

**Programa Asistencia Alimentaria a Sujetos
Vulnerables y Familias en Desamparo**

Resumen Ejecutivo de la Evaluación de Diseño

Ejercicio fiscal 2018

Coordinadora de la Evaluación

Aleida Salguero Galdeano

Abril de 2019



RESUMEN EJECUTIVO

La presente “Evaluación de Diseño del Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y Familias en Desamparo (PAASVFD), Ejercicio Fiscal 2018” tiene por objetivo general evaluar el diseño del programa con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados, a través del análisis de siete temas –justificación de la creación y del diseño del programa, contribución a las metas y estrategias nacionales, población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad, padrón de beneficiarios y mecanismos de atención, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), presupuesto y rendición de cuentas y complementariedades y coincidencias con otros programas–, examinados con la respuesta a 30 preguntas y 13 anexos.

El PAASVFD pertenece al grupo de Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) del Estado de Tlaxcala, a cargo del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) y con los que se busca *Contribuir al ejercicio pleno del derecho a una alimentación, nutritiva, suficiente y de calidad de los sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios diseñados con base en los Criterios de Calidad Nutricia y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos.*

El SEDIF no cuenta con documentación de diseño específica para el PAASFD, sino para el grupo de programas de la EIASA, dentro de los que destacan los Formatos Programáticos del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2018 y 2019 que contienen diagnóstico, árbol del problema y de objetivos y la MIR; las reglas de operación de la EIASA 2018 (ROP), el Manual de Procedimientos 2017 y el Proyecto Estatal Anual (PEA) 2018 de los Programas de la EIASA 2018.

Justificación de la creación y diseño del programa

En los documentos referidos se identifica que el problema que el grupo de programas de la EIASA pretende atender es la “Inseguridad alimentaria en la población Tlaxcalteca, que favorece la prevalencia de mala nutrición (desnutrición, sobrepeso/obesidad)”, el cual es causado principalmente por la inseguridad alimentaria, alimentación inadecuada en la población tlaxcalteca y los deficientes hábitos nutricionales en los escolares que a su vez tienen su origen en la falta de recursos económicos; dicho problema genera como efectos directos un consumo deficiente de macro y micronutrientes y deficiencia en el crecimiento y desarrollo del individuo que impide el aprovechamiento escolar en las escuelas.

El equipo evaluador considera que el programa no cuenta con un diagnóstico que cubra todas las características deseables, toda vez que no identifica el problema específico, no justifica la forma en que fue construido el árbol del problema, no cuantifica, caracteriza o ubica territorialmente a la población que lo padece, ni incluye una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo

Por tanto, se recomienda identificar de manera precisa el problema que justifique y delimite su acción específica dentro del grupo de programas alimentarios, para lo cual se sugiere la siguiente redacción: *Las personas en condiciones de riesgo y vulnerabilidad del estado de Tlaxcala tienen acceso insuficiente a alimentos inocuos y nutritivos.* Adicionalmente, se sugiere generar un documento diagnóstico de la problemática que el conjunto de programas alimentarios del SEDIF pretende atender, que incluya la identificación, caracterización, cuantificación, y localización territorial de las poblaciones objetivo de cada uno de los programas alimentarios.

Contribución a las metas y estrategias nacionales y estatales

El objetivo del conjunto de programas de la EIASA se encuentra vinculado a documentos de planeación estatal, sectorial y nacional, al contener conceptos comunes y contribuir al cumplimiento de metas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2021, el Programa Sectorial de Salud 2014-2018, el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y las Directrices para el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

A nivel estatal el programa se vincula con el capítulo 2 Educación Pertinente, Salud de Calidad y Sociedad Incluyente del PED 2017-2021, específicamente con los objetivos 2.18 Reducir la vulnerabilidad de la población en Tlaxcala y 2.19 Reducir las inequidades que padecen las personas que hablan una lengua indígena, las mujeres, los niños y adolescentes, así como las personas con discapacidad, a fin de mejorar su calidad de vida.

A nivel nacional, el PAASVFD contribuyó con la Meta 2. México Incluyente, especialmente con el objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, y encuentra relación con la Directriz 2: Bienestar social e igualdad para revertir la situación de desigualdad social en México hacia el PND 2019-2024.

Además, el programa tiene una vinculación indirecta con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, específicamente con el Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Análisis de la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad

En las ROP 2018 puede identificarse a dos grupos de población objetivo para el programa, el primero como sujetos vulnerables y el segundo como familias en desamparo:

1. Grupos en riesgo, sujetos de asistencia social alimentaria, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores y personas vulnerables por ingresos, todos ellos que habiten en zonas indígenas, rurales y urbano marginadas.
2. Personas que han sido afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales destructivos y que por sus condiciones de vulnerabilidad requieran de apoyo institucional para enfrentarlos.

Por su parte el PEA 2018 identifica a la población potencial como (preferentemente) niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores y personas vulnerables por ingresos que se encuentren con inseguridad alimentaria grave o moderada, que habiten en zonas de alta y muy alta marginación, zonas rurales, zonas urbano marginadas y zonas indígenas. Además de cuantificar ambas poblaciones sin incluir una metodología al respecto.

Cabe resaltar que se identificaron inconsistencias en la definición de las poblaciones incluidas en las ROP y PEA 2018, por lo que se recomienda al programa definir, caracterizar y cuantificar y de manera homologada a sus poblaciones potencial y objetivo en los documentos oficiales, así como delimitar a la población objetivo para el resto de los programas alimentarios. Se sugieren las siguientes definiciones de las poblaciones:

Población potencial: Personas del estado de Tlaxcala en condiciones de riesgo y vulnerabilidad que carecen de acceso suficiente a alimentos inocuos y nutritivos.

Población objetivo: *Personas del estado de Tlaxcala en condiciones de riesgo y vulnerabilidad que carecen de acceso suficiente a alimentos inocuos y nutritivos en localidades con alto nivel de carencia por acceso a la alimentación (CAA).*

Donde una localidad con alto nivel de CAA podría ser aquella en la que el porcentaje de personas con CAA es superior al promedio estatal. El programa no cuenta con una estrategia de cobertura, si bien establece metas anuales en el PEA. No cuenta con información sistematizada que le permita conocer la demanda total de apoyos, sin embargo, cuenta con dos herramientas utilizadas durante el proceso de solicitud de apoyos que pudieran aportar información sobre los solicitantes: la Encuesta para focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria (ENHINA) y el Estudio Socioeconómico 2018. Ambos instrumentos sirven para aportar información socioeconómica de los beneficiarios.

El PAASVFD establece metas anuales de atención de beneficiarios, mas no cuenta con una estrategia de cobertura con metas en un horizonte de corto, mediano y largo plazo para lograr atender de manera progresiva a la totalidad de su población objetivo. Por ello se recomienda al programa que una vez que cuente con su documento diagnóstico en el que se haya definido, caracterizado, cuantificado y ubicado geográficamente a su población objetivo a nivel de localidad, desarrolle una estrategia de cobertura en la que se establezca un orden de prioridad de atención a nivel de localidad y por grupos vulnerables, y buscar una distribución de los apoyos proporcional a las necesidades detectadas en un horizonte de mediano y largo plazo, con el presupuesto requerido para ello.

Las ROP 2018 y el Manual de Procedimientos 2017 incluyen los procedimientos de solicitud y selección de beneficiarios. Se especifica como parte de los requisitos en la solicitud de apoyo, además de documentos de identificación, anexar una constancia de vulnerabilidad emitida por el SMDIF (previo estudio socioeconómico) y llenar la ENHINA. Tanto las ROP como el Manual de Procedimientos son difundidos públicamente, por lo que los procedimientos están disponibles; corresponden a la población objetivo gracias al apoyo del personal de los SMDIF para el llenado de los cuestionarios; y si bien los documentos exigidos corresponden a los criterios de elegibilidad, no están definidos los criterios bajo los que se expide la constancia de vulnerabilidad, ni se encuentra documentado que se exija que el domicilio corresponda con zonas indígenas, rurales y urbano marginadas; por lo que no puede asegurarse que estén totalmente apegados al documento normativo del programa.

Además, tanto las ROP como el Manual de Procedimientos especifican que se realizarán mecanismos de focalización como la aplicación de la ENHINA. Sin embargo, no se contó con evidencia de que el SEDIF supervise o corrobore las tareas de focalización territorial que los SMDIF deben realizar conforme a las obligaciones señaladas en las ROP, toda vez que no se identificaron documentos donde los SMDIF identifiquen a las localidades prioritarias o que dentro de estas se encuentren las zonas definidas en las ROP; además que el padrón de beneficiarios no incluye alguna variable que identifique que la localidad del beneficiario cumpla con los criterios establecidos en las ROP. Se sugiere como criterio para priorizar las localidades a atender, la prevalencia de personas con CAA en las localidades, con base en la propuesta del equipo evaluador de definición de población objetivo.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El componente de Sujetos Vulnerables cuenta con un padrón de beneficiarios sistematizado en una base de datos en formato Excel que incluye: municipio, localidad, nombre del beneficiario, sexo, fecha de nacimiento, domicilio, CURP, edad, tipo de apoyo, temporalidad y monto en pe-

sos. Si bien con los datos del padrón se puede saber el sexo y edad del beneficiario, no se puede identificar la condición de vulnerabilidad según las características establecidas en las

ROP. Y aunque presenta datos sobre la localización del beneficiario, sería deseable que se incluyera si la localidad cumple con el criterio de ser prioritaria.

Por otra parte, no se tiene establecido en las ROP o en el Manual de Procedimientos que se levante padrón de beneficiarios para el componente de Familias en Desamparo, aunque tampoco se presentó situación de emergencia en 2018.

Los procedimientos para otorgar los apoyos se encuentran normados tanto en las ROP 2018 como en el Manual de Procedimientos 2017, por lo que son difundidos públicamente y apegados al documento normativo. Además, para todos los programas alimentarios se firma un convenio de colaboración entre el SEDIF y el SMDIF en el que se mencionan los procedimientos establecidos en los documentos normativos y operativos, por lo que estos se encuentran estandarizados, sin embargo, no se encontró evidencia de que sean sistematizados.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Para 2018, el PAASVFD comparte una MIR con el resto de los programas de la EIASA, y con los programas del Departamento de Desarrollo Comunitario (todos a cargo del SEDIF), por lo que el análisis de la evaluación se centra en los elementos asociados a los programas de la EIASA, y de manera específica, en aquellos que guardan una relación directa o indirecta con el programa.

La MIR del programa presenta áreas de oportunidad tanto en su lógica vertical como horizontal. En la lógica vertical, se requiere la inclusión de todas las actividades relevantes y necesarias para la entrega de los apoyos que otorga (despensas), además de especificar supuestos que sean adecuados para la consecución del siguiente nivel de objetivos.

En la lógica horizontal es donde se encuentran las mayores áreas de oportunidad en términos de la inclusión de indicadores relevantes y adecuados para medir el nivel de objetivo al que se encuentran asociados, de la ampliación de su definición, y precisión de los métodos de cálculo y medios de verificación que permitan su monitoreabilidad. Las fichas técnicas de los indicadores también presentan áreas de mejora en sus contenidos, como el establecimiento de la línea base y la inclusión de series con información histórica de los resultados. Lo anterior junto con la ausencia de evidencia documental sobre el establecimiento de metas, no permite entre otras cosas, valorar si las metas están orientadas a impulsar el desempeño del programa.

Asimismo, para 2019 el conjunto de programas de la EIASA cuenta con dos MIR, de acuerdo a la fuente original de recursos (estatal o federal), por lo que para realizar el análisis respectivo se conformó una sola MIR por parte del equipo evaluador. Se observan mejoras en la MIR, principalmente en la inclusión de indicadores relevantes a nivel de Propósito y Fin, y de mayor precisión en los nombres y métodos de cálculo en los niveles de Actividad, Componente y Propósito. No obstante, el resto de las áreas de mejora señaladas para 2018 persisten.

Por lo anterior, se recomienda volver a elaborar una MIR única que no discrimine por la fuente de procedencia de los recursos, toda vez que la MIR es una herramienta de planeación estratégica que debe resumir el diseño conceptual de un programa o de un conjunto de programas, diseño que surge de la implementación de la metodología del marco lógico (MML).

Aunado a ello, se requiere decidir entre 1) elaborar una MIR por programa alimentario de la EIASA, o bien, 2) elaborar una MIR para el conjunto de programas alimentarios de la EIASA,

donde todos los programas compartan un mismo objetivo a nivel de Propósito y Fin, y en donde cada componente corresponda a los apoyos que cada programa entrega a sus respectivos subconjuntos de la población en condiciones de riesgo y vulnerabilidad con acceso insuficiente a alimentos inocuos y nutritivos, y en donde cada componente cuente con sus respectivas actividades.

Por otro lado, algunas de las actividades, todos los componentes y el Propósito de la MIR se identifican en las ROP 2018 de la EIASA, sin embargo se identificaron áreas de oportunidad para mejorar el contenido de las ROP del conjunto de programas de la EIASA a fin de identificar claramente los elementos que corresponde a cada programa o aquellos que son compartidos por el conjunto de programas.

Presupuesto y rendición de cuentas

En el Presupuesto de Egresos del Estado, se identifica el presupuesto federal asignado al conjunto de programas de la EIASA correspondiente a recursos del Ramo 33, del Fondo V.1 FAM Asistencia Social, que junto con los recursos estatales conforman el presupuesto total para operar los programas de la EIASA. Para el conjunto de programas se identifica el gasto directo por servicios personales y el gasto en mantenimiento, y no se incurre en gastos de capital.

De manera específica para el PAASVFD, se identifica el monto de gastos en operación que se ejerce directamente para la adquisición de las despensas que se entregan a los beneficiarios. El programa no cuantifica gastos unitarios, por lo que se considera una buena aproximación del gasto unitario el dividir el monto total de los recursos utilizando en la adquisición de despensas (clasificados en la partida 4411) entre el total de beneficiarios, toda vez que los gastos para el proceso de distribución y entrega de las despensas ya están incluidos en el costo total del proveedor.

En la página oficial del SEDIF <https://dif.tlaxcala.gob.mx> está disponible de manera accesible el número telefónico y correo electrónico del área responsable de operar el PAASVFD. Las ROP 2018 también se encuentran disponibles en la página oficial, junto con los resultados de cuatro de los indicadores que reporta el estado de Tlaxcala para alimentar la MIR de la EIASA nacional. Mas no se encontró evidencia de que se difundan los resultados de la MIR de la EIASA estatal, ni resultados específicos del PAASVFD. Por ello, sería deseable que en la página oficial del SEDIF se publicara la MIR de la EIASA y el avance en sus resultados con base en sus indicadores estratégicos y de gestión.

Por otro lado, los procedimientos para la ejecución de las acciones a realizar para poder entregar las despensas a los sujetos vulnerables en sus comunidades o a las familias en desamparo en zonas de desastre, se encuentran normados en los Lineamientos de la EIASA nacional 2018, las ROP 2018, y el Manual de Procedimientos 2017, por lo que son difundidos públicamente y están apegados a los documentos normativos. Además, debido a que la conformación de las despensas y su distribución a los SMDIF los realiza un único proveedor, y análisis de calidad a los insumos alimentarios los realizan laboratorios acreditados por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), los procedimientos se encuentran estandarizados. Sin embargo, no se encontró evidencia de que sean sistematizados.

Se recomienda al programa sistematizar de acuerdo a su capacidad financiera y operativa, la información de la totalidad de solicitantes que permita conocer sus características socioeconómicas y la demanda total de apoyos; así como los procedimientos relativos a: 1) los

mecanismos para identificar la población objetivo, 2) para la selección de beneficiarios, 3) para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, 4) para la ejecución de las acciones requerida para el otorgamiento de los apoyos, junto con la supervisión de los SMDIF y 5) para otorgar los apoyos a los beneficiarios. La sistematización permitirá a la unidad responsable de la operación del programa dar un seguimiento puntual y ordenado de sus actividades, además de servir como insumo para la toma de decisiones de acciones preventivas y correctivas.

Complementariedades y coincidencias con otros programas federales

En 2018, con base en el análisis realizado respecto del objetivo del PAASVFD, el tipo de apoyo que otorga y su población objetivo, se identificaron las siguientes complementariedades y posibles coincidencias con programas estatales y federales. A nivel estatal, presenta complementariedad con los otros programas de la EIASA, el Programa Proyectos Productivos del SEDIF, y con los Programas de Agricultura Urbana, de Apoyo a la Economía Familiar y Fomento a la Actividad Acuícola y Pesquera a cargo de la Secretaría de Fomento Agropecuario.

A nivel federal, presenta complementariedad con el Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa, Comedores Comunitarios de Sedesol, y Programa de Apoyo a la Educación Indígena de la CDI. Con el Programa de Abasto Rural de DICONSA, puede presentar coincidencia o complementariedad, mientras que presenta posible coincidencia con el Programa PROSPERA de la Sedesol; si bien un requisito del programa es no ser beneficiario de algún otro programa de alimentación federal o estatal.