



Campus León | División de Ciencias
Sociales y Humanidades



LAPP-DL
LABORATORIO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL
DESARROLLO LOCAL



**Secretaría de
Desarrollo Social
y Humano**



**Comisión
de Vivienda del
Estado de Guanajuato**

Evaluación en materia de Diagnóstico y Diseño del Programa

Alimentario

Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia

Ejercicio Fiscal 2016

Instancia Evaluadora:

Universidad de Guanajuato

Campus León

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Laboratorio de Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Local

Contenido.

RESUMEN EJECUTIVO	3
NOMBRE DEL PROGRAMA:	3
INTRODUCCIÓN AL RESUMEN EJECUTIVO	3
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	3
METAS Y OBJETIVOS ESTATALES Y NACIONALES A LOS QUE SE VINCULA	3
OBJETIVO DEL PROGRAMA.....	4
BIENES Y SERVICIOS QUE OFRECE	5
IDENTIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO Y ATENDIDA	6
COBERTURA Y MECANISMOS DE FOCALIZACIÓN.....	7
PRESUPUESTO APROBADO	8
PRINCIPALES METAS DE FIN, PROPÓSITO Y COMPONENTES.....	8
VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	8
CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN.....	11
RECOMENDACIONES GENERALES.....	13



Resumen Ejecutivo

Nombre del Programa:

“Programa Alimentario”

Introducción al Resumen Ejecutivo

La Evaluación de Diagnóstico y Diseño del **Programa “Alimentario”** (cuya síntesis se presenta en este documento) fue realizada por la Universidad de Guanajuato, Campus León, División de Ciencias Sociales y Humanidades. De acuerdo con los Términos de Referencia TdR (Diseñados y proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del estado de Guanajuato), el objetivo general de la evaluación consiste en analizar “la estructura general del programa y, proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

Descripción General del Programa

Dependencia y/o entidad coordinadora: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato (SDIFEG)

Año de Inicio de Operación: 2013

Problema o necesidad que pretende atender: “La población vulnerable del Estado de Guanajuato presenta inaccesibilidad económica para la compra de alimentos”

Metas y Objetivos Estatales y Nacionales a los que se vincula

La meta nacional a la que se vincula es la de "garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Esto implica asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Es decir, un México sin hambre" encuentra relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, a la cual también se vinculan el objetivo del programa sectorial y al objetivo del programa estatal.

Se relaciona además con la estrategia 2.1.1 del Apartado México Incluyente del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018: Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa ya que el PND dentro del apartado México Incluyente otorga importancia a que se garantice el ejercicio de los derechos sociales y dentro de estos

UN GOBIERNO CON
ROSTRO HUMANO Y SENTIDO SOCIAL



derechos están el aseguramiento de la satisfacción de las necesidades básicas como la de la alimentación. Esto lo retoma el Plan Estatal, así como el Programa sectorial dentro de sus objetivos.

Objetivo del Programa

El objetivo general del programa alimentario es “contribuir con la alimentación de personas que se encuentren en alguna condición de vulnerabilidad o que presenten inseguridad alimentaria, preferentemente ubicadas en zonas de alto y muy alto grado de marginación o rezago social, mediante asistencia alimentaria con insumos con calidad nutricia e inocuidad, así como acciones de orientación alimentaria.

El programa alimentario ofrece ayuda a sus beneficiarios por medio de los siguientes subprogramas:

1. Q0103 Comedores comunitarios

Que tiene como objetivo “contribuir con la alimentación mediante la entrega de desayunos o comidas calientes, diseñados con base en los CCN (Criterios de calidad nutricia establecidos en los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria para el ejercicio fiscal 2016) y acompañados de acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad, así como mediante la procuración de actividades productivas sustentables de las personas en condiciones de vulnerabilidad”.

2. Q0104 Desayunos escolares fríos en planteles educativos oficiales

Cuyo objetivo es “contribuir con la alimentación de niñas, niños, adolescentes y personas con algún problema en el desarrollo neuromotor inscritos en planteles educativos oficiales, mediante la entrega de desayunos, diseñados con base a los CCN y acompañados de acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad.

3. Q0105 Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables

Que pretende “contribuir a la alimentación de aquellas personas que se encuentren en cualquiera de las condiciones de vulnerabilidad previstas en el artículo 4 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social ubicados preferentemente en zonas de alto y muy alto grado de marginación o rezago social, mediante la entrega de apoyos



alimentarios diseñados con base en los CCN de la EIASA (Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria para el ejercicio fiscal 2016) y acompañados de acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad”.

4. Q0112 Aseguramiento de la calidad en programas asistenciales alimentarios

Que define su objetivo como “proporcionar a las personas beneficiarias, orientación alimentaria para promover la utilización adecuada de los insumos, así como una alimentación correcta que contribuya en el fomento de hábitos saludables”

5. Q0113 Orientación alimentaria a sujetos vulnerables, Guanajuato, Crece sano.

Que presenta como objetivo “evaluar la operación del Programa Alimentario y la calidad nutricia e inocuidad de los insumos que conforman los apoyos del programa”.

Bienes y servicios que ofrece

De acuerdo a cada subprograma se establece el apoyo otorgado a los beneficiarios

1. Q0103 Comedores comunitarios

“A través del subprograma de comedores comunitarios se proporciona a las personas beneficiarias *una ración de desayuno o comida caliente* preparada en comedores comunitarios con insumos proporcionados conforme a los CCN de la EIASA”.

2. Q0104 Desayunos escolares fríos en planteles educativos oficiales

“A través del subprograma de desayunos escolares se proporciona a las personas beneficiarias una *dotación de insumos alimentarios* compuesta de *una ración de cereal integral, una de fruta deshidratada y una de leche descremada* conforme a los CCN de la EIASA”.

3. Q0105 Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables

“A través del subprograma de despensas se proporciona a las personas beneficiarias *dotaciones de insumos alimentarios* conforme a los CCN de la EIASA”.

4. Q0112 Aseguramiento de la calidad en programas asistenciales alimentarios

“El apoyo del subprograma se conforma de estrategias de orientación alimentaria a través de pláticas, capacitaciones, talleres, demostraciones culinarias, actividades lúdicas, material didáctico o cualquier otro instrumento similar que contribuya al cumplimiento de su objetivo”.

5. Q0113 Orientación alimentaria a sujetos vulnerables, Guanajuato, Crece sano.

“El apoyo del subprograma se conforma de estrategias de aseguramiento de la calidad a través del desarrollo de ETC (Especificaciones Técnicas de Calidad) de los insumos que constituyen los apoyos de los subprogramas de comedores comunitarios, desayunos escolares y despensas, el seguimiento al cumplimiento de las ETC, así como de la evaluación del programa alimentario de manera que contribuya al cumplimiento de su objetivo”.

Identificación y cuantificación de población potencial, objetivo y atendida

El programa define como población potencial a "La población del Estado de Guanajuato que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012 reporta prevalencia de inseguridad alimentaria en cualquiera de sus categorías" y a la población objetivo la identifican como "la población en el estado de Guanajuato que presenta inseguridad alimentaria de moderada a severa".

La cuantificación se realiza aplicando los porcentajes mencionados en la ENSANUT 2012 (INSP, 2013) a la población estatal determinada por INEGI. por lo que para su cálculo se establece que el 71.2 % de los hogares reporta prevalencia de inseguridad alimentaria en cualquiera de sus categorías para determinar la población potencial, y que el 29.70 % de los hogares del estado de Guanajuato presenta inseguridad alimentaria de moderada a severa caracterizando así la población objetivo del programa, mencionando finalmente que la cantidad de personas que se encuentran en cualquiera de las condiciones de vulnerabilidad previstas en el artículo 4 de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, ubicados preferentemente en zonas de alto y muy alto grado de marginación o rezago social constituyen, específicamente, la población a atender, estableciendo el número de acuerdo al subprograma del que se trate. Sin embargo no se especifica la metodología empleada para obtener este último número.

La población no se presenta desagregada por sexo, grupos de edad o población indígena.

Cobertura y mecanismos de focalización

El Programa Alimentario cuenta con una cobertura en todo el territorio del estado de Guanajuato, dando preferencia a aquellas zonas de atención prioritaria definidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

Los mecanismos de focalización se especifican de acuerdo a cada uno de los subprogramas:

1. Q0103 Comedores comunitarios

Se generan mediante la detección por parte del Sistema Estatal DIF en visitas focalizadas a las localidades o bien anexas a planteles educativos funcionando a partir de la formación de comités que se encargan de su operación. Los beneficiarios deben cubrir los requisitos para ser considerados en el padrón del subprograma.

2. Q0104 Desayunos escolares fríos en planteles educativos oficiales

Los desayunos escolares se entregan en planteles educativos preferentemente ubicados en las zonas prioritarias previamente mencionadas y el padrón de beneficiarios se conforma mediante listas integradas por selección del comité de padres de familia de la institución educativa.

3. Q0105 Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables

La focalización se realiza mediante visitas especiales para detectar la población a atender, específicamente en las zonas de atención prioritaria.

4. Q0112 Aseguramiento de la calidad en programas asistenciales alimentarios

La focalización se centra en atender al personal encargado de manejo de insumos y preparación de raciones, los beneficiarios de este subprograma deben estar inscritos en alguno de los tres anteriores.

5. Q0113 Orientación alimentaria a sujetos vulnerables, Guanajuato, Crece sano.

El programa atiende principalmente al personal encargado de preparación de raciones y quienes reciben despensas, y sus beneficiarios deben estar inscritos en los padrones de Comedores Comunitarios, Desayunos Escolares o Despensas.

Presupuesto Aprobado

El presupuesto total del Programa Alimentario es de \$485,423,201.75 (cuatrocientos ochenta y cinco millones cuatrocientos veintitrés mil doscientos un pesos 75/100 M.N.), dividido entre sus subprogramas de la siguiente manera:

1. Q0103 Comedores comunitarios: \$179,842,331.00 (ciento setenta y nueve millones ochocientos cuarenta y dos mil trescientos treinta y un pesos 00/100 M.N.)
2. Q0104 Desayunos escolares fríos en planteles educativos oficiales: \$196,863,621.00 (ciento noventa y seis millones ochocientos sesenta y tres mil seiscientos veintiún pesos 00/100 M.N.);
3. Q0105 Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables: \$101,217,249.75 (ciento un millones doscientos diecisiete mil doscientos cuarenta y nueve pesos 75/100 M.N)
4. Q0112 Aseguramiento de la calidad en programas asistenciales alimentarios: \$3,500,000.00 (tres millones quinientos mil pesos 00/100 M.N)
5. Q0113 Orientación alimentaria a sujetos vulnerables, Guanajuato, Crece sano: \$4,000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N).

Principales metas de Fin, Propósito y Componentes

La meta del Fin se establece en forma porcentual (100%). Sin embargo el método de cálculo indicado no habilita una contribución al fin buscado. Dentro de su propósito no se establece una meta, tampoco en los componentes por lo que, al no contar con ficha técnica del indicador no se pueden conocer el comportamiento, la meta, ni la línea base y por tanto no resulta factible la evaluación de su desempeño.

Valoración del diseño del programa

1. Justificación de la creación y del diseño del programa

El apartado mantiene un nivel bajo dado que: a) el problema no mantiene una consistencia en su mención dentro de los diversos documentos, e incluso en el documento normativo no se menciona el problema a atender, si bien se detallan causas y situación actual de la población vulnerable; b) no se establece de manera explícita un plazo de revisión y actualización; c) no se presenta una justificación teórica

o empírica de que la solución que se presenta al problema sea la adecuada, es decir, no se sustenta el tipo de intervención que lleva a cabo el programa.

2. Contribución a las metas y estrategias nacionales

Se pueden establecer vínculos entre el propósito del programa con los planes y programas a nivel nacional, con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018; a nivel estatal, con el Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato 2035; y a nivel sectorial, con el Programa Sectorial Social y Humano 2018. Además se le puede vincular con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, Hambre Cero. Si bien, el programa no puede cumplir por sí solo con los objetivos, si contribuye a su logro.

3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elección

El Programa cuenta con metodología para determinar la población potencial y objetivo, tiene sistematizada la información de tal manera que es posible conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. Cuenta con una estrategia de cobertura y con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Sin embargo, no cuenta con una metodología para determinar la cantidad de población a atender y no define de manera explícita el plazo para la revisión y actualización de los procedimientos que sigue la dependencia para implementar el programa. Si bien cuenta con un manual de procedimientos, este no se encuentra actualizado y, el del ejercicio anterior, no fue proporcionado completo para una evaluación más profunda de su contenido.

4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención

El Programa Alimentario cuenta con padrones de beneficiarios para los tres primeros subprogramas: Comedores Comunitarios, Desayunos Escolares y Despensas, mientras que los otros dos subprogramas, Orientación Alimentaria y Aseguramiento de la Calidad toman a sus beneficiarios de entre los tres mencionados inicialmente. También cuenta con mecanismos de depuración y actualización para el padrón de beneficiarios y con procedimientos estandarizados y sistematizados para la entrega de apoyos. Los padrones recopilan información socioeconómica de los beneficiarios.

5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La Matriz de Indicadores para resultados resulta muy incompleta en lo referente a la información que contiene.

A nivel actividades falta información, no cuenta con indicadores propiamente señalados, un método de cálculo y verificación ni los supuestos que permitan garantizar que con su cumplimiento se pueden alcanzar los componentes.

El propósito no cumple con los requisitos básicos de redacción que establece para los mismos CONEVAL, no se redacta como objetivo cumplido sino que permanece a nivel de problema.

El Fin no se encuentra claramente especificado y no incluye elementos en los que pueda apreciarse el resultado de la intervención del programa, pues toma valores multidimensionales y multifactoriales para los que no indica una metodología de verificación congruente a las fuentes que sugiere.

No todos los indicadores están orientados a impulsar el desempeño y se puede considerar que no cuenta con fichas técnicas de los indicadores, ya que la que se presenta, correspondiente al Fin, no tiene un llenado adecuado ni coherente con los medios de verificación.

Los medios de verificación en general carecen de especificidad y de algoritmos que permitan identificar la metodología de la medición.

Lo rescatable de este apartado es el resumen narrativo en cada uno de los niveles, que, en su mayor parte, es claro.

6. Presupuesto y rendición de cuentas

En cuanto al presupuesto, solo se presenta el desglose de uno de los apartados, el referente a los gastos de operación indirectos, sin reflejar otro tipo de gastos en que pudiera incurrir la dependencia para la operación del programa.

No se difunden los resultados principales del programa de manera accesible ni se presentó evidencia que permita afirmar que los procedimientos de ejecución de obras y acciones estén sistematizados o que sean difundidos de manera pública.

A su favor se puede decir que cuentan con mecanismos de transparencia que permiten conocer las Reglas de Operación del programa y los responsables de cada uno de los subprogramas que lo integran, ofreciendo medios para comunicarse y recibir orientación.

Además, más del 90% del presupuesto del programa se destina a apoyos directos a la población dando una orientación preminentemente social al programa.

Conclusiones de la Evaluación

Para la Evaluación de Diagnóstico

Los problemas que pretende atender el Programa Alimenticio en el Estado de Guanajuato, están delimitados en un ámbito cuantitativo y son identificados desde causas estructurales concretas (desigualdad económica, fuentes de empleo, migración, escasas de atención médica, escasos planteles educativos y desabasto de los productos).

Ante esta problemática compleja, existen cinco subprogramas que atienden problemáticas específicas, donde el foco central de atención está en la población identificada en alguna situación de vulnerabilidad de acuerdo con los cálculos emitidos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Los cinco subprogramas que atienden a estas 1,319,592 personas (24% de la población) son:

1. Q0103 Comedores comunitarios
2. Q0104 Desayunos escolares fríos en planteles educativos oficiales
3. Q0105 Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables
4. Q0112 Aseguramiento de la calidad en programas asistenciales alimentarios
5. Q0113 Orientación alimentaria a sujetos vulnerables, Guanajuato, Crece sano.

La pretensión de lograr seguridad alimenticia y “ponerle fin al hambre” por medio de los cinco subprogramas se identifica como una solución de carácter asistencial, dado que esta propuesta no atiende la problemática en sus dimensiones causales más natas que es la posibilidad de acceder a los alimentos mínimos necesarios. De acuerdo con las sugerencias emitidas anteriormente, se hace énfasis en la investigación profunda de las zonas consideradas “marginales”, puesto que representa parte fundamental de la delimitación del problema que se está atendiendo.

Para la Evaluación de Diseño

El Programa Alimentario del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Guanajuato (SDIFEG), presenta una buena estructuración en su documento normativo, las Reglas de Operación del Programa Alimentario, que establece las principales bases para su operación, y en este se detallan los principales procedimientos de operación de los subprogramas que lo integran: Q0103 «Comedores Comunitarios», Q0104 «Desayunos Escolares en Planteles Educativos Oficiales», Q0105 «Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables», Q0112 «Aseguramiento de la Calidad en Programas Alimentarios» y Q0113 «Orientación Alimentaria a Sujetos Vulnerables, Guanajuato Crece Sano».

El documento normativo también detalla los procedimientos para el registro sistematizado de la población atendida y los procedimientos de depuración y actualización de los padrones de beneficiarios, así como los procedimientos para la entrega de los apoyos de acuerdo al subprograma de que se trate.

Incluso se puede identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados dentro del documento normativo. Pero la propia Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) presenta serias deficiencias que deben ser subsanadas a la brevedad, ya que es en este instrumento donde se encuentran los mecanismos de verificación de la correcta operación del programa.

Las *Actividades* que se mencionan no cuentan con indicadores, método de cálculo, medios de verificación, ni supuestos. El *Propósito* no cumple con los requisitos básicos en su redacción de acuerdo a la Guía de CONEVAL, sino que reproduce el problema detectado. El *Fin* no se encuentra claramente especificado, se limita a reproducir un objetivo institucional a un nivel muy alto que difícilmente probará avance por la incidencia del programa. El *Fin* no refleja dimensiones medibles relacionadas con el programa y el problema que busca resolver este, dejando fuera las variables que podrían ayudar a verificar si este incide de manera positiva sobre el problema.

Los componentes si responden a la estructura básica requerida e incluso con base en ellos se sustenta la creación de los subprogramas que integran el Programa Alimentario, enunciándolos como bienes o servicios otorgados a la población beneficiaria.

Otra carencia importante en este apartado es la inexistencia de las Fichas Técnicas de Indicadores, donde deberían encontrarse los nombres y algoritmos de los

indicadores en todos los niveles de la MIR, así como los medios de verificación, las metas y líneas base.

Otro problema importante detectado es la carencia de un estudio especializado que justifique el tipo de intervención que propone el programa. En el diagnóstico e introducción del documento normativo solo se hace referencia a datos estadísticos de la población que presenta el problema, lo cual no avala que el tipo de intervención sugerido tenga un impacto probado sobre la misma o que este sea el idóneo para dar solución al problema.

El Programa Alimentario presenta complementariedades y coincidencias con varios programas tanto federales como estatales, por lo que sería importante crear lazos de colaboración entre las instancias involucradas para evitar duplicidad en los apoyos y beneficiar, con la complementariedad, de mejor manera a la población en condiciones de vulnerabilidad.

Al tratarse de un programa con alto presupuesto y fuerte incidencia en la población en situación de vulnerabilidad del estado de Guanajuato, no se aprovecha la difusión de los alcances y logros del mismo, lo cual debería hacerse de manera digital en la propia página del programa, en la que sí se mencionan los requisitos para ser beneficiario de cada uno de los subprogramas y la manera de comunicarse con los encargados de los mismos.

Recomendaciones Generales

- 1: Reconstrucción de la MIR de acuerdo a las especificaciones de CONEVAL.
- 2: Elaborar fichas técnicas para cada uno de los indicadores que se mencionan en la MIR con base en las especificaciones de CONEVAL
- 3: Es importante que se incluya un estudio especializado sobre el problema para que se pueda establecer si el tipo de intervención actual es adecuada para su solución.