programas. En este sentido, existe posibilidad de presentar duplicidades de esfuerzos con el PAL en lo que respecta a la atención en zonas rurales. Por otro lado, hay una potencial fuente de sinergias de este Programa con otros de la misma EIASA; en particular las atenciones transversales de las mujeres en periodo de lactancia cuya nutrición impacta directamente en menores de cinco años y posteriormente, niños en edad escolar.

No existe un diagnóstico en materia de seguridad alimentaria. El equipo evaluador considera importante la realización de un diagnóstico en materia de seguridad alimentaria utilizando la metodología propuesta para los sectores de la población que requieren de la atención que brinda el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables. El más reto para el SNDIF es el de establecer una congruencia lógica entre las metas del Programa, los sujetos y los medios que utiliza para atenderlos para aportar al éxito de la política de asistencia social en su conjunto.

En lo que respecta a la correspondencia entre la lógica del programa y las *Políticas y Lineamientos*, en estos últimos no se expresa clara y correctamente las acciones que el programa ha de seguir. Los componentes que se especifican no son los suficientes y necesarios para hacer cumplir el propósito y el fin. Por otro lado, 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 SNDIF debe transitar a un esquema orientado a los resultados 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 mínimos que sean aplicables a la generalidad de SEDIF, conservando la diversidad estatal.

En lo que respecta a las evaluaciones externas, éstas no han jugado un rol importante en las adecuaciones y/o modificaciones hechas al Programa. Para el caso de este programa, no se han llevado a cabo estudios para conocer el estado de la población, no reportándose datos que sean relevantes a los estudios en materia de política social o en la identificación de problemáticas presentes en la atención que se brinda a esta población conformada por mujeres en periodo de lactancia, personas con alguna discapacidad y adultos mayores de la tercera edad.