

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades****● Descripción****► ¿Qué busca?**

Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.

► ¿Qué resultados quiere lograr?

Familias beneficiarias, en particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, mejoran su alimentación y nutrición.

● Resultados (Efectos atribuibles al programa)

La evaluación 2006 evaluó tres modos de entregar apoyos en localidades rurales marginadas. Para 2010, el programa ha cambiado sustancialmente por lo que los resultados ya no son en su mayoría aplicables. Los resultados son: a) efectos positivos en la calidad de la dieta para los tres grupos con magnitudes diferentes, que no se reflejaron en prevalencias de anemia ni en talla en niños menores de 2 años; b) efecto positivo pero modesto en talla de niños en edad preescolar, sólo para el grupo que recibió efectivo; y c) aumentos de energía en los 3 grupos, sin relación con el Índice de Masa Corporal. Se señala la importancia de evaluar efectos futuros en sobrepeso y obesidad.

● Hallazgos de Fin y de Propósito

En 2010, se modifican el resumen narrativo a nivel Fin y Propósito, la Población Objetivo y los tipos de apoyos. Se otorgan: apoyos en efectivo (alimentario y vivir mejor) y complementos o leche fortificada; y se establece la asistencia obligatoria semestral de todos los integrantes del hogar a la unidad de salud para recibir las acciones de salud establecidas en la Cartilla Nacional de Salud. Se elimina la educación nutricional como Componente.

● Hallazgos Relevantes

El PAL se creó en 2004 y desde entonces ha tenido cambios sustantivos en su focalización, tipos y montos de apoyos, entre otros; lo que limita la comparación a través del tiempo de indicadores y resultados de evaluaciones. En 2009 se fusionó con el PAAZAP. Desde 2010 es operado por la Coordinación Nacional de Oportunidades. (EED2009) En 2010, la Población Objetivo y Potencial y los criterios de elegibilidad se empatan a los del Programa Oportunidades. Para focalizar, en las ROP se establece el uso de dos líneas de pobreza (lo mismo que en Oportunidades): pobreza alimentaria y pobres que presentan características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de sus capacidades en educación, nutrición y salud. En 2011, el criterio pobreza alimentaria se cambia a hogares por debajo de la línea de bienestar mínimo, definida como el valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica. Esta definición se considera confusa y se sugiere aclarar en las ROP que se refiere a pobreza estructural. (ROP2010)

Otro cambio en las ROP es que el programa puede operar en cualquier tipo de localidad, independientemente de su tamaño o grado de marginación y de la presencia del programa Oportunidades. Esto implica que: i) puede operar en localidades de cualquier tamaño con acceso a servicios de salud y educación que permiten la operación de Oportunidades; aún cuando el programa surge para atender a localidades rurales pequeñas marginadas sin acceso a estos servicios que permitieran operar Oportunidades; y ii) que pueden coexistir Oportunidades y PAL en la misma localidad; lo que puede ser fuente de conflictos entre la población en particular en localidades pequeñas al tener 2 programas de transferencias de ingreso con diferente condicionalidad. (ROP2010)

El diagnóstico del programa se basa principalmente en la problemática de la desnutrición en zonas rurales; por lo que éste no justifica la presencia del PAL en localidades urbanas y no marginadas, tampoco la coexistencia con Oportunidades a nivel localidad. (AAM2009)

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

El año base de los Indicadores de Resultados es 2011, ya que son indicadores de reciente creación y la fuente de información es la ENSANUT, encuesta que todavía no se levanta; por tanto, no es posible analizar su avance. Con respecto a los de Gestión, en 2010, la cobertura de la Población Objetivo estuvo en la meta pero el porcentaje de familias con apoyo emitido estuvo 31 puntos porcentuales por debajo. Lo anterior debido a que no se pudieron emitir la totalidad de los apoyos en tiempo porque se llevaron a cabo acciones de mejora con la institución liquidadora. El número de familias beneficiadas subió 158% de 2009 a 2010 según lo programado y se ubicó en 677 mil hogares en 2010.

● Avances 2011

Hay modificaciones en las Reglas de Operación 2011, en particular, se cambia una de las referencias usadas para definir la Población Objetivo de la línea de pobreza alimentaria por la línea de bienestar mínimo, acorde con la nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL. Sin embargo, sigue sin aclararse que se refiere a pobreza estructural y persiste la confusión por el uso de dos líneas de pobreza en la focalización.

● Aspectos de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas

Avance de los Aspectos de Mejora derivados de los
Mecanismos de Seguimiento

Aspectos que el Programa ha decidido Realizar
a partir de 2011

Redefinir la Población Objetivo del programa.

El programa no cuenta con avance de los Aspectos de Mejora Derivados de los Mecanismos de Seguimiento.

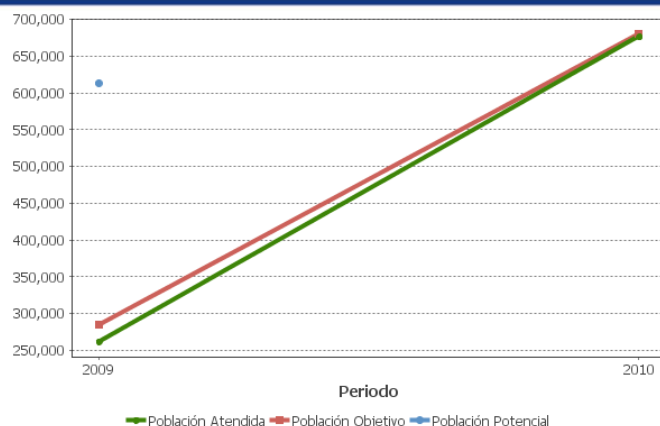
● Población

Definición de Población Objetivo

Hogares en condición de pobreza alimentaria, así como aquellos que, sin exceder la condición de pobreza, no pueden invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, que no son atendidos por Oportunidades y que serán atendidos en el ejercicio fiscal.

| | Unidad de Medida | Valor 2010 | Incremento en cobertura respecto de 2009 |
|--|------------------|------------|--|
| Población Potencial | Hogares | SD | ND |
| Población Objetivo | Hogares | 680,000 | 139.13% |
| Población Atendida | Hogares | 677,027 | 158.44% |
| Población Atendida Población Objetivo | Porcentaje | 99.56% | 8.08% |

● Evolución de la Cobertura



● Cobertura



● Análisis de la Cobertura

No existe cuantificación de la Población Potencial para 2010, mientras que en 2009 fue de 613,162 hogares. En 2009, la definición eran los hogares en pobreza patrimonial y hogares pobres y no pobres ubicados en localidades marginadas o sin grado de marginación; mientras que en 2010 focaliza a hogares en pobreza alimentaria o pobres con ingreso insuficiente para invertir en el desarrollo de las capacidades y que viven en cualquier localidad, incluso en aquellas donde el Programa de Oportunidades puede operar. La Población Objetivo aumentó 139% de 2009 a 2010, para ubicarse en 680 mil hogares en 2010, superior a la Población Potencial estimada con la definición anterior. La Población Atendida aumentó 158% en el mismo periodo, para cerrar en 2010 con 677,027 hogares beneficiarios, superando también la Población Potencial de 2009.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND

Objetivo del PND

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Objetivo Sectorial

Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

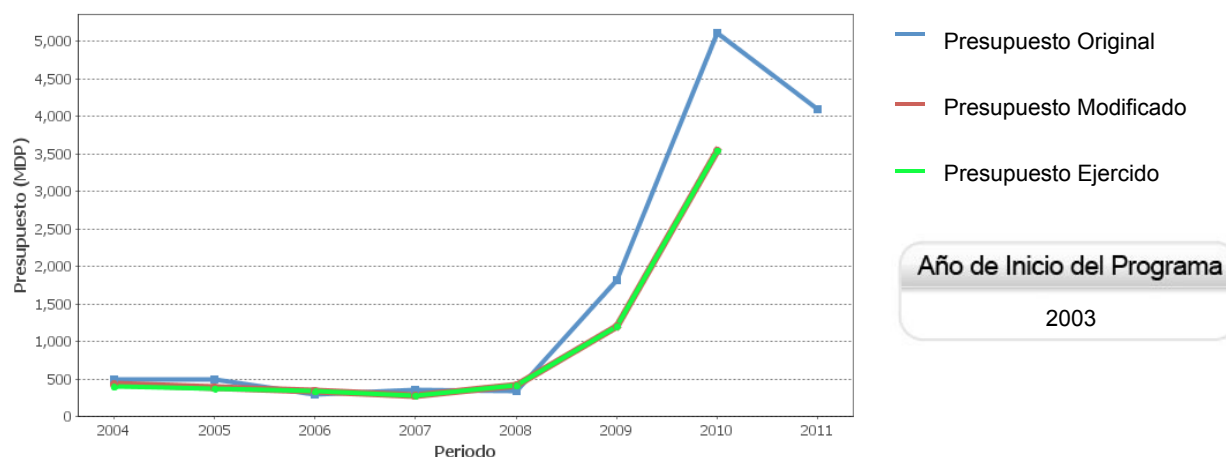
Fin

Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.

Propósito

Familias beneficiarias, en particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, mejoran su alimentación y nutrición.

Evolución del Presupuesto



Año de Inicio del Programa

2003

Presupuesto 2010 (MDP)

Original

\$ 5,109.63

Modificado

\$ 3,545.89

Ejercido

\$ 3,545.89

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El Presupuesto Ejercido aumentó 595% en términos reales de 2004 a 2010; los mayores incrementos reales son de 2008 a 2009 y de 2009 a 2010, cuando los recursos fiscales ejercidos aumentan 182% en términos reales por año.

● Conclusiones del Evaluador Externo

1) El PAL atendió en 2010 a 677 mil hogares (158% más que en 2009) en 54,366 localidades. El PAL nace en 2004 para atender a hogares pobres en localidades aisladas y dispersas sin servicios de salud y educación donde el Programa Oportunidades no podía operar. Desde entonces ha sufrido cambios sustantivos en su diseño: Población Potencial y Objetivo, criterios de elegibilidad, montos y tipos de apoyos, así como en su operación. Desde 2010 es operado por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y sus criterios de elegibilidad se homologan, cambios que se consideran adecuados. Por lo anterior, no hay información histórica de sus indicadores estratégicos, tampoco son aplicables en su gran mayoría los resultados de las Evaluaciones Externas (Impacto, Consistencia y Resultados, y Estratégicas). 2) El programa en su operación actual no está sustentado por un diagnóstico, tampoco queda claro si es un pre-Oportunidades, ni cuántas localidades y/o población carecen de acceso a servicios de salud y educación, argumento que ha llevado a la coexistencia de PAL y Oportunidades a nivel de localidad, a pesar del crecimiento en recursos y cobertura de programas para la atención de la población abierta como el Seguro Popular o Caravanas de Salud. Por ello, se sugiere hacer un diagnóstico amplio que justifique la pertinencia, temporalidad y Población Objetivo de PAL y del resto de los programas alimentarios así como un estudio a profundidad del acceso a servicios de salud en el país. 3) Desde 2010, se permite la coexistencia de PAL y Oportunidades en las mismas localidades, aun en pequeñas, lo que puede generar conflictos en la comunidad, al haber dos programas de transferencias de ingreso con diferente condicionalidad; además de no quedar claro cómo se justifica que sólo una parte de la población pobre tenga acceso a servicios de salud y educación en una misma localidad, principalmente en las pequeñas. Se recomienda que el PAL sólo opere en localidades rurales y dispersas sin acceso a servicios de salud y que la SEDESOL junto con la Secretaría de Salud (SS) revise y publique los resultados del acceso efectivo a la salud; de forma que la Secretaría de Salud privilegie la cobertura de la población más pobre del país. Se sugiere que los criterios y resultados de acceso a servicios por localidad sean públicos y se establezca una estrategia SEDESOL-SS de atención a la población pobre.

● Fortalezas

1) Atender a población pobre de localidades rurales, dispersas y sin acceso a servicios de salud y educación donde el Programa de Oportunidades no puede operar. 2) Operar como un programa temporal, como un pre-Oportunidades en tanto Oportunidades pueda entrar a la localidad y que sea operado por la misma Unidad Responsable. Para ello, es necesario evidenciar en cuáles localidades y para cuánta población no se ha certificado el acceso a servicios de salud. 3) El uso de los mismos criterios de pobreza que Oportunidades tiene para establecer la elegibilidad de los hogares.

● Retos y Recomendaciones

1) En 2010, los criterios de focalización adecuadamente se empataron a los de Oportunidades; sin embargo, la nuevas definiciones de Población Potencial y Objetivo son confusas ya que pareciera que el programa está usando dos líneas de pobreza (mismo cambio en su población hizo Oportunidades); se sugiere aclarar en las ROP que se refiere a pobreza estructural o extrema y cuantificar las poblaciones. 2) La determinación de acceso a servicios de salud de la población pobre, que ha llevado a la coexistencia de PAL y Oportunidades en localidades de todo tamaño y marginación, aún en muy pequeñas. 3) La Matriz de Indicadores 2010 sólo tiene 3 indicadores para medir el desempeño del programa, por lo que se considera limitada; se sugiere incorporar más indicadores a nivel de Componentes y Actividades que permitan evaluar su gestión.

● Observaciones del CONEVAL

El PAL ha sufrido cambios muy relevantes en los dos últimos años. Respondió exitosamente al reto de crecer como nunca antes había sido posible. Esto probablemente se logró gracias a la unificación de su estructura de atención con la del Programa Oportunidades. Cambió los montos y los tipos de apoyos. Se dirige ahora por igual a zonas urbanas y rurales. De constituir un programa PRE - Oportunidades en comunidades altamente aisladas y carentes de servicios, en donde la desnutrición es un problema central, se convirtió en un acompañante del Programa Oportunidades en cualquier tipo de localidad. Como señala la instancia evaluadora, esto crea una situación en la que un solo programa o entidad (Oportunidades) trata de manera diferencial hogares con las mismas características en la misma localidad. Una ventaja de esta situación es que la coordinación entre los dos tipos de apoyos puede ser casi automática. Dada esta gran cantidad de cambios, sin embargo, proceden dos tipos de acciones. 1) En la primera versión del programa, se buscó mejorar la nutrición infantil, con logros modestos. En la nueva situación, cabe cuestionar y posteriormente estudiar los impactos en nutrición y sobrepeso por separado en zonas rurales y urbanas. 2) Da la impresión de que la cobertura urbana actual es producto de una situación emergente en que el sector salud no tiene capacidad de atención de segmentos significativos de la población de escasos recursos. Procede realizar análisis y planeación interinstitucionales que permitan eliminar las brechas de cobertura urbana, y reducir notablemente las rurales, dados los muy significativos aumentos reales en el presupuesto público de salud, utilizando los esquemas de coordinación interinstitucional que tiene Oportunidades para el PAL.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

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, este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNO), responsable de la operación del Programa de Apoyo Alimentario (PAL), y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, emiten la siguiente opinión:

El evaluador señala que el PAL debería estar referido, igual que Oportunidades, a la pobreza estructural o extrema; definición que se usaba en las ROP de Oportunidades hasta 2009. Al respecto cabe precisar que en diciembre de 2009 el CONEVAL publica la nueva metodología oficial de la pobreza, por lo que la CNO ajustó en 2010 la metodología de focalización de familias a esta medición. Si bien en dicho ajuste a la metodología se considera como referente la línea de la canasta alimentaria de la medición multidimensional, el PAL sigue teniendo en cuenta que su población objetivo debe incluir a hogares en condición de pobreza sin posibilidad de poder invertir en el desarrollo de las capacidades de los miembros del hogar.

● Indicadores de Resultados

Fin

Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.

Propósito

Familias beneficiarias, en particular niños menores de cinco años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, mejoran su alimentación y nutrición.

1. Prevalencia de baja talla para la edad en niños menores de cinco años de edad beneficiarios del programa (indicador decreciente)

| Unidad de medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2010 | Valor 2010 | Valor |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|-------|
| Porcentaje | 2011 | Quinquenal | ND | ND | ND |

2. Porcentaje de diferencia en la prevalencia de baja talla para la edad en menores de cinco años de la población beneficiaria y no beneficiaria (indicador decreciente)

| Unidad de medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2010 | Valor 2010 | Valor |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|-------|
| Porcentaje | 2011 | Quinquenal | ND | ND | ND |

SD: Sin Dato ND: No Disponible

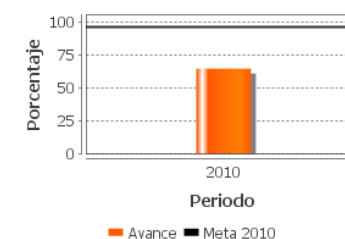
● Indicadores de Servicios y de Gestión

Componentes

Apoyos monetarios emitidos.

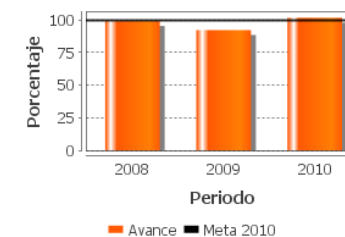
1. Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió el apoyo monetario para alimentación

| Unidad de medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2010 | Valor 2010 | Valor |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|-------|
| Porcentaje | 2010 | Trimestral | 96.00 | 64.60 | ND |



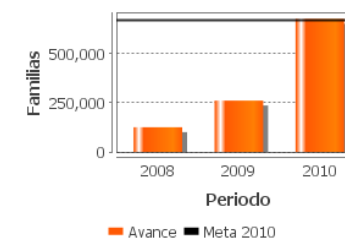
2. Cobertura de la Población Objetivo

| Unidad de medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2010 | Valor 2010 | Valor 2009 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | 2010 | Trimestral | 100.00 | 101.50 | 92.10 |



3. Número de familias beneficiadas

| Unidad de medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2010 | Valor 2010 | Valor 2009 |
|------------------|----------|------------|------------|------------|------------|
| Familias | SD | Bimestral | 670,000.00 | 677,027.00 | 261,969.00 |



SD: Sin Dato ND: No Disponible

● Fuentes de Información

Matriz de Indicadores 2009, 2010 y 2011 (MIR09, MIR10, MIR11). Fichas Técnicas de los indicadores 2010, 2011 (FT10, FT11). Informes Trimestrales 2008, 2009 y 2010 (IT08, IT09, IT11). Reglas de Operación 2008, 2009, 2010, 2011 (ROP08, ROP09, ROP10, ROP11). Evaluación de Impacto 2006, INSP (EIM06). Evaluación de Diseño 2009, HIMFG (EDS09). Evaluación Específica de Desempeño 2008, INSP (EED08). Evaluación Específica de Desempeño 2009, HIMFG (EED09). Evaluación Externa 2005, Universidad Iberoamericana (EXT05). Evaluación Externa 2006, CIDE (EXT06). Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, CEPNA (ECR07). Evaluación de Transparencia, Calidad y Cumplimiento de Objetivos 2009, Universidad de Guadalajara (EXT09). Plantilla de Población Atendida 2010 (PPA10). Documento de Trabajo 2008, 2009, 2010 (DT08, DT09, DT10). Posición Institucional 2008, 2010 (PI08, PI10). Diagnóstico del Programa 2009 (OTR09). Estudio de seguimiento nutricional y neurodesarrollo de la población materno infantil beneficiaria, INNSZ 2009 (OTR09).

**En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Acrónimos*

● Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

Se considera que la información disponible es adecuada y suficiente para realizar la evaluación.

● Información de la Evaluación

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez
2. Coordinador de la Evaluación: Evelyne Eugenia Rodríguez Ortega
3. Correo Electrónico: evelyne_rodriguez@hotmail.com

Unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Datos del Titular:

Nombre: Neftalí Salvador Escobedo Zoletto
Teléfono: (55) 52290701 ext. 65501
Correo electrónico: nsecobedo@oportunidades.gob.mx

Forma de contratación del evaluador externo:

- Convenio
- Costo de la evaluación y fuente de financiamiento:
· \$87,643.80
- 1 (Recursos Fiscales)

Datos de Contacto para la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (CONEVAL):

- Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70045
- Hortensia Pérez Seldner hperez@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70018
- Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70090
- Florencia Leyson Lelevier fleyson@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70083
- Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70089