



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 Familias en Desamparo

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 Familias en Desamparo

El Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (PAAFD), de acuerdo a sus lineamientos tiene como objetivo principal el “Contribuir a la dieta de las familias en situación de desamparo, a través de un apoyo alimentario directo y temporal, acompañado de acciones formativas, que permitan el fomento de hábitos alimentarios adecuados en el núcleo familiar, desarrollo de habilidades y conocimientos para el mejoramiento de sus condiciones de desamparo.” Su población objetivo son las familias en situación de desamparo (pobreza extrema), de desastre natural (primer alimento) y en situación de desastre antropogénico, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. Los apoyos recibidos en dotaciones o despensas alimentarias tienen carácter temporal (no excederá el año de atención); posteriormente los beneficiarios sean transferidos y/o canalizados a otros programas o instituciones que procuran una atención más prolongada.

Es importante mencionar el PAAFD tiene claramente dos vertientes, una de atención a familias en pobreza extrema y otra para situación de desastres tanto antropogénicos como naturales. La primera vertiente es presupuestada a nivel estatal con variaciones muy importantes que varían desde menos de 100 mil pesos hasta los 61mdp (cifra de Michoacán). Para 2007, 20 estados atendieron a familias beneficiarias.¹ El número total de beneficiarios para dicho año, asciende a 878,301. Este Programa tiene problemas conceptuales tan relevantes que afecta la comprensión de los beneficiarios reportados y de el tipo de problemáticas que atiende, pues aunque es posible prever que habrá un desastre natural, es muy complejo definir a cuántas personas se atendieron durante ese lapso, dado que son apoyados por multiplicidad de instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, es fundamental tener presente que este programa no se encuentra en todas las

¹ Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz no tuvieron beneficiarios en 2007.



entidades federativas, sino que cada SEDIF decide si lo aplica o no de acuerdo a sus metas, prioridades y presupuesto establecido.

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, el SNDIF es coordinador y no operador. 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.

El Programa no ha identificado claramente la problemática que atiende, pues sus modelos conceptuales no son los adecuados. En consecuencia la Matriz de Marco Lógico elaborada por el Programa no identifica correctamente los niveles de Fin y Propósito. Dado lo anterior, el equipo evaluador sugiere a lo largo de la evaluación de diseño que la problemática se identifique en términos de la insuficiencia alimentaria que se presenta en forma crónica y frente a una situación de desastre natural o antropogénico y no como el Programa ambiguamente expresa como “desamparo” y que no define a los sujetos de atención del Programa.

Por lo que se refiere a la contribución de los objetivos estratégicos de la Institución, el Programa se encuentra alineado tanto a las directrices del SNDIF como a las del PND en el aspecto de prevención de riesgos y vulnerabilidad con el apoyo e intervención de la sociedad en su conjunto.



Por lo que se refiere a la Matriz de indicadores, existen inconsistencias en el uso de Metodología del Marco Lógico, así como la falta de identificación de indicadores de desempeño para medir los logros del programa y la contribución de éstos a la realización de sus metas. Se recomienda al SNDIF la inclusión de indicadores de impacto en el nivel de Fin, así como de indicadores de eficiencia en el nivel de Propósito.

Las debilidades en el marco conceptual del Programa afectan de igual manera a la definición de la población potencial y a 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.

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 ya no prescindir del término “desamparo” para evitar ambigüedades o confusión en la exposición de sus problemáticas y población objetivo.

Por lo que se refiere a las complementariedades y duplicidades, existen potenciales fuentes de sinergias con otros programas que atienden el problema de la seguridad alimentaria. Se recomienda la realización de diagnósticos adecuados para determinar la correcta aplicación y resolución de los problemas de insuficiencia alimentaria relacionados a las situaciones de desastres naturales o antropogénicos que son atendidas por diversas instituciones y organismos buscando sinergias y no duplicidades.

Con base en el análisis de las problemáticas detectadas en el diseño y consistencia del Programa, el equipo evaluador considera importante la realización de un diagnóstico en materia de inseguridad alimentaria a lo largo del país; así como, la utilización de la metodología que permita determinar mediante una escala (Escala de Seguridad Alimentaria)



medir los niveles de gravedad de ésta y definir los sectores de población que requieren de la atención inmediata de los apoyos alimentarios que brinda el Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo. El más grande reto para el SNDIF es el de establecer una congruencia lógica entre las metas del Programa y los medios necesarios para hacerlas asequibles. También, la cuantificación de los aportes al combate de la insuficiencia alimentaria, y en esa medida también al éxito de la política de asistencia social en su conjunto.

El programa al ser parte de una Estrategia que se enmarca en un esquema descentralizado, complica 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. Además, cabe señalar la dificultad que se tiene al elaborar metas e indicadores por la propia naturaleza del programa.

La información que levanta el SNDIF no es homogénea; por lo que, establecer sistemas de información eficientes o generar indicadores a partir de ellos resulta una tarea imposible. El equipo evaluador recomendó a lo largo de la evaluación que el SNDIF debe seguir su esfuerzo hacia la transición a un esquema orientado a los resultados procurando la homologación en el levantamiento y mediciones relativas a la información que ya se recolecta gracias a los esfuerzos anteriores y por supuesto, la generación de nuevos espacios de oportunidad para la recolección de información a través de un modelo adaptativo que permita la flexibilidad de gestión y organización del trabajo, pero que tenga fuertes vínculos de información y colaboración entre las partes.

El Índice de desempeño demuestra un importante esfuerzo por lograr la unificación de instrumentos para la recolección de la información por parte de los SEDIF y adicionalmente, una liga del presupuesto al desempeño (aunque este índice solamente represente el 1% del total) para la transición a un sistema orientado a resultados. No obstante, aunque da pautas para el levantamiento de información importante y relevante, no genera indicadores que permitan medir la calidad o mejora de dichos insumos hacia adentro del índice, solamente valora el levantamiento o no de la información relativa a diversos temas.



El Programa no cuenta con mecanismos para determinar un costo promedio por beneficiario a nivel nacional o regional para realizar análisis de costo-efectividad. Ello también se debe a que no existe una concentración de la información financiera que nos permita determinar las zonas en las cuales un beneficiario representa un mayor costo y sobre las zonas en las que se necesitaría un mayor apoyo.

Finalmente, el levantamiento de un padrón para este Programa se torna casi imposible cuando se lleva a cabo bajo parámetros como los desastres naturales. Sin embargo, se debe de levantar información sobre a las personas que se atendieron llevando así un registro.