

Evaluación Integral del Desempeño 2016
Programa Estatal de Seguridad Alimentaria

Siglas y acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ECR	Evaluación de Consistencia y Resultados
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología de Marco Lógico
OSD	Objetivos Sustentables del Milenio
PAEI	Programa de Albergues Escolares Indígenas
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAR	Programa de Abasto Rural Diconsa
PASL	Programa de Abasto Social de Leche Liconsa
PEA	Proyecto Estatal Anual
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEDIF	Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia
SMDIF	Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia
SNDIF	Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia
SPF	Secretaría de Planeación y Finanzas
SINHAMBRE	Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre

ÍNDICE

I.	Introducción	6
ii.	Temas de evaluación y metodología	7
iii.	Evaluación	9
III.1.	Diagnóstico y descripción del problema	9
III.1.1	Definición de seguridad alimentaria	9
III.1.2	Dimensiones de la seguridad alimentaria.....	10
III.1.3	Pobreza alimentaria	11
III.1.4	Carencia por acceso a la alimentación.....	13
III.1.3	Condiciones nutricionales de la población.....	14
III.2.	Características del Programa.....	17
III.2.1	Antecedentes del Programa.....	17
III.2.2	Estructura del Programa	17
III.2.3	Normatividad del Programa.....	18
III.3.	Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	19
III.3.1	Definición e identificación del Problema	19
III.3.2	Definición de los objetivos del Programa.....	21
III.3.3	Justificación teórico y empírica del Programa	22
III.4	Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas estatales y sectoriales	23
III.4.1	Contribución del Programa al cumplimiento de los objetivos estatales.....	23
III.4.2	Contribución del Programa al cumplimiento de los objetivos nacionales.....	23
III.4.3	Contribución del Programa al cumplimiento de los ODS	24
III.5	Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos focalización.....	25

III.5.1 Definición y cuantificación de la población potencial	25
III.5.2 Definición y cuantificación de la población objetivo	26
III.5.3 Cobertura del Programa.....	28
III.5.4 Focalización de los apoyos	28
III.6 Análisis del padrón de beneficiarios y de la información recolectada	30
III.6.1 Padrón de beneficiarios	30
III.6.2 Recolección y sistematización de la información.....	31
III.7 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	32
III.7.1 Resumen narrativo de la MIR.....	32
III.7.2 Análisis de los indicadores de la MIR.....	35
III.7.3 Metas de los Indicadores de las MIR	36
III.8 Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas o estrategias, y evidencia de política pública	38
III.8.1 Programas con propósito similar	38
III.8.2 Colaboración con otros programas	42
III.9 Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia	43
III.9.1 Presupuesto del Programa.....	43
III.9.2 Rendición de cuentas.....	44
III.9.3 Transparencia.....	44
III.10 Análisis de los resultados del Programa.....	45
III.10.1 Avance de indicadores estatales.....	45
III.10.2 Avance de indicadores federales	46
III.10.3 Informes de retroalimentación del SNDIF.....	47
III.10.4 Evaluaciones externas del Programa.....	48

III.11 Valoración de los procesos del Programa	50
IV.1 Planeación del Programa	50
IV.2 Operación del Programa.....	50
IV.3 Seguimiento y evaluación de las acciones del Programa	52
Iv. Análisis de fortalezas, oportunidades debilidades y amenazas	53
v. Buenas prácticas y programas de referencia	61
VI.1 Programas de transferencias monetarias condicionadas.....	61
VI.2 Programas de apoyo alimentario y de orientación nutricional	63
VI.3 Evidencia internacional de la efectividad de intervenciones similares.....	65
Vi. Conclusiones.....	67
vii. Referencias.....	70
Anexo 1: Descripción General del Programa	72
Anexo 2. Evolución de la cobertura.....	75
Anexo 3. Procedimientos para la actualización de la base de datos de beneficiarios	76
Anexo 4. Matriz de Indicadores para resultados	77
Anexo 5. Indicadores	78
Anexo 6. Metas del Programa.....	80
Anexo 7. Propuesta de mejora de la MIR.....	82
Anexo 8. Complementariedad y coincidencias entre programas.....	83
Anexo 9. Gasto ejercido.....	85

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el entregable de la Evaluación Integral del Desempeño 2016 del Programa Estatal de Seguridad Alimentaria 2016 del estado de Tlaxcala. La evaluación se realizó con base en el Modelo de Términos de Referencia emitidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) de Tlaxcala. A continuación se mencionan el objetivo general y los objetivos específicos de la Evaluación Integral.

Objetivo General

Evaluar de forma integral el desempeño del Programa Estatal de Seguridad Alimentaria en su ejercicio fiscal 2015, a partir de un análisis y valoración general del diseño, cobertura, operación, procesos, eficiencia y resultados del programa con información entregada por las unidades responsables de los programas.

La finalidad es tener un documento que ofrezca evidencia sobre los aspectos que permiten obtener resultados, así como los aspectos que pueden ser fortalecidos con la experiencia de otros programas y ayudar a la toma de decisiones. Dicha evaluación tiene forma libre, con énfasis y características de un reporte.

Objetivos Específicos

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
2. Identificar y analizar la alineación del programa con la lógica de la planeación sectorial y nacional.
3. Identificar y analizar las poblaciones potencial y objetivo del programa, así como sus mecanismos de atención.
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
6. Analizar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados conforme a la Metodología de Marco Lógico.
7. Analizar otro tipo de indicadores complementarios que sirvan para el monitoreo de resultados del programa.
8. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales, internacionales, sectoriales o esquemas de apoyo para los que haya evidencia.
9. Valorar el desempeño presupuestal en cuanto al uso eficiente de recursos. Identificando para ello el registro de operaciones y los mecanismos de reporte de avance y rendición de cuentas.

II. TEMAS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA

La evaluación integral se divide en once temas:

Temas	Características
1. Diagnóstico y descripción del problema	<ul style="list-style-type: none"> Investigación secundaria, evidencia, contexto
2. Características del programa	<ul style="list-style-type: none"> Descripción y fundamentos existentes
3. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa	<ul style="list-style-type: none"> Temática, prioridades, procesos y fundamentos
4. Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> Análisis comparativo
5. Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección	<ul style="list-style-type: none"> Comparativos en base de datos y encuestas nacionales
6. Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	<ul style="list-style-type: none"> Cálculo, publicación, estadística descriptiva
7. Análisis de Indicadores para Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Baterías de indicadores MIR, PbR/ SED, internacionales y de expertos
8. Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas y evidencia de política pública	<ul style="list-style-type: none"> Evidencia de políticas relevantes
9. Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Análisis, registro e interpretación de mecanismos vigentes e ideales

<p>10. Los resultados del programa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación estratégica de la eficiencia y efectividad en los componentes, metas y objetivos alcanzados. (retornos capital, social y efecto multiplicador)
<p>11. Conclusiones y valoración final</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mostrar evidencia y análisis específico para hablar de éxitos, oportunidades, ASM y metodologías relevantes.

La evaluación fue realizada por medio del análisis de la información de gabinete proporcionada por el Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) de Tlaxcala. Adicionalmente, se realizó una investigación acerca del problema que busca atender el programa, y de la evidencia de programas similares utilizando para tal fin fuentes externas e internacionales.

III. EVALUACIÓN

III.1. Diagnóstico y descripción del problema

En esta primera sección de la evaluación se analizará el tema de inseguridad alimentaria, que es el principal problema que busca atender el Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala.

III.1.1 Definición de seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria surge a mediados de la década de los setenta a partir de la crisis alimentaria mundial que se vivió en esos años. En ese entonces la preocupación de los países se enfocaba en la falta de disponibilidad de alimentos, por lo que las recomendaciones de política se centraban en la producción y almacenamiento de alimentos para poder enfrentar la escasez. Sin embargo, pronto se comenzó a notar que existían países con suficientes alimentos en el agregado pero con una parte importante de su población que no podía acceder a un nivel de consumo adecuado de alimentos y que inclusive llegaba a padecer de hambre.

Así fue como el concepto de inseguridad alimentaria evolucionó enfocándose más en la falta de acceso a los alimentos más que en su disponibilidad. También se incorporó a este concepto el acceso a una dieta sana que incluyera los nutrientes adecuados y no únicamente las calorías necesarias. De esta manera, la definición actual de inseguridad alimentaria considera los siguientes tres elementos:

1. Oferta adecuada de alimentos, los cuales deben de estar disponibles durante todo el año a nivel de la comunidad;
2. Acceso físico y económico de los hogares a una cantidad, calidad y variedad suficiente de alimentos; y
3. Los encargados de preparar los alimentos en el hogar deben de tener los conocimientos necesarios para poder satisfacer las necesidades alimentarias de todos los miembros del hogar.

De lo anterior surge la siguiente definición de inseguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la cual es la más usada actualmente: “hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”

(FAO, 2009). Aunque esta definición no lo considera, a nivel hogar la inseguridad alimentaria, además de una falta de acceso a los alimentos, también puede considerarse como consecuencia de una falta de tiempo y/o conocimientos para llevar a cabo su preparación y consumo adecuados (Swindale y Bilinsky, 2006; FANTA, 2003).

Es importante aclarar que la inseguridad alimentaria no es sinónimo de inseguridad nutricional

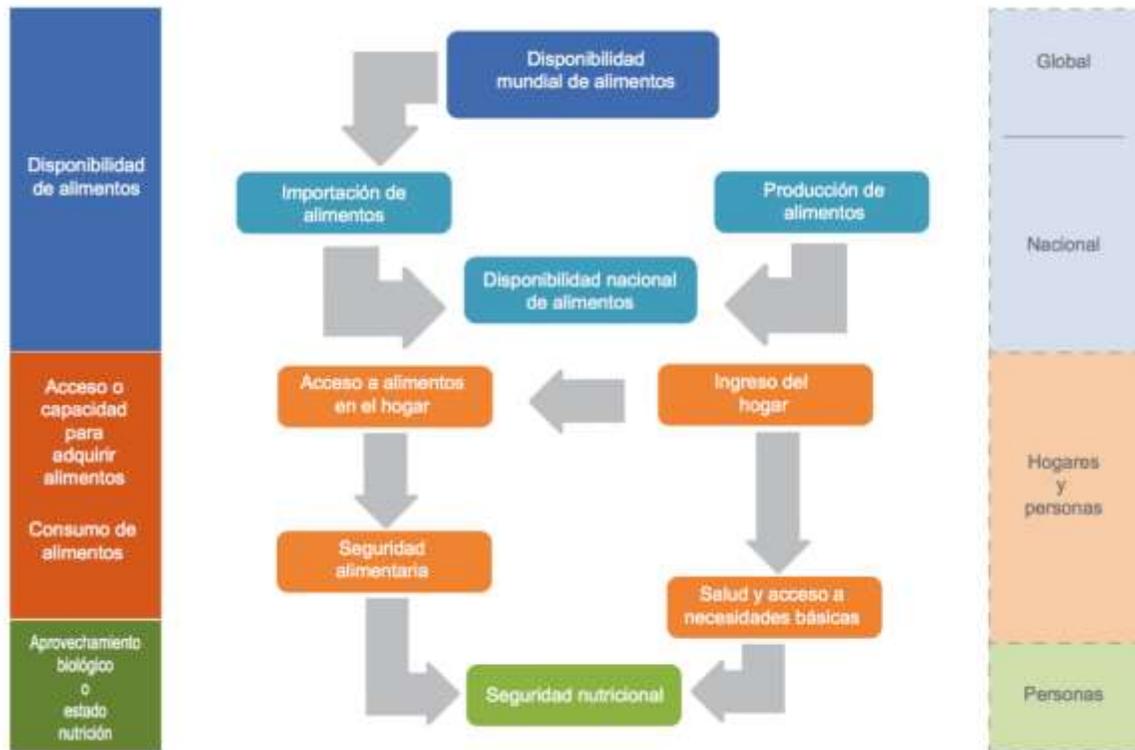
III.1.2 Dimensiones de la seguridad alimentaria

A continuación se mencionan las dimensiones más conocidas de la seguridad alimentaria:

- **Disponibilidad de alimentos.** Esta es la condición básica para que la existencia de seguridad alimentaria, y es resultado tanto de la producción interna de alimentos, como también de su importación. Esta disponibilidad debe de ser estable durante el año, y debe de estar adecuada a las condiciones sociales y culturales.
- **Acceso y capacidad de adquirir alimentos.** Este acceso debe de ser tanto físico como también económico. La disponibilidad de alimentos saludables y nutritivos depende tanto de la oferta (estructuras de mercado, regulación de mercados, alimentos disponibles en cada región, etc.) como también de la demanda (ingreso y preferencias de los consumidores).
- **Consumo de alimentos.** Se refiere a los tipos de alimento que se consumen y a su preparación, lo cual depende de la cultura y de los hábitos de las personas, y se ve influido por los medios de comunicación.
- **Aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos.** Éste depende del estado de salud de los individuos. Además, las características de saneamiento, de acceso al agua potable, y las condiciones de preparación, consumo y almacenaje de los alimentos, de no realizarse de manera adecuada pudieran contaminar los alimentos impidiendo de esta manera su aprovechamiento biológico.
- **Estado nutricional de cada persona.** Adicionalmente, una vez alcanzada la seguridad alimentaria, para asegurar la seguridad nutricional es necesario que los miembros del hogar cuenten también con las condiciones necesarias para tener una vida saludable, como tener acceso a servicios de salud, vivir en un ambiente higiénico, y tener prácticas de higiene adecuadas que permitan un estado nutricional óptimo.

La siguiente figura muestra el marco conceptual de la seguridad nutricional, siendo la seguridad alimentaria uno de sus componentes:

Figura 1. Marco conceptual de la seguridad nutricional



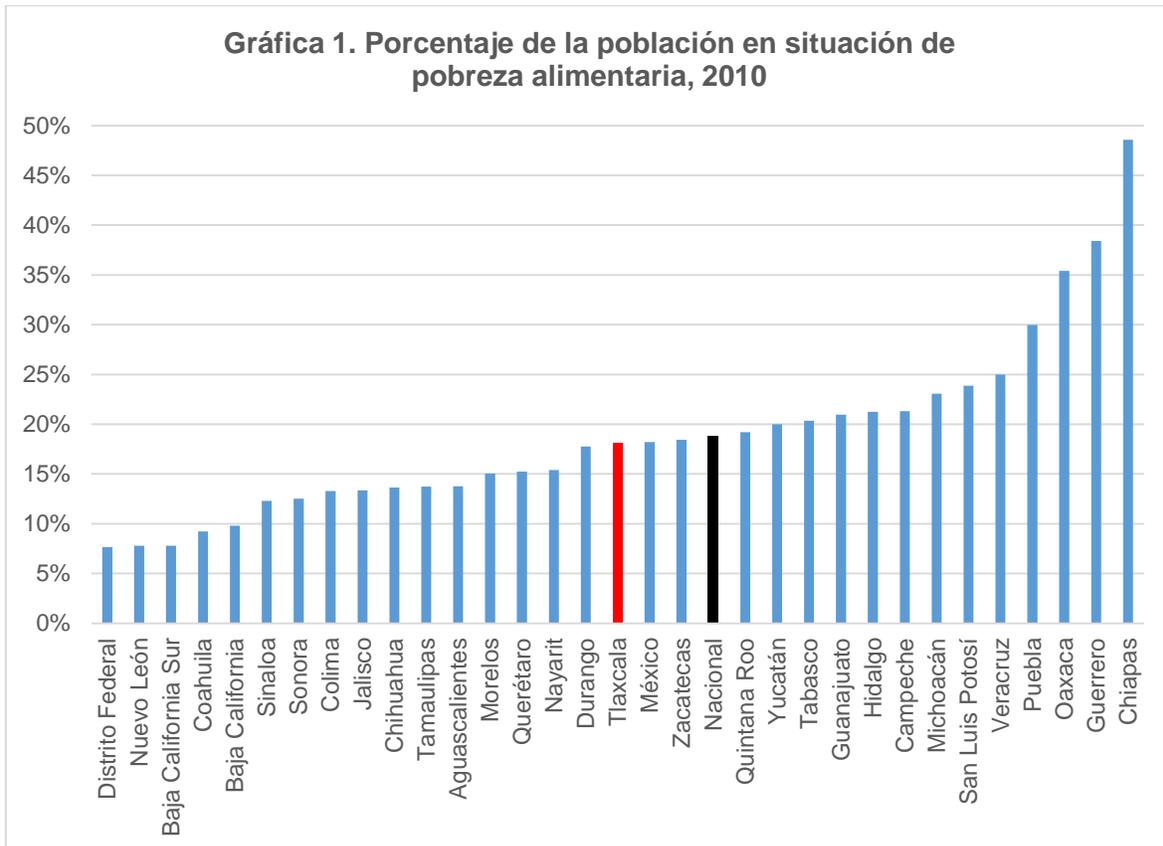
Fuente: elaboración del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el informe de marco conceptual elaborado por el Hospital Infantil Federico Gómez y en R. Pérez Escamilla et al. (2007).

III.1.3 Pobreza alimentaria

Con base en la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) del CONEVAL, la pobreza alimentaria se define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar para comprarla. Por lo tanto, éste es un indicador de acceso a la alimentación.

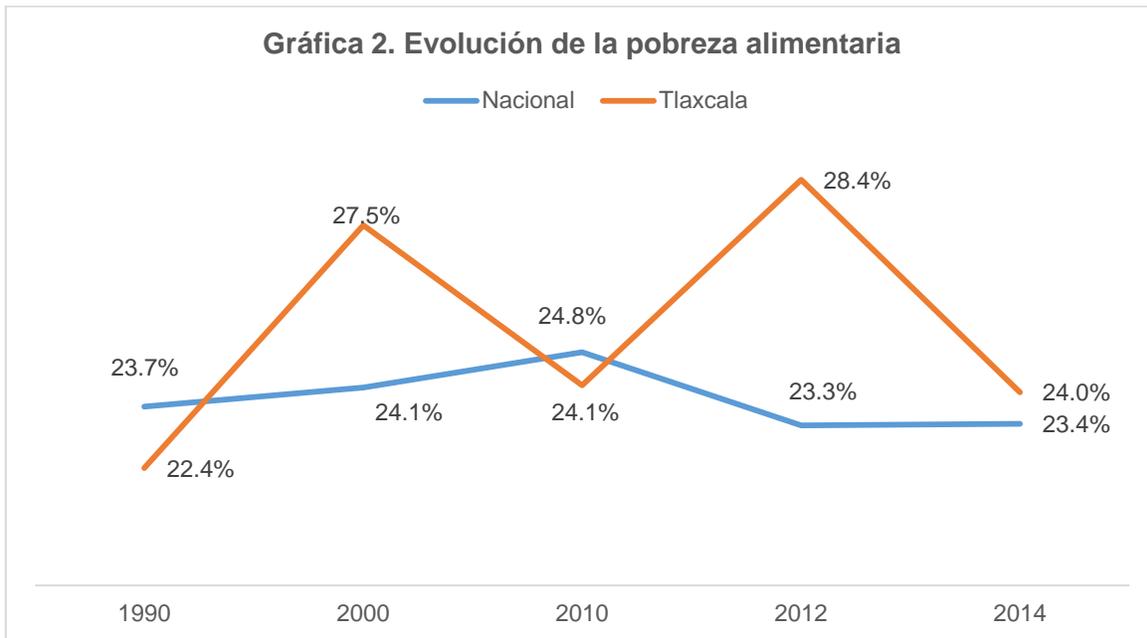
Para el caso del Tlaxcala, el porcentaje de su población que se encontraba en situación de pobreza alimentaria era de 18.1%, lo cual fue muy similar al valor del mismo indicador a nivel nacional de 18.8%. Si bien Tlaxcala se encuentra en una

mejor situación a comparación de otros estados como Oaxaca (35.4%), Guerrero (38.4%) y Chiapas (48.6%) en donde el porcentaje de personas en pobreza alimentaria es considerablemente alto, Tlaxcala se encuentra rezagado en términos de este mismo indicador respecto a estados de mayor nivel de desarrollo como Distrito Federal (7.7%), Nuevo León (7.8%) y Baja California Sur (9.2%).



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

Como se observa en la gráfica 2, en las últimas décadas Tlaxcala ha presentado un nivel de pobreza alimentaria por arriba del nacional. También se observa que la incidencia, aun cuando ha sufrido tanto aumentos como también disminuciones en las últimas décadas, en 2014 este mismo indicador era únicamente 1.6 puntos porcentuales menor en comparación con 1990.

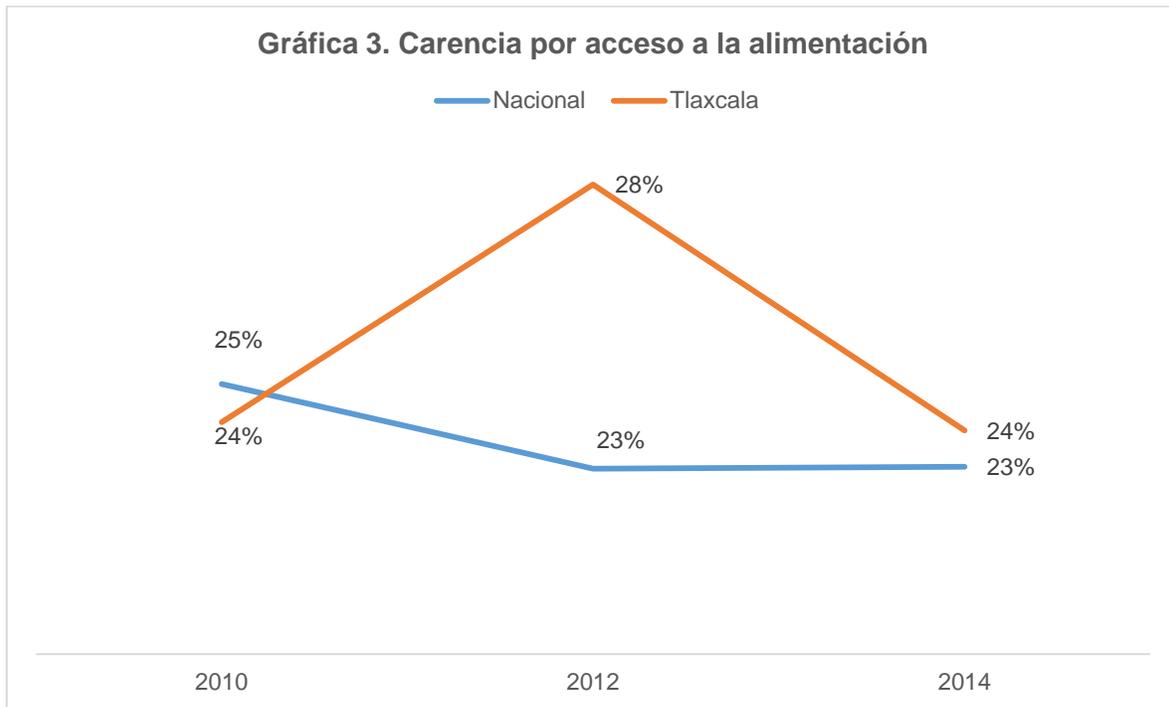


Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

III.1.4 Carencia por acceso a la alimentación

Según lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL es el encargado de establecer los lineamientos y criterios para definir, identificar y medición de la pobreza en México. Para ello, uno de los indicadores que considera el Consejo es el de Carencia por Acceso a la Alimentación, el cual se construye a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA). Dicha escala prevé cuatro elementos: 1) la disponibilidad física de los alimentos, 2) el acceso económico y físico de los alimentos, 3) el uso de los alimentos, y 4) la estabilidad en el suministro de los alimentos. De esta manera este indicador refleja el porcentaje de personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria moderada y severa.

Como se puede observar en la gráfica 3, la evolución de la pobreza alimentaria en el estado de Tlaxcala es similar a la del indicador de Carencia por Acceso a la Alimentación. Sin embargo, aunque ambos indicadores están estrechamente relacionados, la pobreza alimentaria se encuentra determinada en gran parte por las condiciones del mercado laboral, ya que depende del nivel de ingresos de las personas. Por lo tanto, los programas que ofrecen apoyo alimentario, como es el caso del Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala, debieran de enfocarse en el indicador de Carencia por Acceso a la Alimentación, ya que este indicador puede medir el impacto de este tipo de apoyo de forma más efectiva.



Fuente: elaboración propia con datos del CONEVAL.

Así como en el caso de la pobreza alimentaria, el indicador de porcentaje de personas con Carencia por Acceso a la Alimentación no ha mostrado ningún avance en los últimos años.

III.1.3 Condiciones nutricionales de la población

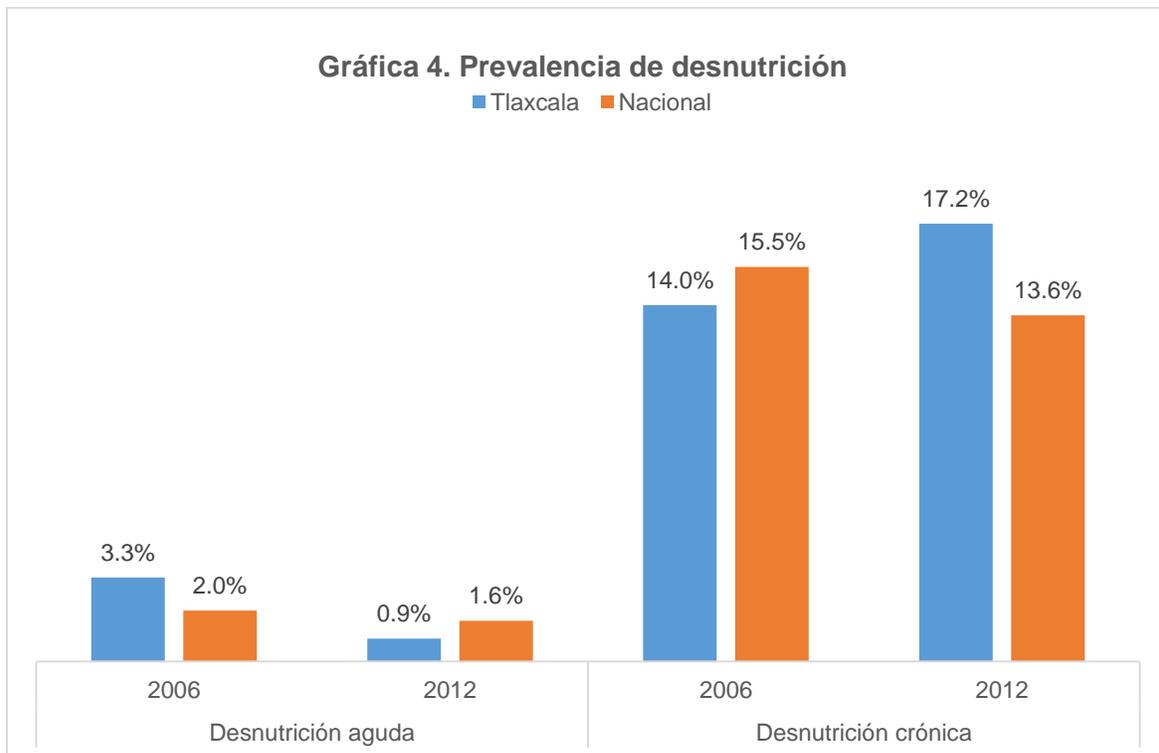
Como ya se vio en el Marco Conceptual de la Seguridad Alimentaria, la Carencia por Acceso a la Alimentación –o inseguridad alimentaria moderada y severa– tiene como consecuencia el problema de desnutrición así como el problema de sobrepeso y el de obesidad¹.

En el caso de la desnutrición, ésta es provocada por una deficiencia de diversos componentes del complejo nutricio en el organismo a causa de una mala alimentación. Uno de los efectos más importantes de la desnutrición es la reducción en la capacidad defensiva del organismo frente a las agresiones ambientales, lo cual aumenta la morbilidad y la mortalidad de las personas,

¹ La OMS define el sobrepeso como la situación en la cual las personas presentan un índice de masa corporal mayor o igual a 25. La obesidad por otro lado se define como la situación en la cual el índice de masa corporal de las personas es mayor o igual a 30.

además de que reduce su rendimiento en el trabajo y en sus demás actividades diarias.

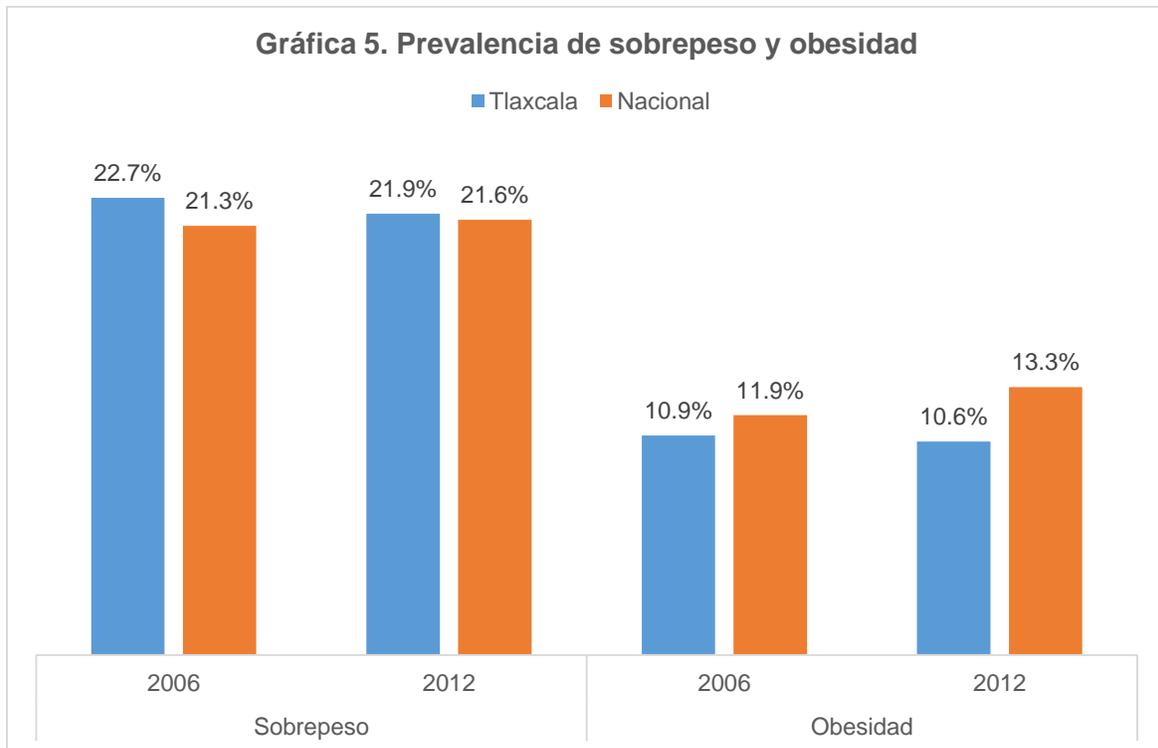
Dos de los indicadores más comunes que miden la prevalencia de desnutrición entre la población menor de 5 años son el indicador de bajo peso para la talla, que mide el grado de desnutrición aguda, y el indicador de baja talla para la edad, el cual mide la desnutrición crónica para el mismo grupo de edad. En la gráfica 3 se puede ver que, según los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006 y 2012, mientras que la desnutrición aguda es un problema que casi se logró eliminar en la última década, en el estado de Tlaxcala el problema de desnutrición crónica se ha visto agravado.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSANUT 2006 y 2012.

Por otro lado, es interesante observar cómo actualmente dentro de las mismas poblaciones, e inclusive dentro de los mismos hogares, el problema de desnutrición coexiste con el de sobrepeso y obesidad. Este último problema se da como consecuencia de la ingesta de una dieta poco saludable compuesta por alimentos de alta densidad energética pero con un bajo contenido de nutrientes; lo anterior generalmente se presenta en combinación con un bajo nivel de actividad física de las personas.

Para el caso de Tlaxcala, según los datos de la ENSANUT, el problema del sobrepeso se ha mantenido en los mismos niveles durante los últimos años, como se puede ver en la gráfica 5. Y la prevalencia del sobrepeso es muy parecida a lo que se observa a nivel nacional. En cuanto a la obesidad, la prevalencia de este problema es ligeramente mayor en Tlaxcala comparado con el promedio nacional, aunque esta prevalencia se ha mantenido constante a nivel estatal mientras que en el país se ha agravado levemente.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENSANUT 2006 y 2012.

La obesidad y el sobrepeso son problemas de salud considerados como graves, ya que constituyen factores de riesgo para el padecimiento de enfermedades como la diabetes, la osteoartritis, enfermedades cardiovasculares, ciertos tipos de cáncer, e inclusive la muerte prematura.

Habiendo realizado un diagnóstico de la inseguridad alimentaria en México, y en específico en el estado de Tlaxcala, en los siguientes apartados de la evaluación se presentará la respuesta que hace el gobierno ante el problema de inseguridad alimentaria por medio del Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala. Posteriormente, se analizará la pertinencia de las intervenciones implementadas por el Programa, así como los resultados de dichas acciones.

III.2. Características del Programa

En el marco de la situación descrita en la sección anterior, el Programa de Seguridad Alimentaria del Estado de Tlaxcala opera con el propósito de “otorgar seguridad alimentaria y nutrición adecuada de los tlaxcaltecas, en particular para aquellos con extrema pobreza o con inseguridad alimentaria”. A continuación se realiza una introducción al Programa presentando sus antecedentes, los programas alimentarios a través de los cuales implementa sus intervenciones para el cumplimiento de dicho propósito, y la normatividad con base en la cual dichos programas operan.

III.2.1 Antecedentes del Programa

El Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala integra a los Programas Alimentarios de la Estrategia Integral de asistencia Social Alimentaria (EIASA) del Estado de Tlaxcala. Dicha estrategia está a cargo del Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) del estado de Tlaxcala, y consiste en el capítulo estatal de la EIASA del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

La EIASA nacional tiene sus orígenes en el programa “Gota de Leche”, el cual dio inicio en 1929 siendo el primer programa alimentario implementado por el SNDIF. A finales de los años setenta surgen el Programa de Raciones Alimentarias (PRA) y el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias en Desamparo (PASAF), los cuales siguen siendo operados de manera centralizada por el SNDIF. Es hasta 1997 cuando los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) fueron creados y comenzaron la operación del PARA y del PASAF.

Finalmente, en 2001 el SNDIF convoca a los SEDIF para la creación de Comisiones de Trabajo con el fin de desarrollar un proyecto de coordinación de los programas alimentarios, y el resultado fue la creación de la EIASA. Esta estrategia fue creada con el fin de reunir la estructura de los programas alimentarios incluyendo actividades de focalización, orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad.

III.2.2 Estructura del Programa

El Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala cuenta con se opera a través de los cuatro programas que forman parte de la EIASA, los cuales son:

- Desayunos Escolares, el cual tiene por objetivo contribuir a la seguridad alimentaria e la población escolar por medio de la entrega de desayunos fríos o de desayunos calientes.
- Atención a Menores de 5 Años en Riesgo No Escolarizados, el cual busca contribuir a la seguridad alimentaria de los menores de cinco años de edad en situación de riesgo y vulnerabilidad, por medio de la entrega de apoyos alimentarios y de orientación alimentaria a los padres.
- Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, que busca contribuir a la seguridad alimentaria de las personas en situación de riesgo y vulnerabilidad, por medio de apoyos alimentarios y de orientación alimentaria.
- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, que busca contribuir a la seguridad alimentaria de las familias en situación de emergencia por medio de apoyos temporales y de orientación alimentaria.

III.2.3 Normatividad del Programa

La EIASA se encuentra fundamentada en el artículo 2 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales establecen el derecho de las personas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación. Además, la Ley de Asistencia Social confiere al SNDIF la facultad de coordinar la operación de los programas estatales y municipales de asistencia social, dentro de los que se incluyen aquellos programas de apoyos alimentarios y orientación alimentaria a la población de escasos recursos, y que se lleven a cabo mediante el uso de recursos federales.

Los recursos que financian las acciones del Programa provienen de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o Ramo General 33, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) componente de Asistencia Social. Por lo tanto, la asignación de recursos del Programa se rige con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, según la cual el ejercicio y aplicación de estos recursos es responsabilidad de los gobiernos estatales a través de los SEDIF y en el marco de la coordinación programática del SNDIF.

De esta manera, los Lineamientos de la EIASA, elaborados anualmente, definen los lineamientos programáticos para la operación de los programas alimentarios, la composición de los apoyos ofrecidos a la población atendida, y los criterios de

focalización de estos apoyos. Siguiendo estos Lineamientos, el SEDIF Tlaxcala elabora su Proyecto Estatal Anual (PEA) en donde define su plan de cobertura, y junto con las Reglas de Operación de los Programas de la EIASA del Estado de Tlaxcala (ROP) establece los criterios que deben ser adoptados por parte del SEDIF y de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF) para operar los programas, delimitando las responsabilidades generales de cada uno de estos actores.

Los recursos que financian las acciones del Programa provienen del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), componente Asistencia Social, que forma parte del Ramo General 33. Por lo tanto, el Programa se rige por la Ley de Coordinación Fiscal (LFC), según la cual el ejercicio y aplicación de los recursos es responsabilidad de los gobiernos estatales. De esta manera, la ejecución de los recursos es responsabilidad de los SEDIF, en el marco de la coordinación programática del SNDIF.

III.3. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa

En este apartado se analiza la manera en la que el Programa define el problema central que busca atender y a la población que lo presenta, así como el diagnóstico mediante el cual lo identifica. También se analiza la manera en la que el Programa justifica teórica y empíricamente su intervención.

III.3.1 Definición e identificación del Problema

El árbol del problema del Programa, el cual se encuentra especificado en el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) 2015, identifica como el problema central que busca atender a la “inseguridad alimentaria que enfrenta la población Tlaxcalteca, que impide su desarrollo comunitario, en particular aquellas que se encuentran en las zonas de alta y muy alta marginación, que favorece la prevalencia de mala nutrición, (desnutrición - sobrepeso/obesidad)”. De esta manera, tal como lo establece la Metodología de Marco Lógico (MML), el problema para el cual fue creado el Programa se formula como un hecho negativo que puede ser revertido. Sin embargo, contrario a lo establecido por la MML, en el problema central se identifican tres problemas: inseguridad alimentaria, impedimento del desarrollo comunitario, y prevalencia de mala nutrición. Por ello, es necesario que se replantee el problema central de tal forma que se refiera a un solo problema, y no a sus causas y/o consecuencias.

De acuerdo con la forma en la que se plantea el problema central que busca atender el Programa, se entiende que la población que presenta el problema son todas las personas que habitan en zonas de alta y muy alta marginación del estado de Tlaxcala. Sin embargo, si bien la prevalencia de la inseguridad alimentaria es mayor en las zonas de alto y muy alto grado de marginación, no todos sus habitantes necesariamente se encuentran en dicha situación. Además, la definición del problema se refiere a todas las personas con algún grado de inseguridad alimentaria; sin embargo, como se verá más adelante, el Programa atiende únicamente a las personas con inseguridad alimentaria moderada o grave. Debido a lo anterior, se considera que la definición de población potencial identificada en el problema central del Programa presenta imprecisiones. Una propuesta de mejora sería redactar el problema de la siguiente manera: “alta prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave en las zonas de alto y muy alto grado de marginación del estado de Tlaxcala”.

Respecto al diagnóstico del problema que atiende el Programa, en el PBR 2015 se presenta un breve análisis de la inseguridad alimentaria en donde se menciona que la causa de este problema es la falta de poder adquisitivo de las personas. Y como consecuencias de la inseguridad alimentaria se mencionan la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad. Según este diagnóstico, la desnutrición a su vez pone a la población en riesgo de padecer enfermedades infecto-contagiosas, además de que afecta el crecimiento y desarrollo mental de los menores y reduce su desempeño escolar. Por otra parte, en este diagnóstico se menciona que el sobrepeso y la obesidad pueden ocasionar enfermedades crónico degenerativas como diabetes, hipertensión y problemas osteomusculares.

Adicionalmente, en el diagnóstico del PBR 2015 se mencionan cifras con relación a la prevalencia de los diferentes grados de inseguridad alimentaria en la región centro del país, pero no se menciona cuál es la dimensión de este problema para el caso específico del estado de Tlaxcala, únicamente se mencionan cifras de prevalencia de problemas como el sobrepeso y la desnutrición dentro del estado. Por otra parte, aunque no se menciona explícitamente, se puede a partir del diagnóstico inferir que la población que presenta el problema de inseguridad alimentaria es la de bajos ingresos, pero no se ofrece información adicional acerca de las características socioeconómicas de esta población.

Las ROP también contienen un diagnóstico, aunque respecto al problema de inseguridad alimentaria únicamente menciona el porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación, y se enfoca más bien en presentar las cifras de pobreza y de las carencias sociales. Este diagnóstico también menciona

que 3 municipios del estado están clasificados como de alto grado de marginación de acuerdo con el índice de marginación del Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO); sin embargo, esta cifra es incorrecta ya que según el índice de marginación 2010 de CONAPO ningún municipio del estado tiene grado de marginación alto o muy alto.

Analizando las causas y efectos del problema central que se encuentran plasmados en el árbol del problema, existen algunas discrepancias con relación al diagnóstico del PBR 2015. Un ejemplo es que dentro de los efectos del problema central que se mencionan en el árbol del problema está el bajo nivel de ingresos, mientras que en el diagnóstico se menciona que el bajo ingreso es provocado por la inseguridad alimentaria. También existen varias causas y consecuencias en el árbol del problema que no se mencionan en el diagnóstico, como el desempleo (causa), o la falta de tiempo para aprovechar alimentos de la región (consecuencia).

Además de las discrepancias mencionadas anteriormente, existen relaciones causales incorrectas en el árbol del problema. Por ejemplo, el efecto último (población tlaxcalteca con ingesta de alimentos en menor cantidad y *calidad*) es similar a una de las causas directas del problema central (consumo de alimentos de mala *calidad nutricia*); de acuerdo con la MML, un problema no puede ser al mismo tiempo causa y consecuencia del problema central. Otro ejemplo de relación causal incorrecta es que el “desempleo” se presente como efecto inmediato de la “inseguridad alimentaria” en el árbol del problema, siendo que antes del desempleo deberían de estar otros problemas como la desnutrición y el bajo rendimiento escolar; además, el desempleo se encuentra presente aun en localidades en donde la prevalencia de inseguridad alimentaria es baja, por lo que la relación entre ambos problemas no es clara. En el árbol del problema también aparece que la “desnutrición aguda o crónica” tiene como consecuencia inmediata la “ingesta de alimentos en menor calidad y en menor cantidad”, lo cual es incorrecto.

Con base en lo anterior se que el árbol del problema no fue elaborado con base en el diagnóstico ya que no menciona las mismas causas y efectos que sí se mencionan en éste último, y tampoco se presentan los problemas con la misma lógica causal que en el diagnóstico. De esta manera, existen oportunidades de mejora importantes tanto en el diagnóstico como también en el árbol del problema.

III.3.2 Definición de los objetivos del Programa

El árbol del objetivo del Programa también se encuentra especificado en el PBR 2015, y define al objetivo central de la siguiente manera: “seguridad alimentaria y nutrición adecuada de los tlaxcaltecas, otorgada en particular para aquellos con extrema pobreza o con inseguridad alimentaria”. La forma en la que se plantea el objetivo central no es la adecuada ya que no describe un cambio en la población que presenta el problema, sino que describe un bien (seguridad alimentaria) ofrecido por el Programa. Además, este objetivo no se formula exactamente igual, aunque de forma positiva, de cómo se plantea el problema central en el árbol del problema.

Existen además otras discrepancias entre el árbol del objetivo y el del problema, ya que los objetivos no coinciden con los problemas en los diferentes niveles. Por ejemplo, el objetivo último es “contribuir a los derechos sociales, así como reorientar los programas sociales mediante el aseguramiento de alimentos y nutrición adecuada de los tlaxcaltecas...”; mientras que el problema último del árbol del problema se define como “población tlaxcalteca con ingesta de alimentos en menor cantidad y calidad...”).

Debido a lo anterior, y a los problemas detectados en la identificación del problema central y en la definición de los objetivos, se considera que no se cuenta con los elementos necesarios para un diseño adecuado del Programa con base en lo establecido en la MML.

III.3.3 Justificación teórico y empírica del Programa

Como se mencionó antes, el Programa forma parte de la EIASA, la cual fue creada por medio de un proceso en el que participaron tanto los SEDIF, que son los implementadores de los Programas de dicha estrategia, como también expertos en nutrición del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

Sin embargo, el Programa no cuenta con un documento en el cual se realice una justificación teórica de su existencia; es decir, no se cuenta con algún documento en donde se explique por qué las intervenciones implementadas por el Programa son las adecuadas para contribuir a solucionar el problema de inseguridad alimentaria con base en evidencia de intervenciones similares. En cuanto a la justificación empírica del Programa, éste tampoco cuenta con evidencia de intervenciones similares, ya sea nacional o internacional, y con las cuales comparta el mismo Propósito, con el fin de conocer los efectos de este tipo de intervenciones. Tampoco se cuenta con evidencia de que el tipo de intervención que lleva a cabo el Programa es la más eficaz para atender el problema para el

que fue creado, con relación a intervenciones diferentes pero con el mismo Propósito; por lo tanto, no es posible determinar si el Programa ofrece la alternativa más costo-efectiva de atención a este problema.

III.4 Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas estatales y sectoriales

A continuación se analiza la contribución que realiza el Programa, con base en su diseño, a los objetivos y metas tanto estatales como también nacionales, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

III.4.1 Contribución del Programa al cumplimiento de los objetivos estatales

Considerando las acciones llevadas a cabo por el Programa, así como la población hacia la cual se dirigen, se considera que éste contribuye al cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo (PED) del estado de Tlaxcala. Específicamente, el Programa contribuye al logro del Objetivo III.2.1 “Readecuación de los Programas Sociales en la Entidad” del PED, el cual pertenece a la Estrategia III.2 “Lucha Frontal Contra la Desigualdad, la Pobreza y la Marginación”, del Eje III “Desarrollo Social Incluyente para Fortalecer el Bienestar” del mismo programa estatal. Las líneas de acción a las que está alineado el Propósito son:

- Línea de Acción III 2.2.6 “Atender a menores de 5 años en riesgo y no escolarizados, para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y vulnerabilidad”.
- Línea de Acción II.2.2.7 “Impulsar el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y Familias en Desamparo fomentando la integración de esquemas alimentarios de calidad nutricia”.
- Línea de Acción III.2.2.8 “Fomentar los programas de Desayunos Escolares en sus modalidades frías y calientes, así como realizar acciones de orientación alimentaria y desarrollo comunitario para promover una alimentación correcta entre la población atendida”.

III.4.2 Contribución del Programa al cumplimiento de los objetivos nacionales

En cuanto a la contribución del Programa a los objetivos nacionales, se considera que el logro de su Propósito contribuye al cumplimiento de las siguientes líneas de acción de la Meta IV “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo (PND):

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
- Fomentar el acceso efectivo de las familias, principalmente aquellas en pobreza extrema, a sus derechos sociales, mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes. Brindar capacitación a la población para fomentar el autocuidado de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional y la prevención de enfermedades. Contribuir al mejor desempeño escolar a través de la nutrición y buen estado de salud de niños y jóvenes.
- Promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

Estas líneas de acción forman parte del Objetivo 2.1. “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”, y del Objetivo 2.2. “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”.

Por otra parte, el Programa contribuye a las acciones que establece el SINHAMBRE para lo cual el SEDIF ha realizado esfuerzos por reorientar los recursos de los programas alimentarios para atender a todos aquellos municipios y localidades del estado que se encuentran en la cobertura de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

A partir del análisis realizado en esta sección se concluye que el Programa contribuye al logro de las metas de desarrollo estatales y nacionales. Sin embargo, no se cuenta indicadores por medio de los cuales se mida la contribución que hace el programa al logro de dichas metas.

III.4.3 Contribución del Programa al cumplimiento de los ODS

El Propósito del Programa está relacionado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) Número 2 que consiste en “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Asimismo, el logro del Propósito presenta una vinculación directa con las siguientes metas del ODS Número 2; es decir que el logro del Propósito es suficiente para su cumplimiento, al menos dentro del estado de Tlaxcala:

- Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos

los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

- Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

III.5 Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos focalización

III.5.1 Definición y cuantificación de la población potencial

Los Lineamientos de la EIASA son parte de la normatividad según la cual opera el Programa. En los Lineamientos para 2015 se define a la población potencial como el “número de personas que potencialmente pueden recibir los beneficios de cada uno de los cuatro programas de la EIASA”, lo cual “corresponde a la totalidad de los individuos que presentan los criterios de elegibilidad que justifican cada uno de los programas y por ende pudieran ser electos para su atención”.

En la siguiente tabla se muestra la cuantificación de la población potencial para cada uno de los programas alimentarios:

Tabla 1. Población potencial de los programas alimentarios

Desayunos Escolares Modalidad Caliente	186,653 menores
Desayunos Escolares Modalidad Frío	186,653 menores
Atención a Menores de 5 Años, en Riesgo no Escolarizados	ND
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	19,620 hogares
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	ND

Fuente: elaboración propia con datos del PEA 2015

Según el PEA 2015, la cuantificación de la población potencial de los programas de Desayunos Escolares se hace con base en el registro estadístico del ciclo escolar 2014 - 2015 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para las

instituciones educativas públicas de los niveles inicial y básico. Se considera que esta definición es imprecisa ya que no todos los alumnos de estas instituciones públicas presentan inseguridad alimentaria grave o moderada.

En el caso del programa Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, no es claro cómo se estima su población potencial. En el PEA 2015 se menciona que el número de hogares registrados por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 para el estado de Tlaxcala fue de 284,069, y que según la ENSANUT 2012 el estado tiene una prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave de 18.6% y 7.2%, respectivamente. Pero no se entiende cómo a partir de esta información se obtiene el cálculo de la población potencial.

Por otra parte, no se cuenta con una cuantificación de la población potencial de los programas de Atención Alimentaria a Menores de 5 Años, ni del de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo.

III.5.2 Definición y cuantificación de la población objetivo

Los Lineamientos de la EIASA definen a la población objetivo como el “número de beneficiarios identificados que cumplen con los criterios de elegibilidad para cada uno de los programas o individuos que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado (un año), pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial, o a una parte de ella”.

En las ROP del Programa se establece que su población objetivo estará compuesta por los siguientes grupos poblacionales, dependiendo del programa alimentario:

- Desayunos Escolares: niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional.
- Atención a Menores de 5 Años, en Riesgo no Escolarizados: niñas y niños entre un año y cuatro años once meses, con grados de desnutrición o en riesgo, no escolarizados y que presenten condiciones de inseguridad alimentaria
- Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables: 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.

- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo: 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.

A continuación se presenta la cuantificación de la población objetivo de los programas alimentarios:

Tabla 2. Población potencial de los programas alimentarios

Desayunos escolares modalidad caliente	42,080 menores
Desayunos escolares modalidad frío	57,000 menores
Atención a menores de 5 años, en riesgo no escolarizados	4,200 menores
Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables	16,040 hogares
Asistencia alimentaria a familias en desamparo	424 hogares

Fuente: elaboración propia con datos del PEA 2015

En el PEA no se incluye la metodología para la cuantificación de la población objetivo, pero sí se encuentra plasmado un diagrama por medio del cual es posible conocer el proceso de identificación de la población objetivo. En la sección “III.5.4 Focalización del apoyo” del presente documento se describe dicho proceso.

Cabe señalar que las definiciones de población objetivo incluidas en el PEA presentan algunas discrepancias con las definiciones de las ROP. Por ejemplo, el PEA, para el programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables establece como criterio de elegibilidad el “no recibir apoyo alimentario de algún otro programa”, mientras que en las ROP no se menciona dicha restricción. También, en el PEA se indica que los programa de Desayunos Escolares atenderán preferentemente a los alumnos de planteles “ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano marginadas”, lo cual no se menciona en la definición de población objetivo para estos mismos programas en las ROP.

Además, existe ambigüedad en los criterios de focalización de los apoyos ya que no es claro qué grado de marginación deben de presentar las localidades o los municipios para ser consideradas como zonas “marginadas”; es decir, si deben de ser de muy bajo, bajo, medio, alto y/o muy alto grado de marginación. Por último, el PEA no especifica a qué tipo de área geográfica –AGEBs, localidades o municipios– se refiere cuando se menciona la palabra “zonas”, lo cual podría generar confusión entre los operadores del Programa durante el proceso de focalización de los apoyos.

III.5.3 Cobertura del Programa

Para definir su estrategia de cobertura, el Programa elabora el PEA con base en el guion establecido en los Lineamientos de la EIASA. En este documento se definen las metas anuales de cobertura que consisten en la cuantificación de la población objetivo para cada programa alimentario. Además, en un anexo del PEA se presenta el número de beneficiarios que se tiene planeado atender a nivel municipal, y el grado de marginación de cada municipio. Sin embargo, no se menciona el grado de marginación de las localidades en donde operará el Programa, por lo que no se puede determinar si éste planea atender las localidades de mayor grado de marginación tal como lo establece la normatividad.

Además de las metas de cobertura anuales, el Programa no cuenta con una estrategia de cobertura que considere el mediano o largo plazo, lo cual se considera como un área de mejora importante.

Por otra parte, si bien el Programa cada año cuantifica en el PEA a la población objetivo y potencial para cada programa, y presenta la cuantificación de la población atendida del año anterior, no se cuenta con algún documento en donde se incluyan datos históricos de las tres poblaciones. Lo anterior impide evaluar la evolución de la población atendida en el tiempo, además de que no se puede valorar su convergencia con la población potencial.

III.5.4 Focalización de los apoyos

En cuanto a la focalización de los apoyos, ésta se realiza con base en el proceso de identificación de beneficiarios especificado en los Lineamientos de la EIASA. Dicho proceso incluye dos etapas, la primera consiste en la “focalización geográfica”, y posteriormente se lleva a cabo la “focalización a nivel escuela, hogar o individuo”. A continuación se presenta la descripción de cada una de estas focalizaciones:

1. **Focalización geográfica:** se calcula primero el Índice de Focalización por Municipio (INFOMUN) para detectar a los municipios de atención prioritaria. Este índice se construye a partir de los siguientes indicadores: población con carencia de acceso a la alimentación, población con carencia de rezago educativo, población vulnerable por ingresos, línea de bienestar, rezago del ingreso, población con carencia de acceso. Los valores del índice van de 1 a 4 , en donde 4 es para aquellos municipios con un porcentaje mayor de población con carencias y en situación de pobreza, y 1 es para los que presentan la situación contraria. Sin embargo, no es claro cuál es la fórmula exacta para el cálculo de este índice.
Posteriormente, dentro de los municipios prioritarios se detectan a las localidades prioritarias por medio del Índice de Focalización por Localidad (INFOLOC), que consiste en una combinación lineal entre el Índice de Marginación de CONAPO y el Índice de Rezago Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
1. **Focalización a nivel escuela/hogar/individuo:** una vez detectadas las localidades prioritarias, se aplica la Encuesta para Focalizar Hogares con Inseguridad Alimentaria (ENHINA) para clasificar a la población por nivel de inseguridad alimentaria.

De forma específica, para cada uno de los programas alimentarios se siguen los siguientes procedimientos de focalización:

- **Desayunos Escolares:** se identifican a las escuelas que estén dentro de las localidades prioritarias o cinco kilómetros a la redonda. Posteriormente, se aplica la ENHINA al 10% de los padres o tutores de los niños que asisten a las escuelas. Las escuelas serán elegibles para participar en el Programa si el porcentaje de alumnos con inseguridad alimentaria moderada o severa es mayor al porcentaje de personas con carencia alimentaria a nivel municipal.
- **Atención a Menores de 5 Años en Riesgo:** en las localidades prioritarias se aplica la ENHINA a nivel hogar. Con base en los resultados de esta encuesta, los hogares elegibles para recibir el apoyo deben de: 1) tener un miembro menor de cinco años de edad, y 2) presentar inseguridad alimentaria severa o moderada.
- **Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables:** en las localidades prioritarias se aplica la ENHINA a nivel hogar. Con base en los resultados de la encuesta, se consideran elegibles para recibir apoyo a los hogares con niños, adolescentes, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, personas con alguna discapacidad, y adultos mayores. El programa da

preferencia a los hogares con inseguridad alimentaria moderada o severa, y a aquellos hogares de mayor tamaño.

- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo: sin considerar el INFOLOC o el INFOMUN de las localidades y municipios, primero ubica a las localidades afectadas por “desastre o eventualidad”, y a las familias que estuvieron albergadas en refugios temporales del DIF. Después aplica la ENHINA en las localidades y a las familias seleccionadas para identificar a aquellos hogares con inseguridad alimentaria severa o moderada, los cuales serán elegibles para recibir el apoyo.

III.6 Análisis del padrón de beneficiarios y de la información recolectada

En este apartado se lleva a cabo un análisis del registro de cada uno de los beneficiarios atendidos por el Programa, y la información que recolecta para conocer las características de los mismos.

III.6.1 Padrón de beneficiarios

En las ROP del Programa se menciona que éste deberá de cumplir con lo establecido en el “Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G)”. Lo anterior implica que el SEDIF, en coordinación con los SMDIF, deben de integrar los padrones de los programas alimentarios siguiendo el formato del SIIPP-G, según el cual se debe de recolectar información de cada beneficiario como es la localidad y el municipio en el que habita, su estado civil, clave CURP, tipo y cantidad de apoyo recibido, fecha en que recibió por primera vez el apoyo, fecha en que recibió por última vez el apoyo, y fecha en que se actualizó por última vez la información del beneficiario.

Dando cumplimiento a lo establecido en sus ROP, el Programa lleva registro de sus beneficiarios por medio de los padrones de los programas alimentarios. Sin embargo, en estos padrones únicamente se registra el nombre de cada uno de los beneficiarios junto con su sexo, la calle, localidad y municipio en donde habitan, y su CURP que sirve como número de identificación único. Es decir que en los padrones no se lleva registro del tipo de apoyo que se les ofrece a los beneficiarios, cuándo recibieron estos apoyos, su fecha de incorporación al programa, o la fecha en que la información fue actualizada por última vez. Por lo tanto, los padrones de los programas alimentarios no permiten dar seguimiento adecuado a sus beneficiarios.

El Programa también cuenta con un breve documento titulado “Mecanismos de depuración y actualización de los padrones”, en donde se menciona la

periodicidad con que se actualizan los padrones de beneficiarios, y cuáles son las instancias que “apoyan” en dicho proceso. Sin embargo, no menciona específicamente cuáles son los funcionarios encargados de llevar a cabo dicha actualización y depuración, ni tampoco cuáles son los procedimientos que se siguen para realizar dichas tareas.

III.6.2 Recolección y sistematización de la información

Como se mencionó anteriormente, durante el proceso de focalización el Programa recolecta información socioeconómica de la población objetivo por medio de la ENHINA, la cual se aplica a nivel hogar. Los procedimientos generales para la recolección de información se describen en el PEA, y la información recolectada es la siguiente:

- Localización geográfica de la vivienda
- Composición del hogar
- Escolaridad de los miembros del hogar
- Ingreso y gasto
- Acceso a servicios de salud
- Calidad de la dieta familiar según el Índice de Alimentación Saludable
- Seguridad alimentaria

Por otro lado, el Programa cuenta con un documento en el cual se especifica el procedimiento a seguir para la sistematización de la información recolectada. Según este documento, los SMDIF son los encargados de coordinar las acciones necesarias para integrar los padrones de los beneficiarios de los programas alimentarios. En el caso de los Desayunos Escolares, los directores de las escuelas concentran la información de los alumnos beneficiarios, y el Organismo Público Descentralizado (OPD) Salud integra los expedientes de los beneficiarios de los programa de Atención a Población Vulnerable y Menores de 5 Años. Posteriormente, el SMDIF recibe la información y la sistematiza en una base de datos para su entrega al SEDIF.

El SEDIF a través de la Dirección de Atención a Población Vulnerable (DAPV) recibe la información de los padrones de beneficiarios, y remite la información al Departamento de Atención y Mejoramiento Nutricional (DAMN), quien recibe y canaliza la información de los padrones a las programas respectivos.

Finalmente, los responsables de los programas alimentarios reciben la información de los padrones para su revisión y validación de la información para posteriormente sistematizarla en una base de datos y enviarla al área de Planeación del SEDIF.

Respecto al uso que se le da a la información de los beneficiarios, no existe evidencia de que el Programa analice dicha información para conocer los cambios que éstos han mostrado durante el tiempo que han recibido el apoyo.

III.7 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

En esta sección se analiza la MIR del Programa. Cabe aclarar que el Programa cuenta con una MIR a nivel estado, y otra a nivel federal que consiste en la MIR del FAM. La MIR que se analizará a continuación será la del estado.

III.7.1 Resumen narrativo de la MIR

El Resumen Narrativo de la MIR del Programa se encuentra especificado en el PBR 2015. En ésta se definen los diferentes niveles de objetivos de la siguiente manera:

- **Fin:** contribuir a los derechos sociales, así como reorientar los programas sociales mediante el aseguramiento de alimentos y nutrición adecuada de los tlaxcaltecas, en particular para aquellos en extrema pobreza o con inseguridad alimentaria.
- **Propósito:** otorgar seguridad alimentaria y nutrición adecuada de los tlaxcaltecas, en particular para aquellos con extrema pobreza o con inseguridad alimentaria.
- **Componentes:**
 1. Insumos alimentarios otorgados con calidad nutricia, a bajo costo.
 2. Habilidades alimentarias y de gestión, fomentadas y desarrolladas.
 3. Desayunadores escolares en su modalidad caliente a través de reequipamiento o equipamiento habilitados.
- **Actividades:**
 - 1.1 Distribución y entrega de desayunos escolares (raciones) modalidad frío
 - 1.2 Distribución y entrega de insumos alimentarios a centros educativos para desayuno escolar modalidad caliente

- 1.3 Dotación de desayunos (raciones alimentarias) escolares modalidad caliente.
- 1.4 Dotación de paquetes de insumos alimentarios adecuados a la población menor de 5 años.
- 1.5 Distribución y entrega de despensas a familias con inseguridad alimentaria (sujetos vulnerables y familias en desamparo).
- 2.1 Realización de Asesorías y Talleres de Orientación Alimentaria.
- 3.1 Supervisión de desayunadores escolares en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento.

Haciendo un análisis del Fin se puede ver que éste se encuentra redactado como el cumplimiento de dos objetivos: 1) contribuir a los derechos sociales, y 2) reorientar los programas sociales. Sin embargo, siguiendo la MML, el Fin debiera de incluir únicamente el cumplimiento de un objetivo. Adicionalmente, se considera que la redacción del Fin es ambigua ya que no es claro a qué se refiere con “reorientar los programas sociales”; tampoco es claro como el logro del Propósito –“otorgar seguridad alimentaria y nutrición”– pudiera contribuir a alguna reorientación de los programas sociales.

Analizando el Propósito del Programa, se observa que éste no se encuentra planteado de acuerdo con lo establecido por la MML, ya que no se redacta como un cambio esperado en los beneficiarios, sino que se plantea como una actividad que realiza en Programa. Además, la redacción del Propósito no debiera de dar a entender que el logro de este objetivo se encuentra controlado por los responsables del Programa; sin embargo, al decir que el Propósito es “otorgar seguridad alimentaria y nutrición” se da entender que efectivamente su logro depende de los operadores del Programa, ya que ellos son quienes “otorgan” dichos bienes.

Siguiendo con el análisis del Propósito, éste no debería de incluir el logro de dos objetivos, que en este caso son la seguridad alimentaria y la nutrición, sino que debería de limitarse a un solo objetivo. Finalmente, el cumplimiento del supuesto “la población tlaxcalteca participa de manera corresponsable en la medición de la satisfacción de entrega de apoyos”, no se considera prescindible para el logro del Propósito.

En cuanto a los Componentes, la “rehabilitación de los desayunadores escolares” no forma parte de los bienes finales producidos por el programa; más bien este objetivo describe una actividad que tiene que llevar a cabo el Programa para poder otorgar los apoyos a los beneficiarios, que en este caso serían los desayunos

escolares. Además, cabe señalar que el componente de “fomento y desarrollo de habilidades alimentarias” no se encuentra dentro de los apoyos descritos en las ROP, ya que en este documento los únicos apoyos que se mencionan son los insumos alimentarios.

Se considera necesario revisar los supuestos de los Componentes, ya que la mayoría son prescindibles para el logro de los Componentes. Por ejemplo, no es prescindible que se cumpla el supuesto “la población con inseguridad alimentaria se beneficia por la producción de los insumos alimentarios del estado” para que se logre el Componente “insumos alimentarios otorgados con calidad nutricia, a bajo costo”, ya que estos insumos podrían provenir de alguna otra región del país.

Finalmente, en relación a la lógica vertical del Programa, la MIR no cuenta con una lógica vertical adecuada, ya que el Fin no es consecuencia del Propósito debido a que el otorgar seguridad alimentaria no contribuye a “reorientar los programas sociales mediante el aseguramiento de los alimentos”; al contrario, los programas sociales deben de ser reorientados para poder contribuir a la seguridad alimentaria de la población

Por otra parte, las Actividades no necesariamente tienen como resultado el logro de algún Componente. Por ejemplo, la “distribución y entrega de desayunos escolares” no tiene como resultado el otorgamiento de insumos alimentarios (Componente 1). Para el caso de Desayunos Escolares Calientes, primero se entregan los insumos escolares (Componente 1), y después se distribuyen los desayunos calientes (Actividad 1.3); y en el caso de los Desayunos Escolares Fríos, el Componente 1 es igual a la Actividad 1.1 “distribución y entrega de desayunos escolares (raciones) modalidad frío”. También, la Actividad 3.1 “supervisión a desayunadores escolares en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento”, es una Actividad necesaria para el logro del Componente 3 “desayunadores escolares en su modalidad caliente a través de reequipamiento o equipamiento habilitados”, pero no suficiente.

Además de lo anterior, es importante señalar que el Componente “Habilidades alimentarias y de gestión, fomentadas y desarrolladas”, es decir la orientación alimentaria que ofrece como el Programa, no se encuentra especificada en las ROP. En dicha normatividad únicamente se mencionan los apoyos en términos de insumos alimentarios otorgados, pero no se considera la información que se ofrece a los beneficiarios durante las pláticas de orientación alimentaria siendo que ésta también es un tipo de apoyo. Por lo tanto, se considera necesario incluir

dicho apoyo en las ROP con el fin de precisar la forma de operar las acciones de orientación alimentaria.

En general, la MIR del Programa presenta aún varios problemas en cuanto a su lógica vertical y en la redacción de los objetivos. Para dar una lógica vertical adecuada a la MIR es necesario generar un diagnóstico que permita ver las causas y consecuencias del problema central, para después generar un árbol del problema que presente dichas interrelaciones, posteriormente generar un árbol del objetivo y a partir de éste elaborar la MIR.

III.7.2 Análisis de los indicadores de la MIR

Para cada uno de los niveles de objetivos de la MIR existen indicadores que miden el desempeño del Programa, y éstos se encuentran especificados en el PBR 2015.

La Ficha Descriptiva del Proyecto, que se encuentra plasmada en el PBR 2015, incluye la fórmula de cálculo de los indicadores. Además, cada uno de los indicadores cuenta con su propia ficha técnica en donde se describen las variables de la fórmula, los medios de verificación y el método de recopilación de datos. A continuación se analizan las características de cada uno de los indicadores.

El indicador a nivel Fin “porcentaje de personas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquemas de calidad”, se considera que no es relevante, ya que no mide qué porcentaje de la población del estado de Tlaxcala tiene acceso al derecho de la alimentación, sino qué porcentaje de la población objetivo está siendo atendida por el Programa. Es por ello que este indicador debería más bien de medir el desempeño del Programa a nivel Componentes. Además, éste no es un indicador monitoreable ya que no cualquier individuo o entidad ajena al Programa puede replicar su cálculo al no haber claridad respecto a las fuentes de información. Por un lado, la ficha del indicador dice que los medios de verificación provienen de CONAPO, CONEVAL y de la ENSANUT, aunque por otro lado en la ficha técnica también se indica que la información proviene de datos administrativos.

En cuanto al indicador a nivel Propósito “porcentaje de personas con inseguridad alimentaria satisfechas con los apoyos entregados a los beneficiarios”, se considera que éste corresponde al nivel de Componentes ya que busca medir la percepción de los beneficiarios respecto a los apoyos alimentarios ofrecidos por el Programa. Por lo tanto, se considera que el indicador no es relevante. Además, existe ambigüedad en su redacción ya que no es claro bajo qué criterios el Programa considera que un beneficiario está “satisfecho” con el apoyo recibido; no existe algún documento en donde se explique si el Programa cuenta con un índice

de satisfacción calculado a partir de los resultados de la encuesta de satisfacción, o cómo es que se determina el nivel de satisfacción de las personas. Se considera también que su fórmula de cálculo es imprecisa, ya que el denominador debería de ser el total de beneficiarios del Programa.

Analizando los indicadores a nivel de Componentes se encuentra que, para el caso del indicador “porcentaje de beneficiarios atendidos con insumos alimentarios a bajo costo”, su fórmula es imprecisa ya que se mide dividiendo el número de insumos alimentarios otorgados entre el total de insumos alimentarios. De esta manera, lo que calcula el indicador no es el porcentaje de los beneficiarios que han sido atendidos, sino qué porcentaje de los insumos con los que cuenta el Programa han sido otorgados. Por otro lado, el indicador “porcentaje de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo”, no es claro ni monitoreable ya que en su ficha técnica no se explica cómo se calcula el índice de aprovechamiento.

Finalmente, los indicadores de las Actividades se consideran relevantes, claros y monitoreables ya que miden el progreso de las actividades programadas y no existe ambigüedad en su redacción.

En general se considera que la lógica horizontal en la MIR del Programa no es consistente ya que la mayoría de los indicadores no son adecuados al no ofrecer información suficiente y relevante que permita emitir un juicio respecto al desempeño del Programa, es decir hablar sobre los resultados e impacto.

III.7.3 Metas de los Indicadores de las MIR

Todos los indicadores de la MIR cuentan con metas trimestrales, lo cual no es consistente con la frecuencia de medición para algunos de los indicadores. Por ejemplo, el indicador a nivel Fin se mide anualmente, y aun así en la hoja de Metas Trimestrales del PBR 2015, se indica que su meta para los primeros tres trimestres es de cero; lo correcto sería indicar que la meta no aplica para estos trimestres. Lo mismo sucede con los indicadores de Propósito y con dos de los indicadores de Componentes, para los que la frecuencia de medición es anual. A continuación se analizan cada una de las metas de los indicadores de la MIR.

La meta para 2015 del indicador a nivel Fin es de 25%, lo cual quiere decir que para ese año se esperaba atender a una cuarta parte de la población en situación de inseguridad alimentaria que es la población objetivo del Programa. Esta meta pudiera ser considerada como laxa, ya que los programas alimentarios del estado

deberían de buscar atender ya sea a toda o al menos a la mayor parte de la población que presenta inseguridad alimentaria moderada o grave.

En cuanto a la meta anual del indicador a nivel Propósito, según ésta en 2015 se esperaba que 119,261 de los beneficiarios de los programas se encontraran satisfechos con los apoyos entregados. Sin embargo, no es claro si éste número consiste en la población objetivo del Programa, o por qué fue elegido este número si según el PEA 2015 la cobertura planeada para este año era de 119,341 beneficiarios; además, como ya se dijo anteriormente, no es claro bajo qué criterio se considera que un beneficiario se encuentra satisfecho con los apoyos.

Por otro lado, la meta del Componente 1 en 2015 indicaba que para dicho año se esperaba que el Programa otorgara el 100% de los insumos alimentarios, aunque no queda claro por qué este 100% consiste en 103,200 insumos o raciones de alimentos, si como se dijo antes la cobertura planeada era de 119,341 beneficiarios. Continuando con la meta del Componente 2, según ésta el Programa esperaba que en 2015 el 100% de 165 personas que recibirían capacitación mostraran un “aprovechamiento positivo” de la información ofrecida durante estas sesiones. Sin embargo, en este caso no es claro por qué se eligió el número 165, es decir si este es el total de la población a la que se le ofreció capacitación o bajo qué criterio se determinó que este era un número adecuado para orientar el desempeño del Programa.

La meta del Componente 3, indica que para 2015 el Programa esperaba realizar supervisiones en el 100% de los espacios alimentarios en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento, los cuales eran en total 5. De nuevo no es claro cómo se eligió el denominador de este indicador, es decir por qué se decidió que únicamente 5 espacios alimentarios debían de ser supervisados. Esta parece ser una meta laxa ya que para 2015 según el PEA el programa Desayunos Escolares Calientes tenía planeado atender 430 escuelas.

En cuanto a las meta de las Actividades, se considera que en 2015 éstas estuvieron orientadas a impulsar el desempeño del Programa ya que consistían en cumplir con 100% de la cobertura planeada en el PEA.

III.8 Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas o estrategias, y evidencia de política pública

A continuación se analizan los programas federales con los que el Programa tiene complementariedades y coincidencias, así como también la coordinación existente con dichos programas. El objetivo de este análisis es ofrecer información que permita al Programa crear sinergias que ayuden a potenciar el impacto del Programa.

III.8.1 Programas con propósito similar

Programa de Apoyo Alimentario (PAL)

El PAL está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y tiene como objetivo “mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante la entrega de apoyos monetarios”. La población objetivo de este programa incluye a los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud. De esta manera, para recibir apoyo del programa los hogares deberán de tener un ingreso mensual per cápita menor a la Línea de Bienestar Mínimo.

Con base en estas características se considera que el PAL complementa las acciones del Programa de Seguridad Alimentaria, ya que ambos se dirigen a la misma población con el objetivo de mejorar su alimentación, pero lo realizan con diferentes tipos de apoyos.

Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (SINHAMBRE)

El funcionamiento de esta estrategia depende de la SEDESOL, y tiene los siguientes objetivos:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;

- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Esta estrategia está dirigida a las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación, y los apoyos se ofrecen a través del fortalecimiento de las acciones llevadas a cabo por diferentes programas sociales a nivel federal, dentro de los que se encuentran los implementados por el SNDIF. De esta manera, la EIASA contribuye al logro de los objetivos de SINHAMBRE, junto con las acciones de los demás programas sociales que se encuentran incluidos en esta estrategia.

Programa de Abasto Social de Leche Liconsa (PASL)

Este programa está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y tiene como Propósito “contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar”. El logro de este Propósito lo lleva a cabo mediante la venta de leche fortificada a bajo precio.

El PASL atiende a personas de hogares con ingreso debajo de la línea de bienestar que cumplen con los siguientes criterios de elegibilidad: niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres de 13 a 15 años o en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, personas con enfermedades crónicas o con discapacidad, y personas de 60 años y más.

Dadas sus características, se considera que el PASL tiene un objetivo similar al del Programa de Seguridad Alimentaria, ya que ambos pretenden contribuir al acceso a la alimentación de personas en situación de pobreza y de vulnerabilidad; es decir, existen coincidencias en sus definiciones de población objetivo. Sin embargo, los componentes son diferentes, ya que el Programa de Seguridad Alimentaria ofrece apoyos alimentarios de forma gratuita y éstos no consisten únicamente en leche, mientras que el PASL vende la leche –a un bajo precio– a su población objetivo. Por lo tanto, se concluye que ambos programas son complementarios.

Programa de Abasto Rural Diconsa (PAR)

El programa está a cargo de la SEDESOL, y su propósito consiste en “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación”.

El Programa atiende a la población que habita en localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 14,999 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado, es decir, que no tengan acceso físico y económico a los alimentos de la canasta básica alimentaria. Y el apoyo que ofrece a esta población lo da a través de Tiendas Diconsa oportunamente, las cuales abastece con productos básicos y complementarios de calidad que son ofrecidos a precios accesibles.

Dado que el PAR comparte el mismo objetivo del Programa de Seguridad Alimentaria estatal de mejorar la alimentación de la población, y los dos atienden a personas con características similares pero con apoyos diferentes, ambos programas son complementarios.

Programa de Inclusión Social PROSPERA

El programa PROSPERA está a cargo de la SEDESOL, y tiene por objetivo principal “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar”.

Para el logro de su propósito, el PROSPERA da transferencias monetarias para la adquisición de alimentos a las familias cuyo ingreso mensual per cápita se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Además, el programa realiza acciones de promoción de la nutrición y alimentación saludable para las niñas y niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y mujeres en periodo de lactancia, y da seguimiento del estado nutricional de los hogares por medio de unidades de salud.

Debido a que Prospera comparte el mismo propósito que el Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala, y a que ambos atienden a características similares pero por medio de apoyos diferentes, se considera que ambos programas se complementan.

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

El programa está a cargo de SEDESOL, y fue creado con el propósito de “reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola mediante acciones que faciliten su acceso a la alimentación, educación y promoción del ejercicio de los derechos humanos”.

El programa otorga apoyos alimenticios a los niños de hogares en donde habiten mujeres u hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros agrícolas, ofreciéndoles dos raciones de alimentos diariamente. De esta manera, la población objetivo del programa podría formar parte de la población objetivo del Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala, y como ambos ofrecen el mismo tipo de apoyo entonces se considera que los dos programas presentan coincidencias. Aunque es importante considerar los servicios complementarios de educación y de ejercicio de los derechos humanos que ofrece el Programa de Atención a Jornaleros.

Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades

Programa a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cuyo propósito es “contribuir al desarrollo de capacidades de las personas para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso”.

La población objetivo de este programa son los productores que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales, en localidades rurales de alta y muy alta marginación de los estados con mayor grado de marginación y pobreza. Y para el logro del propósito a ésta población se le ofrece apoyo para la inversión en infraestructura, material y equipo.

De esta manera, el propósito y población objetivo de este programa son similares a los del Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala, aunque su atención se enfoca exclusivamente a los productores agrícolas, pecuarios y pesqueros. Además, ambos programas cuentan con intervenciones diferentes, por lo que se considera aunque no cuentan con coincidencias los dos programas se complementan.

Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)

La operación del PETC está a cargo de la Secretaría de Educación Pública, y dentro de sus objetivos se encuentra mejorar la alimentación de los menores que asisten a las escuelas en donde éste opera. El programa ofrece apoyo a los niños de escuelas públicas en donde se imparte la educación básica.

De esta manera, se considera que el PETPC presenta coincidencias con los Programas de Seguridad Alimentaria del estado, ya que su población objetivo es

la misma que la de Desayunos Escolares, así como el tipo de apoyos que éste ofrece. Aunque el PETPC también ofrece servicios de educación, por lo que dicho programa complementa al Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala.

Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI)

El Programa es implementado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y uno de sus objetivos es “otorgar alimentación adecuada a las necesidades nutricionales de la población, para contribuir a su sano crecimiento y desarrollo”. Para lograr este objetivo el PAEI ofrece apoyo alimentario por medio de Albergues y Comedores Escolares Indígenas.

La población objetivo del PAEI son las niñas, niños y jóvenes indígenas que se encuentran inscritos en escuelas públicas y requieren de los servicios del Programa para permanecer en el Sistema Educativo.

Por lo tanto, el PAEI ofrecer el mismo tipo de apoyos que los programas de Desayunos Escolares, y su población objetivo es un subconjunto de la población objetivo de estos últimos programas. Es por ello que ambos programas presentan coincidencias, aunque el PAEI ofrece también servicios educativos y otros servicios de cuidado en los albergues, por lo que éste complementa los apoyos del Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala.

III.8.2 Colaboración con otros programas

Según el CONEVAL (2010), a nivel nacional un número importante de Sistemas Estatales DIF realizan convenios de colaboración con el PAR y con el PASL con el objetivo de que estos programas los abastezcan con los insumos alimentarios necesarios para otorgar los apoyos de sus programas alimentarios. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de que el SEDIF de Tlaxcala realice este tipo de convenios.

Por otra parte, la EIASA colabora con el PAEI impartiendo talleres sobre nutrición y salud. Esta coordinación se realiza entre el SNDIF y el PAEI, y el SNDIF se coordina a su vez con los diferentes SEDIF para definir y delinear las estrategias a seguir. Para el caso del SEDIF Tlaxcala tampoco se cuenta con evidencia de este tipo de colaboraciones con el PAEI.

III.9 Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia

III.9.1 Presupuesto del Programa

El Programa tiene como fuentes de financiamiento los recursos federales provenientes del FAM - Componente Social, del Ramo 33. Y también opera con recursos estatales. El total de recursos ejercidos en 2015 fue de 106.8 millones de pesos, de los cuales el 87.3% provinieron del FAM, y el 12.7% restante consistieron en recursos estatales.

Respecto a la asignación de recursos a los diferentes programas alimentarios, la mayor parte fueron asignados a Desayunos Escolares modalidad Frío, mientras que a Desayunos Escolares modalidad Caliente únicamente se asignó 11.7% del presupuesto. El programa alimentario de menor importancia en cuanto a la proporción de recursos que recibió fue el de Atención Alimentaria a Menores de 5 Años, y el programa que no recibió recursos fue el de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo.

Tabla 3. Presupuesto ejercido por programa alimentario, 2015

Programa	Miles de pesos	%
Desayunos Escolares – Frío	65,232.17	61.1
Desayunos Escolares - Caliente	12,512.47	11.7
Atención Alimentaria a Menores de 5 Años en Riesgo No Escolarizados	8,227.80	7.7
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	0	0
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	20,850.60	19.5
Total	106,823.04	100

Fuente: elaboración propia con datos de los Reportes Trimestrales de Recursos Ejercidos por Programa 2015.

En opinión de los responsables del Programa, uno de los obstáculos más importantes que enfrenta el SEDIF consiste en el retraso en el pago de cuotas de recuperación por parte de los SMDIF, lo cual implica que los apoyos alimentarios no puedan ser entregados a tiempo y que no se cumpla con las metas planeadas. Por lo tanto, como una medida para evitar este tipo de problemas, el SEDIF elabora un calendario de pagos que se entrega a los SMDIF con el fin de que prevean las fechas en las cuales deben de realizar los pagos.

III.9.2 Rendición de cuentas

Dado que el Programa opera con recursos tanto estatales como también federales, la rendición de cuentas respecto a los recursos ejercidos se hace a estos dos niveles.

En cuanto a la rendición de cuentas a nivel federal, el artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que deberán generarse informes sobre el ejercicio y destino los Fondos de Aportaciones Federales, y el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece la creación del Sistema de Formato Único mediante el cual deberán de remitirse dichos informes. Por lo tanto, el SEDIF Tlaxcala envía los avances financieros de los recursos del FAM-Componente Asistencia Social a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de manera trimestral mediante el SFU.

Se entiende que existe información acerca del proceso mediante el cual el Programa rinde cuentas de los recursos estatales ejercidos, conforme a los reportes que de avance y cumplimiento que la Secretaría de Finanzas realiza como obligaciones ante la Secretaría de Hacienda.

III.9.3 Transparencia

El SEDIF Tlaxcala, a través de su página de Internet, tiene publicados tanto los Lineamientos de la EIASA como también las ROP. Con esto se da a conocer a la población la forma en la que opera el Programa, así como los criterios de elegibilidad en caso de existir interés en los apoyos que se ofrecen.

Además, en la misma página de Internet se publica el número de beneficiarios que tuvo el Programa por municipio durante los ejercicios anteriores, así como los informes anuales de actividades. También se pone a disposición de la población el formato de solicitud de acceso a la información, así como un reporte en donde se presenta el número de solicitudes recibidas, la información solicitada, fecha de recepción de la solicitud, fecha de respuesta, e información ofrecida como respuesta a la solicitud. Sin embargo, no existe algún documento publicado en que explique los procedimientos que deben de ser seguidos para realizar la solicitud de información.

En el portal de Internet del SEDIF también se encuentra disponible el directorio de funcionarios, en donde se ofrece información acerca del nombre y cargo del personal responsable del Programa, así como su correo electrónico y teléfono.

III.10 Análisis de los resultados del Programa

En la presente sección se analizan los resultados que ha tenido el Programa medidos en términos del avance de sus indicadores con respecto a sus metas. También se hará una revisión de los informes de retroalimentación emitidos por el SNDIF a partir de las visitas de supervisión que realizan al SEDIF Tlaxcala, y de los resultados de evaluaciones externas realizadas al Programa.

III.10.1 Avance de indicadores estatales

Como se mencionó anteriormente, el Programa mide sus resultados por medio de los indicadores de la MIR a nivel estatal y cuyos avances son presentados ante la SPF del estado, y con los indicadores del FAM los cuales son presentados ante la SHCP.

Respecto a los indicadores estatales, el Programa tuvo un cumplimiento de metas del 100% para todos los niveles de objetivos. Sin embargo, los propios operadores del programa han expresado que el retraso con el que los SMDIF realizan el pago de las cuotas de recuperación provoca que no se pueda cumplir con las metas planeadas. Además, si bien se considera como algo altamente deseable el que el Programa cumpla al 100% con sus metas, esto también pudiera estar ser una señal de que las metas son laxas. Por lo tanto, se recomienda establecer metas que efectivamente impulsen el desempeño del Programa para los siguientes ejercicios.

En adición a lo anterior, de acuerdo con la MML el Propósito y el Fin deben de ser exógenos al Programa; es decir, su logro debe de ser resultado de los Componentes o apoyos ofrecidos. Por lo tanto, no deben de depender únicamente del Programa sino también del aprovechamiento que los beneficiarios hagan de los apoyos y del cumplimiento de los supuestos de la MIR. Es así como el logro de las metas de Propósito y Fin, si bien puede ser cercano al 100%, raramente es exactamente igual a ese porcentaje.

El que el Programa tenga un cumplimiento de metas de Fin y Propósito del 100%, tanto en 2015 como también en 2014, indica que existen problemas en la definición de los objetivos a estos niveles, o en sus indicadores, debido a que se plantean o se miden como si su logro dependiera completamente del Programa.

III.10.2 Avance de indicadores federales

En cuanto al reporte de resultados a nivel federal, la LCF establece que el SEDIF Tlaxcala debe de enviar sus avances de indicadores del FAM-Componente Asistencia Social a la SHCP mediante el SFU. Estos indicadores son los que se presentan a continuación:

Tabla 4. Indicadores del FAM que deben ser reportados por el SEDIF Tlaxcala ante la SHCP a través del SFU

Nombre del indicador	Definición del indicador	Frecuencia de medición
Porcentaje de Recursos del Ramo 33 Fondo V.I destinados a otorgar apoyo alimentario	Mide la asignación anual de los recursos del Ramo 33 Fondo V.I para el otorgamiento de los apoyos realizados por las entidades operativas	Anual
Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria	Mide la proporción de apoyos alimentarios que corresponden a menús y despensas que cumplen con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la EIASA con el propósito de promover una alimentación correcta	Trimestral

Fuente: elaboración propia con base en los Lineamientos de la EIASA 2015

Los datos enviados mediante el SFU muestran que en 2015 el Programa logró en un 100% cumplir con la meta anual del indicador “Porcentaje de Recursos del Ramo 33 Fondo V.I destinados a otorgar apoyo alimentario”. En el caso del indicador “Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria”, el programa tuvo un cumplimiento de metas del 89%.

Los datos anteriores reflejan un desempeño positivo del Programa, aunque también muestran oportunidades de mejora en el cumplimiento de los criterios de calidad nutricia establecidos por el SNDIF. Por lo tanto se considera que, dada la importancia que tiene el cumplir con dichos criterios para garantizar la efectividad de los apoyos alimentarios, se debiera de poner especial énfasis en mejorar el cumplimiento de metas del indicador “Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria”.

III.10.3 Informes de retroalimentación del SNDIF

En el transcurso del año el SEDIF recibe visitas de seguimiento por parte del personal del SNDIF, las cuales tienen como objetivo dar seguimiento a la operación de la EIASA y retroalimentar al personal operativo del Programa sobre acciones de mejora que puedan implementar en la ejecución de su PEA. A continuación se presentan las principales recomendaciones al Programa emitidas por el SNDIF, las cuales se refirieron al cumplimiento de los Criterios de Calidad Nutricia, y a las ROP del Programa.

Cumplimiento de los Criterios de Calidad Nutricia (CCN)

El SNDIF ha exhortado al SEDIF a homogeneizar el formato de entrega de acuses de recibo de menús incluyendo un espacio en donde se indique el grado de marginación del municipio ya que actualmente se envían formatos con diferente estructura, lo cual causa confusión. Además, se instó a favorecer la entrega de menús en los municipios con nivel de marginación alto y muy alto. En la presente evaluación se considera importante atender ambos comentarios. En cuanto al segundo comentario, si bien según el Índice de Marginación de CONAPO 2010 ningún municipio del estado se clasifica como de alto o muy alto grado de marginación, se considera pertinente priorizar los apoyos con base en el valor del Índice de Marginación de los municipios y localidades.

Otras de las recomendaciones realizadas por el SNDIF tienen que ver con ofrecer a la población las porciones de alimentos de manera que se cumpla con lo establecido en la EIASA, como aumentar la porción de verduras en las raciones de Desayunos Escolares Calientes, o aumentar la porción de leche que se les da a los Menores de 5 Años. Se recomendó también verificar que todos alimentos ofrecidos cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes y con los requisitos establecidos por el SNDIF, y que éstos estén etiquetados adecuadamente de manera que los beneficiarios puedan conocer todas sus características nutricionales. Además, se recomendó ofrecer orientación a los beneficiarios de manera que sean capaces de interpretar la información que aparece en las etiquetas de los alimentos.

Reglas de Operación

A petición del SEDIF, el SNDIF llevó a cabo la revisión de las ROP y recomendó actualizar dicho documento incorporando los cambios realizados a los

Lineamientos de la EIASA. Además, se recomendó incluir los siguientes apartados:

- Objetivos actualizados de acuerdo con la última versión de los Lineamientos de la EIASA.
- Lineamientos generales de cobertura, población objetivo, características de los apoyos y beneficiarios.
- Mecánica de operación.
- Evaluación e indicadores de resultados.

III.10.4 Evaluaciones externas del Programa

El Programa cuenta con dos Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR) realizadas de manera externa, una en 2011 y la otra en 2015. Para estas evaluaciones no se cuenta con algún documento en donde se mencionen los aspectos susceptibles de mejora (ASM) retomadas por el Programa a partir de las recomendaciones recibidas. Por lo tanto, no es posible saber en qué medida el Programa lleva a cabo acciones para atender las recomendaciones que se le realizan a través de evaluaciones externas.

La única forma en la que se monitorea en qué medida el Programa atiende las recomendaciones recibidas a través de las evaluaciones externas es por medio del documento “Monitoreo de Programas Escolares” elaborado por la SPF en donde se enlistan dichas recomendaciones y el Programa da respuesta según la atención que se ha dado a cada una. Sin embargo, no se cuenta con un mecanismo que permita dar seguimiento a los ASM de manera adecuada.

Se recomienda entonces crear un mecanismo para el seguimiento de los ASM que integre los siguientes pasos:

1. Emitir un documento de posicionamiento institucional en donde el Programa ofrezca su opinión respecto a los principales hallazgos, debilidades, oportunidades de mejora, amenazas, y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.
2. Elegir los ASM a partir de los principales hallazgos, debilidades, oportunidades de mejora, amenazas, y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas con base en los siguientes criterios:
 - Claridad: estar expresado de forma precisa.
 - Relevancia: ser una aportación significativa para el logro del Propósito y de los Componentes del Programa.

- Justificación: estar sustentado mediante la identificación un problema, debilidad, oportunidad o amenaza.
 - Factibilidad: ser viable de llevar a cabo en un plazo determinado.
3. Clasificar los ASM de la siguiente manera considerando el tipo de actores involucrados, justificando claramente quiénes son los actores que intervienen en su solución y el motivo de su participación:
- i. Aspectos específicos: su solución corresponde únicamente al Programa.
 - ii. Aspectos institucionales: requieren de la intervención de otra área del SEDIF.
 - iii. Aspectos interinstitucionales: se debe de contar con la participación de más de una dependencia.
 - iv. Aspectos intergubernamentales: demandan la intervención de gobiernos municipales, otros gobiernos estatales, y/o del gobierno federal.

Posteriormente, clasificar los ASM como de alto, medio o bajo nivel de prioridad, según su contribución al logro del Fin y del Propósito del Programa.

Una vez identificados y clasificados los ASM, se recomienda elaborar un Documento de Trabajo en donde se enlisten los ASM y para cada uno se incluyan las actividades por medio de las cuales se les dará solución, el área responsable de la implementación de las acciones, el área coordinadora de las actividades –no aplica para ASM clasificados como específicos–, la fecha de término de las actividades y cuando se espera haber dado solución al ASM, los resultados esperados, y los productos o evidencias por medio de los cuales se podrá comprobar que se dio atención a los ASM.

Finalmente, es recomendable monitorear el avance en la solución de los ASM reportando periódicamente el porcentaje del avance que se ha logrado.

El Programa podría crear un mecanismo con las características mencionadas anteriormente y el cual sirva para dar seguimiento a los ASM derivados tanto de evaluaciones externas como también de evaluaciones internas como las que realiza el SNDIF. Sin embargo, se considera que este mecanismo debiera de ser creado por la SPF de manera que sea implementado en todas las dependencias.

III.11 Valoración de los procesos del Programa

En la presente sección se analizan los principales procesos del Programa de Seguridad Alimentaria del estado, y se analiza su coincidencia con los componentes y actividades de la MIR del Programa. Dichos procesos consisten en la planeación de las acciones, el otorgamiento de los apoyos o la operación del Programa, y el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

IV.1 Planeación del Programa

Tal como se mencionó en la subsección “Cobertura del Programa”, cada año el Programa elabora su PEA siguiendo el guion establecido en los Lineamientos de la EIASA. En el PEA el Programa presenta sus metas de cobertura anuales. Para la focalización de los recursos, como se dijo anteriormente, el Programa primero detecta los municipios y localidades prioritarios, y posteriormente realiza la focalización a nivel hogar por medio de la aplicación de la ENHINA.

Una vez elaborado el PEA, el SNDIF se encarga de revisarlo para asegurar que las acciones que planea realizar el SEDIF son en apego a los Lineamientos de la EIASA que se encuentren vigentes. Posteriormente el SNDIF da retroalimentación al SEDIF, y éste último realiza las adecuaciones necesarias al PEA.

IV.2 Operación del Programa

A continuación se presentan los principales procedimientos para el otorgamiento de los apoyos por parte de cada uno de los programas alimentarios.

Desayunos Escolares: modalidad Caliente

1. El Departamento de Atención y Mejoramiento Nutricional (DAMN) presenta las políticas y los lineamientos del programa al SMDIF, quien los da a conocer a los directores de las escuelas y a los padres de familia.
2. El SMDIF se reúne con los directores de las escuelas y con los padres de familia, y acuerda la aceptación del programa. Posteriormente elabora el oficio de solicitud y lo entrega en oficialía de partes del SEDIF.
3. La oficina del programa realiza una visita de valoración a la escuela verificando que cumpla con los lineamientos y políticas del SNDIF, y remite un informe a la Dirección de Atención a la Población Vulnerable (DAPV).
4. El Departamento de Alimentación y Mejoramiento Nutricional (DAMN) notifica la respuesta a la solicitud al SMDIF, y tramita la entrega de equipo, mobiliario e insumos alimentarios que serán entregados a la escuela.
5. El Comité de Padres de Familia recibe el equipo y los insumos alimentarios.

6. El proveedor entrega dotación a los SMDIF, y éstos la entregan a su vez al Comité de Padres de Familia.
7. El Comité de Padres de Familia pagan la cuota de recuperación al SMDIF, quien a su vez paga al SEDIF.
8. El Comité de Padres de Familia realiza la preparación de los menús de desayunos escolares y los entrega a los menores.

Desayunos Escolares: modalidad Frío

1. El Departamento de Atención y Mejoramiento Nutricional (DAMN) presenta las políticas y los lineamientos del programa al SMDIF, quien los da a conocer a los directores de las escuelas y a los padres de familia.
2. El SMDIF se reúne con los directores de las escuelas y con los padres de familia, y acuerda la aceptación del programa. Posteriormente elabora el oficio de solicitud y lo entrega en oficialía de partes del SEDIF.
3. El DAMN realiza una visita de valoración a la escuela verificando que cumpla con los lineamientos que establece la normatividad del SEDIF, y remite un informe a la Dirección de Atención a la Población Vulnerable (DAPV).
4. El DAMN notifica la respuesta del DAPV a la solicitud al SMDIF, y comunica al proveedor para que se incluya en la ruta de distribución.
5. El SMDIF, el directivo escolar y el Comité de Padres de Familia recaban la cuota correspondiente, reciben la dotación y la distribuyen a los menores.

Atención a Sujetos Vulnerables y Atención a Menores de 5 Años

1. El DAMN presenta lineamientos y políticas de operación a los SMDIF para incorporación a los programas, e informa vía oficio el número de beneficiarios autorizados a cada SMDIF, y la cuota de recuperación que se cobrará por cada
2. El SMDIF acude a sus comunidades para detectar a los sujetos de atención e integra el padrón con la documentación solicitada.
3. La oficina del programa recibe, revisa y valida información; posteriormente informa a la DAPV quien se encarga de autorizar la incorporación al programa.
4. El DAMN notifica la autorización de beneficiarios al SMDIF, y elabora la programación para la entrega mensual de los apoyos alimentarios informando a los SMDIF la fecha de pago de cuota de recuperación.
5. El SMDIF realiza el pago de la cuota de recuperación y el proveedor distribuye los alimentos a SMDIF y el personal operativo los entrega a los

beneficiarios, quienes a cambio deben de realizar el pago de las cuotas de recuperación.

Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo

1. Se detectan las localidades en condiciones de emergencia.
2. Se entrega el apoyo alimentario a las familias que se encuentran albergadas en un refugio del SEDIF.

Analizando los procedimientos anteriores se puede concluir que éstos son consistentes con las Actividades de la MIR de los Programas, y con las ROP del Programa Alimentario de Tlaxcala.

IV.3 Seguimiento y evaluación de las acciones del Programa

Con el fin de contribuir a la transparencia en el ejercicio de los recursos asignados al Programa, realizar mejoras continuas a su funcionamiento, y asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en el PAE, el SEDIF lleva a cabo la evaluación interna de los procesos, de la operación y de los resultados de las acciones realizadas.

De acuerdo con las ROP, el principal proceso mediante el cual se da seguimiento a los resultados de los programas alimentarios consiste en las visitas de supervisión a los SMDIF, y en específico a los centros escolares, para verificar que se esté trabajando conforme a las ROP y con base en los menús cíclicos establecidos.

Además de las supervisiones mencionadas anteriormente, el SEDIF promueve la participación de la ciudadanía en el control, vigilancia y evaluación de los programas alimentarios con el fin de transparentar las acciones realizadas. La forma en que la comunidad participa en dicho proceso es a través de los Comités Comunitarios de Contraloría Social que son conformados por los mismos beneficiarios de los programas alimentarios, y por los padres de familia en el caso de los Desayunos Escolares. Los principales compromisos y actividades de los Comités son los siguientes:

- Verificar que los productos alimentarios se reciban conforme a lo establecido por el SEDIF:
 - Que los apoyos alimentarios sean entregados diariamente de lunes a viernes a los beneficiarios.

- Que sean solamente los beneficiarios los que reciban los apoyos alimentarios, y en el caso de los Desayunos que éstos sean consumidos dentro de las escuelas o desayunadores.
- Que los alimentos no sean desviados para otro tipo de actividades y fines distintos.
- Que los Desayunadores Escolares permanezcan higiénicos.
- Reportar al Sistema Estatal y/o Municipal cualquier anomalía en la entrega de los apoyos.
- Participación en caso de desastre o contingencia apoyando las acciones del SMDIF.

Los Comités serán establecidos mediante acta constitutiva, la cual será firmada por sus integrantes y por personal del SMDIF y del SEDIF en la asamblea general comunitaria. En dicha ceremonia, el SMDIF hará públicos los compromisos adquiridos por el Comité, así como la integración del mismo.

Con base en lo anterior, se considera que el SEDIF da un seguimiento adecuado a los procesos operativos de los programas alimentarios, ya que éstos contribuyen a transparentar el ejercicio de los recursos. Además, los mecanismos de seguimiento garantizan también el cumplimiento de la normatividad en la operación del Programa.

IV. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES DEBILIDADES Y AMENAZAS

En esta sección se presentan las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas a lo largo de la evaluación.

	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Recomendación
Tema de evaluación 3: <i>Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa</i>	Fortaleza y Oportunidad	
	El Programa cuenta con un diagnóstico, un árbol del problema y un árbol del objetivo, los cuales se encuentran plasmados en el PBR 2015.	Aun cuando se cuenta con estos documentos, es realizar una revisión de ellos como se recomienda más abajo, para garantizar una lógica vertical correcta en la MIR del Programa.
	Debilidad o Amenaza	
	El problema central del árbol del problema del Programa hace mención de tres problemas: 1) inseguridad alimentaria, 2) impedimento del desarrollo comunitario, y 3) prevalencia	Replantear el problema central de la siguiente forma: “alta prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave en las localidades de alto y muy alto grado de marginación del estado



	<p>de mala nutrición. Además, la redacción del problema central sugiere que todas las personas que habitan en zonas de alta y muy alta marginación presentan algún grado de inseguridad alimentaria. Además, dicha redacción es ambigua ya que no especifica si se refiere a algún(os) grado(s) de inseguridad alimentaria en específico, mientras que las ROP indican que las acciones del Programa están enfocadas a mejorar el bienestar de las personas en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave.</p>	<p>de Tlaxcala”.</p>
	<p>El diagnóstico del Programa que se encuentra plasmado en el PBR 2015 es limitado en cuanto al análisis de las causas y efectos del problema central ya que no permite conocer la interrelación entre ellos. Además, éste no permite conocer la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada y grave en el estado de Tlaxcala, ni las zonas en las cuales dicha prevalencia es mayor.</p>	<p>Elaborar un diagnóstico del problema en el cual se analicen a profundidad las principales causas y efectos del problema central dando a conocer su interrelación. Dicho diagnóstico debe de mencione cifras que den a conocer la magnitud del problema en el estado de Tlaxcala (inseguridad alimentaria moderada y grave), y las zonas en las cuales la prevalencia del problema es mayor.</p>
	<p>Existen algunas causas y efectos del árbol del problema que no fueron identificados en el diagnóstico del problema (PBR 2015).</p> <p>Existen relaciones causales incorrectas en el árbol del problema (por ejemplo, el desempleo se muestra como efecto directo de la inseguridad alimentaria, siendo que entre ambos problemas existen otros como el bajo rendimiento en el trabajo), y existen problemas que se encuentran plasmados en más de un nivel del árbol del problema (por ejemplo, el efecto último, ingesta de alimentos de menor calidad, es similar a una de las causas directas del problema central).</p>	<p>Elaborar un diagnóstico con las características mencionadas en la recomendación anterior. Revisar el árbol del problema de manera que coincida con dicho diagnóstico. Revisar la relación causal entre los diferentes problemas del árbol del problema, y el que un mismo problema no sea mencionado entre las causas y entre los efectos del problema central al mismo tiempo.</p>
	<p>Redacción inadecuada del objetivo central del Programa: describe un bien ofrecido y no un cambio deseado en la población objetivo, y no se formula exactamente igual, pero de manera positiva, a como se plantea el problema central del Programa.</p>	<p>Si el problema central se redacta como se sugiere arriba, entonces el problema central debería de ser: “menor prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y grave en las localidades de alto y muy alto grado de marginación del estado de Tlaxcala”.</p>



	<p>Discrepancias entre el árbol del objetivo y el del problema. Por ejemplo, el objetivo último del árbol del objetivo es “contribuir a los derechos sociales, así como reorientar los programas sociales...”, mientras que el efecto último del árbol del problema es “población tlaxcalteca con ingesta de alimentos en menor cantidad y calidad...”.</p>	<p>Todos los objetivos del árbol del objetivo deberían de coincidir con los problemas del árbol del problema; de esta manera, los objetivos deberían de corresponder a la situación deseada una vez que se da solución a cada problema.</p>
<p>Tema de evaluación 4: <i>Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales</i></p>	<p>Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza</p>	<p>Recomendación</p>
	<p>Fortaleza y Oportunidad</p>	
	<p>El Programa se encuentra alineado a las metas de desarrollo estatales y nacionales. También se encuentra alineado a los ODS. Por lo tanto se puede concluir que, dado el diseño del Programa, éste contribuye al logro de dichas metas.</p>	
	<p>Debilidad o Amenaza</p>	
<p>No se cuenta con indicadores a través de los cuales se pueda conocer la aportación que realiza el Programa al cumplimiento de dichas metas.</p>	<p>Diseñar indicadores que permitan conocer la aportación del Programa al logro de las metas del PED y del PND.</p>	
<p>Tema de evaluación 5: <i>Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de focalización</i></p>	<p>Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza</p>	<p>Recomendación</p>
	<p>Fortaleza y Oportunidad</p>	
	<p>El Programa define a su población potencial y a su población objetivo, y las cuantifica. Los únicos programas de los cuales no se conoce la cuantificación de su población potencial son Atención a Menores de 5 Años y Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo.</p>	<p>Cuantificar la población potencial del programa Atención a Menores de 5 Años, y del programa Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo. Esta última cuantificación se podría realizar estimando el promedio del número de personas que fueron afectadas a causa de desastres naturales o contingencias en los últimos años.</p>
	<p>El Programa documenta sus metas de cobertura anuales a nivel municipal en el PEA. Esto lo hace para cada uno de los programas alimentarios.</p>	<p>Especificar las metas a nivel localidad indicando el grado de marginación de las localidades que se planea atender con el fin de ofrecer información que permita corroborar que el Programa atiende a las localidades con mayor grado de marginación del estado.</p>
<p>El proceso de focalización del Programa se encuentra especificado en su PEA, en donde se describe detalladamente cada uno de los pasos</p>		



	de dicho proceso.	
	Debilidad o Amenaza	
	<p>En el PEA se muestra la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo de los programas, pero no se explica qué metodología se empleó para llevar a cabo dichas cuantificaciones.</p> <p>Existen imprecisiones en la cuantificación de la población potencial de los programas de Desayunos Escolares, ya que ésta considera a toda la matrícula de educación básica de la SEP, aun cuando no todos los alumnos de este nivel educativo presentan inseguridad alimentaria.</p>	<p>Incluir en el PEA la metodología para la cuantificación de la población potencial y objetivo.</p> <p>Revisar la cuantificación de población potencial de los programas de manera que ésta considere únicamente a la población que presenta el problema de inseguridad alimentaria moderada y grave.</p>
	<p>Las definiciones de población objetivo para cada uno de los programas alimentarios presentan discrepancias con las definiciones de las ROP.</p> <p>Existe ambigüedad en los criterios de focalización ya que no se especifica qué grado de marginación deben de presentar las localidades o los municipios para ser considerados como zonas "marginadas". Tampoco es claro a qué tipo de área geográfica se refiere la palabra "zonas" (AGEB, localidad o municipio).</p>	<p>Revisar que las definiciones de población objetivo sean las mismas en todos los documentos normativos del Programa.</p> <p>Reemplazar el término "zonas" por AGEBs, localidades o municipios, según sea el caso, y especificar qué grado de marginación deben de presentar para ser consideradas como "marginadas".</p>
	<p>El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura que considere el mediano o largo plazo.</p>	<p>Definir metas de cobertura de mediano y largo plazo que sirvan para dar rumbo al Programa, de manera que durante el proceso de planeación no se tome en cuenta únicamente la situación que se presenta en el momento sino que se considere la situación a la que se busca llegar en el mediano y largo plazo.</p>
	<p>No se cuenta con algún documento que presente datos históricos de la población potencial, de la objetivo y de la atendida. Esto impide evaluar la evolución de la población atendida en el tiempo, y tampoco se puede valorar su convergencia con la población potencial.</p>	<p>Elaborar un documento en el cual se incluyan los datos históricos de la población potencial, de la objetivo y de la atendida. A partir de estos datos, realizar un análisis comparando la evolución de la población atendida con la población para valorar la convergencia entre ambas. De esta manera se podrá conocer la eficacia en la cobertura del Programa.</p>
Tema de evaluación 6:	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Recomendación
Análisis del padrón de		



beneficiarios y de la información recolectada	Fortaleza y Oportunidad	
	Cada uno de los programas alimentarios cuenta con un padrón de beneficiarios, en donde se indica el sexo, el domicilio y la clave CURP de los beneficiarios.	
	El Programa recolecta información socioeconómica de los beneficiarios, y de su situación de seguridad alimentaria. De ser analizada, esta información permitiría dar seguimiento a la evolución de los beneficiarios a lo largo de su permanencia en el programa.	Construir una base de datos longitudinal que incluya toda la información obtenida de cada uno de los beneficiarios a lo largo de su estancia en el Programa. Una vez construida la base, analizar los datos para conocer el cambio en el grado de seguridad alimentaria que ha tenido cada uno de los beneficiarios.
	Debilidad o Amenaza	
Aun cuando se cuenta con padrones de beneficiarios que permiten identificar a quienes reciben los apoyos, dichos padrones no cuentan con la información suficiente que permita dar un seguimiento adecuado a los beneficiarios.	Se recomienda que en los padrones de beneficiarios se incluya información adicional que permita conocer el tipo de apoyo que reciben los beneficiarios, la frecuencia con la que reciben dichos apoyos, su fecha de incorporación al programa, y la fecha en que la información fue actualizada por última vez. Lo anterior permitiría dar un seguimiento adecuado a los beneficiarios.	
	El Programa no cuenta con un documento en el cual se mencione de manera detallada los mecanismos para la depuración y actualización de los padrones.	Elaborar un documento en donde se mencione la periodicidad con que se deben de actualizar y depurar los padrones, la instancia responsable de llevar a cabo dicha actualización y depuración de datos, y los procedimientos a seguir, paso por paso.
Tema de evaluación 7: Análisis de la MIR	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Recomendación
	Fortaleza y Oportunidad	
	Debilidad o Amenaza	
	La redacción del Fin y del Propósito es inadecuada: el Fin cuenta con dos objetivos cuando debiera de consistir en un solo objetivo, y el Propósito no se redacta como un cambio esperado en la población objetivo sino como una actividad que realiza el Programa ("otorgar seguridad alimentaria y nutrición adecuada").	Revisar el Fin de manera que consista en un solo objetivo, y el Propósito de forma que se redacte como una situación deseada en la población objetivo y no como una actividad que realiza el Programa.



	<p>La MIR del Programa no cuenta con una lógica vertical adecuada, ya que el Fin no es consecuencia del Propósito. Además, las Actividades no necesariamente tienen como resultado el logro de algún Componente: los programas alimentarios deberían de ser considerados Componentes, y el objetivo “insumos alimentarios otorgados” debieran ser una actividad necesario para ofrecer atención a través de los programas alimentarios.</p>	<p>Para dar una lógica vertical adecuada a la MIR es necesario generar un diagnóstico que permita ver las causas y consecuencias del problema central, para después generar un árbol del problema que presente dichas interrelaciones, posteriormente generar un árbol del objetivo y a partir de éste elaborar la MIR.</p>
	<p>Los indicadores a nivel Fin y Propósitos no son relevantes: el indicador a nivel Fin no mide el porcentaje de la población que tiene acceso al derecho de la alimentación, y el indicador a nivel Propósito no refleja en qué medida el Programa “otorga seguridad alimentaria a los tlaxcaltecas”.</p> <p>Además, varios de los indicadores no son monitoreables (no cualquier individuo o entidad ajena al Programa puede replicar su cálculo) al no haber claridad respecto a las fuentes de información ni de su cálculo.</p>	<p>Elaborar indicadores que midan el grado del cumplimiento del Fin y del Propósito.</p> <p>Especificar en las fichas de monitoreo de qué fuente de datos proviene la información necesaria para el cálculo de los indicadores, y añadir una explicación respecto a la metodología para el cálculo de los indicadores con la intención de que cualquier persona ajena del Programa sea capaz de replicarlos.</p>
	<p>Las ROP del Programa únicamente mencionan los apoyos alimentarios pero no las acciones de orientación alimentaria.</p>	<p>Precisar la forma de operar las acciones de orientación alimentaria en las ROP.</p>
<p>Tema de evaluación 8:</p> <p>Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas</p>	<p>Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza</p>	<p>Recomendación</p>
	<p>Fortaleza y Oportunidad</p>	
	<p>Existen varios programas alimentarios a nivel federal con los que el Programa presenta complementariedades que se pueden aprovechar para crear sinergias e incrementar de esta manera el impacto de las acciones realizadas.</p>	
	<p>Debilidad o Amenaza</p>	
	<p>No se cuenta con evidencia de que el Programa lleve a cabo convenios de colaboración con Programas complementarios como el PASL o el PAR.</p>	<p>Revisar aquellos programas federales con los que el Programa tiene complementariedades con el fin de llevar a cabo convenios de colaboración que contribuyan a potenciar los efectos del mismo.</p>



	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Recomendación
<p>Tema de evaluación 9: <i>Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia</i></p>	Fortaleza y Oportunidad	
	<p>El SEDIF Tlaxcala da a conocer a través de su página de Internet los documentos que contienen la normatividad del Programa. Con esto se da a conocer a la población la forma en la que opera el Programa, así como los criterios de elegibilidad en caso de existir interés en los apoyos que se ofrecen.</p> <p>También publica sus informes anuales de resultados y el número de beneficiarios atendidos por cada uno de los programas alimentarios a nivel municipal.</p> <p>El SEDIF da respuesta a las solicitudes de información y hace públicos los formatos para la realización de dichas solicitudes.</p> <p>Finalmente, el directorio que también se publica en la página de Internet incluye el nombre e información de contacto de los servidores públicos responsables del Programa.</p>	<p>Se recomienda publicar un documento en donde se expliquen los procedimientos a seguir para realizar un trámite de solicitud de información.</p>
	<p>El Programa cumple con lo establecido en la LCF al generar informes sobre el ejercicio y destino de los Fondos de Aportaciones Federales, y con lo estipulado en el artículo 85 de la LFPRH al remitir dichos informes a través del SFU de manera trimestral.</p>	
	Debilidad o Amenaza	
	<p>Una amenaza que enfrenta el SEDIF consiste en el retraso en el pago de cuotas de recuperación por parte de los SMDIF, lo cual implica que los apoyos alimentarios no puedan ser entregados a tiempo y que no se cumpla con las metas planeadas.</p>	<p>Una medida para evitar el retraso pago de cuotas fue la elaboración de un calendario de pagos. Se recomienda además establecer un mecanismo por medio del cual se premie a los SMDIF que realizan sus pagos de forma oportuna, y se sancione a aquellos que no lo hacen.</p>
	<p>No se tiene información acerca del proceso mediante el cual el Programa rinde cuentas de los recursos estatales ejercidos.</p>	<p>Hacer pública la información acerca de los recursos estatales ejercidos por el Programa.</p>
Tema de	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o	Recomendación

evaluación 10:	amenaza	
Resultados del Programa	Fortaleza y Oportunidad	
	<p>El Programa reporta trimestralmente el avance de los indicadores de la MIR del FAM-Asistencia Social ante la SHCP por medio del SFU.</p> <p>El cumplimiento de metas de estos indicadores es satisfactorio: en 2015 se logró en un 100% la meta del indicador "Porcentaje de Recursos del Ramo 33 Fondo V.I destinados a otorgar apoyo alimentario", y en 89% el logro de la meta para el indicador "Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria".</p>	<p>Es necesario mejorar el avance respecto a las metas del indicador "Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria", lo cual implica un mayor apego a los criterios de calidad nutricia establecidos por el SNDIF.</p>
	<p>En un afán por mejorar su normatividad, el Programa envió al SNDIF sus ROP para su revisión.</p>	<p>Dar seguimiento a las recomendaciones recibidas del SNDIF respecto al contenido de las ROP.</p>
	Debilidad o Amenaza	
	<p>Los responsables del Programa expresaron que el retraso de los pagos de cuotas por parte de los SMDIF obstaculiza el logro de las metas planteadas al inicio del ejercicio. Sin embargo, los indicadores de desempeño estatales muestran un logro de metas del 100%.</p> <p>Si bien se considera altamente deseable el que el Programa cumpla al 100% con sus metas, esto también pudiera estar ser una señal de que las metas son laxas.</p>	<p>Revisar si los avances de indicadores están siendo reportados correctamente, ya que no es posible contar con un cumplimiento de metas del 100% si existen obstáculos que no están permitiendo su logro.</p> <p>Establecer metas que impulsen de manera efectiva el desempeño del Programa.</p>
	<p>El Programa cuenta con evaluaciones externas, pero no cuenta con un mecanismo para dar un seguimiento adecuado a los ASM derivados de dichas evaluaciones. Por lo tanto, no es posible saber en qué medida el Programa lleva a cabo acciones para atender las recomendaciones que se le realizan a través de evaluaciones externas.</p>	<p>Elaborar un mecanismo para el seguimiento de los ASM en el cual el Programa: emita un posicionamiento institucional respecto a los principales hallazgos de las evaluaciones, elija los ASM de mayor relevancia, y elabore un documento de trabajo especificando las actividades que se llevarán a cabo para la solución de cada ASM, los responsables de dichas actividades, y el plazo en el cual se llevarán a cabo.</p>
	<p>En el Informe de retroalimentación del SNDIF para 2015, se realizaron observaciones al SEDIF respecto a las porciones y a la calidad de los alimentos que ofrece a través del Programa, ya que no se está cumpliendo al 100% lo establecido en</p>	<p>Hacer especial énfasis en el apego a los criterios de calidad nutricia de la EIASA, ya que de esto depende el logro del Propósito del Programa.</p>

	la EIASA.	
Tema de evaluación 11: Valoración de los procesos del Programa	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Recomendación
	Fortaleza y Oportunidad	
	Existe documentación en donde se describen detalladamente los procedimientos que componen cada uno de los tres procesos más importantes del Programa: planeación, operación, y seguimiento y evaluación.	
	Los procedimientos del Programa están apegados a la normatividad del mismo.	
	Debilidad o Amenaza	

V. BUENAS PRÁCTICAS Y PROGRAMAS DE REFERENCIA

En las últimas décadas, los gobiernos, agencias internacionales y las asociaciones civiles han diseñado e implementado programas con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y combatir el problema de desnutrición. En esta sección se revisan algunos de los programas más sobresalientes con la finalidad de conocer algunas de las experiencias de intervenciones alimentarias que pueden servir de referencia para informar las decisiones relacionadas con las acciones del Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala.

VI.1 Programas de transferencias monetarias condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas que generalmente entregan apoyo monetario condicionado a la asistencia escolar y a los controles de salud de los beneficiarios, tienen como finalidad desarrollar el capital humano de las familias en pobreza.

Según Rawlings y Rubio (2003), el componente de salud se enfoca en ofrecer revisiones médicas y nutricionales, promover hábitos de higiene, dar orientación nutricional y suplementación para niños y mujeres en edad reproductiva o en periodo de lactancia. Además, los recursos monetarios que se entregan son destinados en parte a la compra de alimentos, lo cual puede tener efectos positivos en la alimentación de los beneficiarios.

Este tipo de intervenciones surgieron durante la década de 1990 en Brasil y en México, y su diseño fue replicado en diversos países en vías de desarrollo de tal forma que, según el Banco Mundial (2009), para 2008 existían ya veintiocho programas de transferencias monetarias condicionadas en el mundo. Es importante destacar que si bien estos programas tienen rasgos comunes, cada uno tiene sus particularidades.

Las evaluaciones de impacto que se han realizado a este tipo de programas muestran que las transferencias monetarias condicionadas tienen efectos positivos en la salud, alimentación y nutrición de los beneficiarios. Dentro de los efectos de estos programas se encuentran el incremento en las tasas de crecimiento infantil y la reducción de los índices de desnutrición (Rawlings y Rubio, 2003). Además, estos programas incrementan el consumo de alimentos y contribuyen a que las familias gasten más dinero en comida y en mejores fuentes nutricionales (Banco Mundial, 2009; WHO, 2013).

Aunque cada programa tiene sus particularidades, un distintivo de la mayoría de ellos es que seleccionan a los beneficiarios mediante un proceso riguroso de focalización, disponen de sistemas de información que favorecen el monitoreo y el seguimiento de sus acciones, y muchos de ellos se han sometido a evaluaciones de impacto rigurosas (Banco Mundial, 2009).

A continuación se presentan dos ejemplos de programas de este tipo: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades² (México) y Programa Familias en Acción (Colombia).

- **Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Este ha sido un programa muy estudiado y evaluado, y del cual se han encontrado efectos positivos en la nutrición de los beneficiarios. Estos efectos se atribuyen a los suplementos alimenticios ofrecidos, así como a un mejor estado de salud gracias a los chequeos médicos a los cuales deben de asistir periódicamente los beneficiarios, y a un consumo de alimentos de mejor calidad nutricia.

² Aun cuando a partir de septiembre del 2014 el programa cambió de nombre a Programa de Inclusión Social Prospera, en el presente estudio se hace referencia al anterior nombre del programa ya que los resultados de cuales se hace mención corresponden a los componentes que el programa incluía anteriormente.

También se han encontrado efectos positivos en el crecimiento de los niños, y éstos efectos son mayores para niños que se incorporan desde muy temprana edad al programa.

En una evaluación que se hizo del programa se encontró que los efectos positivos en la nutrición de los niños de zonas rurales eran menores a los esperados. A partir de estos resultados se realizó un cambio en la fórmula del suplemento alimenticio, y se encontró que la nueva fórmula disminuye la deficiencia de hierro que presenta este grupo de beneficiarios. Es así como el programa ha realizado mejoras en los apoyos que ofrece a partir de los resultados de las evaluaciones y de las recomendaciones recibidas.

- **Programa Familias en Acción**

El programa incluye acciones de vacunación y de control de crecimiento de niños menores de siete años, así como actividades de promoción y educación de la salud familiar. En una evaluación de impacto del programa realizada en 2003 se encontró que el programa tiene un mecanismo de focalización eficiente, lo cual permite que el programa transfiera recursos monetarios a aquellas familias que más lo necesitan. Lo anterior ha permitido que gracias a los apoyos del programa se haya logrado incrementar la ingesta de alimentos entre la población en situación de pobreza extrema, mejorando así la masa corporal de los menores.

El éxito del programa también se le atribuye a la orientación alimentaria que se ofreció a los padres de los menores, y a que se implementó un mecanismo de monitoreo a través del cual se pudo supervisar el crecimiento de los niños.

VI.2 Programas de apoyo alimentario y de orientación nutricional

Además de los programas de transferencias monetarias condicionadas, existen programas de apoyo alimentario y de orientación nutricional que tienen por objetivo combatir la inseguridad alimentaria y la desnutrición. A continuación se presentan dos ejemplos de este tipo de programas.

- **Ibnat-Belessa Integrated Food Security Programme (IFSP), Etiopía**

El IFSP fue implementado en el noroeste de Etiopía entre 1997 a 2006 para promover la autosuficiencia alimentaria de las familias rurales. El apoyo ofrecido por este programa consistió en ofrecer alimentos básicos a los integrantes de las familias que no disponían de alimentos durante algún

periodo del año como consecuencia de malas cosechas y de factores ambientales o económicos desfavorables. Además, como parte de esta iniciativa se realizaron mejoras en la infraestructura de las comunidades (caminos y carreteras), y se ofrecieron apoyos a la producción agrícola y ganadera (Abebaw, Fentie y Kassa, 2010).

En la evaluación de impacto llevada a cabo por (Abebaw, Fentie y Kassa, 2010), para lo cual recabaron información sobre el consumo de alimentos en el hogar, el acceso a los mercados, los productos agrícolas disponibles y las características demográficas de beneficiarios y no beneficiarios. Los resultados de esta evaluación muestran un incremento en la ingesta calórica diaria de 694 calorías a consecuencia de los apoyos ofrecidos, y este efecto fue mayor entre las familias encabezadas por mujeres, en las de menor número de integrantes y en las que tenían propiedad sobre las tierras (Abebaw, Fentie y Kassa, 2010:5).

Dentro de las características del programa a las cuales se le atribuye el logro del resultado anterior está el monitoreo en campo realizado por un equipo multidisciplinario y con experiencia en los temas de alimentación y agricultura, la integralidad del programa al contar con diferentes componentes entre los cuales los beneficiarios tenían la opción de elegir aquellos que mejor satisfacían sus necesidades, y los cambios que se realizaron al programa con base en lecciones aprendidas de otras intervenciones exitosas.

- **Programa educativo de alimentación complementaria, China**

Este programa fue implementado durante 2006 en la zona rural del noroeste de China con el fin de mejorar las prácticas de alimentación y la nutrición infantil. La justificación de este programa fue el alto nivel de desnutrición infantil en esta zona debido a que los niños no ingerían una suficiente cantidad de verduras, aceite, lácteos y alimentos ricos en proteína por la creencia por parte de los padres de que dichos alimentos eran de difícil digestión (Shi *et al.*, 2010: 556).

De esta manera, el programa capacitó a profesionales de la salud para que éstos ofrecieran sesiones educativas sobre nutrición y preparación adecuada de los alimentos. Además, el personal del programa llevó a cabo visitas domiciliarias para identificar problemas de alimentación, proporcionar asesorías a las familias, y entregar folletos con información y orientación

sobre alimentación y recetas de cocina acorde con las tradiciones gastronómicas de la región.

Dentro de los principales efectos detectados en la evaluación de impacto realizada al programa está una mayor variedad en los alimentos consumidos por los niños, la incorporación del hábito de lavado de manos con agua y jabón antes de cocinar y de comer, y un incremento en la masa corporal de los niños.

A partir de la revisión realizada de los diferentes tipos de programas que existen a nivel internacional para combatir la inseguridad alimentaria y la desnutrición se puede concluir que, independientemente del tipo de intervención, el realizar una focalización adecuada de los apoyos, el monitoreo continuo del uso de los apoyos por parte de los beneficiarios, y el llevar a cabo evaluaciones externas de manera periódica, son prácticas que contribuyen a mejorar la efectividad de los apoyos ofrecidos por los programas.

Con base en los resultados de la presente evaluación se puede concluir que el Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala lleva a cabo un seguimiento continuo de los apoyos que ofrece tanto a nivel estatal como también a nivel federal por medio de las evaluaciones realizadas por el SNDIF. También, al ofrecer orientación nutricional promueve el buen uso de los apoyos alimentarios por parte de los beneficiarios. Finalmente, el Programa también cuenta con evaluaciones externas; sin embargo, no se cuenta con evidencia de que las recomendaciones recibidas en estas evaluaciones sean atendidas de manera sistemática eligiendo los aspectos susceptibles de mejora en los que se compromete a trabajar y dando seguimiento al progreso de dichos aspectos. Lo anterior es un foco rojo ya que de no contar con un mecanismo por medio del cual se atiendan las recomendaciones de evaluaciones externas, se considera que el contar con dichas evaluaciones no es de utilidad para el Programa.

VI.3 Evidencia internacional de la efectividad de intervenciones similares

En la presente sección se busca conocer el tipo de intervenciones a nivel internacional de las cuales se cuenta con evidencia de su impacto positivo en la disminución de la inseguridad alimentaria y de la desnutrición. Para ello se revisaron estudios en los cuales se realiza un meta-análisis de intervenciones que combaten la desnutrición. En general, estos estudios concluyen que los suplementos alimenticios, la fortificación de alimentos, la promoción de la lactancia

materna, la alimentación complementaria adecuada y las transferencias condicionadas con elementos clave en la promoción de una mejor nutrición materno-infantil. Además, la evidencia señala que los programas que combinan dichas intervenciones tienen un mayor efecto positivo en la talla de los niños.

Aun cuando no se cuenta con mucha evidencia acerca de los programas que ofrecen apoyos en forma de una canasta de alimentos, los resultados de evaluaciones de programas que otorgan alimentos fortificados muestran efectos positivos en la reducción de la prevalencia de anemia. En cuanto a los resultados de otorgar orientación nutricional, se ha encontrado que los programas que implementan este tipo de intervención tienen un efecto positivo en la talla de los beneficiarios cuando ésta es ofrecida como complemento a los apoyos de monetarios o alimentarios.

Analizando el apego del Programa Alimentario del estado de Tlaxcala a la evidencia internacional, se encuentra que los programas Desayunos Escolares y Atención a Menores de 5 Años ofrecen apoyos que se pueden considerar como efectivos de acuerdo con lo observado en dicha evidencia debido a que éstos ofrecen tanto orientación alimentaria como también suplementos alimenticios. Por otro lado, el programa Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo solo brinda apoyos en especie que, como se mencionó antes, no muestran suficiente soporte internacional sobre su efectividad en la solución de los problemas de desnutrición materno-infantil.

Cabe señalar que la falta de evidencia internacional no significa que los apoyos no tengan resultados positivos, sino más bien que no han sido estudiados lo suficiente y por lo tanto no es posible concluir su efectividad para combatir problemas de nutrición.

VI. CONCLUSIONES

En la presente evaluación se realizó la valoración del diseño, de la operación y de los resultados del Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala para el ejercicio 2015 por medio del análisis de la información proporcionada por el SEDIF Tlaxcala. Adicionalmente, se realizó una investigación acerca del problema que busca atender el programa, y de la evidencia de programas similares. A continuación se resumen los principales hallazgos y recomendaciones.

Respecto al diseño del Programa, éste cuenta con un diagnóstico, un árbol del problema y un árbol del objetivo, así como una MIR. Sin embargo, los resultados de la evaluación muestran que el diagnóstico presenta limitantes que impiden la correcta identificación las causas y consecuencias del problema central, generando la falta lógica vertical adecuada en el planteamiento de la MIR. Por ello es necesario elaborar un diagnóstico que analice detalladamente las causas y consecuencias del problema, y con base en éste redefinir el árbol del problema y el árbol del objetivo. Lo anterior con el fin de rediseñar la MIR, para lo cual se recomienda también cuidar la redacción de los objetivos, los cuales deben consistir en las situaciones deseadas y no deben de incluir más de un objetivo.

Por otra parte, el Programa se encuentra alineado a los objetivos del PED, así como también a los del PND. Además, de acuerdo con el diseño del Programa éste contribuye a los ODS. Sin embargo, no se cuenta con indicadores que permitan conocer en qué medida las acciones del Programa contribuyen efectivamente al logro de los objetivos estatales, nacionales e internacionales. Por lo tanto, se considera necesario diseñar e implementar indicadores de este tipo.

En cuanto a la focalización de los apoyos, el Programa define a su población potencial y a su población objetivo, además de llevar a cabo la cuantificación de ambas. Sin embargo, es necesario contar con un documento en el cual se especifique la metodología empleada para llevar a cabo dichas cuantificaciones; se recomienda también revisar las cuantificaciones de población potencial de manera que correspondan exclusivamente al número de personas que presentan el problema de inseguridad alimentaria.

Un aspecto positivo en términos de planeación consiste en que el Programa documenta sus metas de cobertura anuales a nivel municipal en el PEA, aunque se considera necesario contar también con una estrategias de cobertura de mediano y largo plazo. Sin embargo, no existe información histórica que permita valorar la evolución de la cobertura con el fin de determinar la eficacia en la focalización del Programa. Se recomienda entonces elaborar un documento en

donde se incorporen los datos históricos de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.

Acerca de la disponibilidad de información de los beneficiarios, el Programa recolecta información socioeconómica de los mismos, y de su situación de seguridad alimentaria. El análisis de dicha información a lo largo del tiempo podría permitir valorar el cambio que han tenido los beneficiarios como consecuencia de su participación en el Programa. Es por ello que se recomienda elaborar una base de datos longitudinal con esta misma información que permita analizar la evolución de la situación de los beneficiarios en términos de seguridad alimentaria.

Al analizar el proceso de seguimiento de los beneficiarios, se encontró que éstos no cuentan con los elementos necesarios que permitan darles un seguimiento adecuado. Por lo tanto, se recomienda incluir información adicional que permita conocer el tipo de apoyo que reciben, la frecuencia con la que los reciben, su fecha de incorporación al programa, y la fecha en que la información fue actualizada por última vez. También se recomienda elaborar un documento en donde se mencione la periodicidad con que se deben de actualizar y depurar los padrones, la instancia responsable de llevar a cabo dicha actualización y depuración de datos, y los procedimientos a seguir, paso por paso.

Respecto al tema de rendición de cuentas y transparencia, el SEDIF publica en su página de Internet los documentos normativos del Programa, y da respuesta a las solicitudes de información. Por otra parte, el SEDIF cumple con lo establecido en la LCF al remitir informes sobre el ejercicio y destino de los recursos provenientes del FAM a través del SFU. Un área de oportunidad detectada consiste en que el SEDIF no publica suficiente información respecto a los recursos ejercidos por el Programa.

Analizando los resultados del Programa, los indicadores de desempeño muestran un logro de metas del 100%, lo cual es altamente deseable aunque también podría ser una señal de que sus metas son laxas. Además, los responsables del Programa han expresado que un obstáculo para el logro de las metas es el retraso en los pagos de cuotas por parte de los SMDIF, por lo que no es claro cómo se pudieron haber alcanzado las metas al 100%. Se recomienda entonces revisar si el avance en las metas se está registrando de manera adecuada, y verificar que las metas efectivamente impulsen el desempeño del Programa, es decir que no son laxas.

Siguiendo con el análisis de desempeño del Programa, el SNDIF ha recomendado al SEDIF apearse completamente a lo establecido en la EIASA respecto a las porciones y a la calidad de los alimentos que ofrece a través del Programa. Esta recomendación es consistente con los resultados del indicador “Mejoramiento de

la Asistencia Social Alimentaria” de la MIR del FAM según el cual el SEDIF cumple al 89% con los criterios de calidad nutricio del SNDIF.

Finalmente, el Programa cuenta con documentación detallada de sus procesos más importantes, y dichos procesos se realizan en apego a la normatividad.

VII. REFERENCIAS

Abebew D., Y. Fentie y B. Kassa (2010). *The impact of a food security program on household food consumption in Northwestern Ethiopia: A matching estimator approach*. Food Policy 35 (4): 286-293.

Banco Mundial (2009). *Conditional Cash Transfer Report (2009): CCT programs now in every continent*. Recuperado el 2 de marzo de 2016 en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:23091741~menuPK:574960~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469382~isCURL:Y~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto. México. Recuperado el 2 de marzo de 2016 de: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). Diagnóstico sobre alimentación y nutrición, resumen ejecutivo. México. Recuperado el 2 de marzo de 2016 de: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf

FAO (2009) Secretariat contribution to defining the objectives and posible decisions of the World Summit on Food Security, 16, 17 y 18 de noviembre. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Secretariat_Contribution_for_Summit%20.pdf

Gutiérrez J.P., Rivera-Dommarco J., Shamah-Levy T., Villalpando-Hernández S., Franco A., Cuevas-Nasu L., Romero-Martínez M., Hernández-Ávila M. (2012) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Instituto Nacional de Salud Pública (2012) Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa, Tlaxcala. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2013. Disponible en: encuestas.insp.mx

Organización Mundial de la Salud (World Health Organization) (2013). *Essential Nutrition Actions improving maternal, newborn, infant and young child health and nutrition*. Geneva, Switzerland, WHO, Recuperado el 28 de mayo de 2014 de <http://www.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/essential_nutrition_actions/en/>, consultado el 2 de marzo de 2016.

Pérez, R. et al. (2007) “Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria”, en Perspectivas en nutrición humana. Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia. Separata en *Memorias 1ª Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la Medición de la Seguridad Alimentaria en el Hogar*, 8, 9 y 10 de junio, Carmen de Viboral, Antioquia, Colombia.

Rivera-Dommarco, J. y E. Casanueva (1982) “Identificación y definición de desnutrición”, en *Estudios epidemiológicos sobre desnutrición infantil en México 1900-1980*. México, DF: Instituto Mexicano del Seguro Social, pp. 23-59.

Shi, L., et al. (2010). *Effectiveness of an Educational Intervention on Complementary Feeding Practices and Growth in Rural China: A Cluster Randomised Controlled Trial*. Public Health Nutrition 13 (4): 556-565. Recuperado el 22 de mayo de 2014 de <http://www.3ieimpact.org/en/evidence/impact-evaluations/details/794/>

Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) del estado de Tlaxcala (2015). Reglas de Operación de los Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Alimentaria del Estado de Tlaxcala.

Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) (2015) “Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria”. Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario.

Swindale, A. y P. Bilinsky (2006) *Household Dietary Diversity Score (HDDS) for Measurement of Household Food Access: Indicator Guide*, vol. 2. Washington, DC: Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development.

Rawlings, L. y G. Rubio (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. Recuperado el 2 de marzo de 2016 de <http://www.oda-alc.org/documentos/1340861380.pdf>

Anexo 1: Descripción General del Programa

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

En el marco de la situación descrita en la sección anterior, el Programa de Seguridad Alimentaria del Estado de Tlaxcala opera con el propósito de “otorgar seguridad alimentaria y nutrición adecuada de los tlaxcaltecas, en particular para aquellos con extrema pobreza o con inseguridad alimentaria”. A continuación se realiza una introducción al Programa presentando sus antecedentes, los programas alimentarios a través de los cuales implementa sus intervenciones para el cumplimiento de dicho propósito, y la normatividad con base en la cual dichos programas operan.

Antecedentes del Programa

El Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala integra a los Programas Alimentarios de la Estrategia Integral de asistencia Social Alimentaria (EIASA) del Estado de Tlaxcala. Dicha estrategia está a cargo del Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) del estado de Tlaxcala, y consiste en el capítulo estatal de la EIASA del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

La EIASA nacional tiene sus orígenes en el programa “Gota de Leche”, el cual dio inicio en 1929 siendo el primer programa alimentario implementado por el SNDIF. A finales de los años setenta surgen el Programa de Raciones Alimentarias (PRA) y el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias en Desamparo (PASAF), los cuales siguen siendo operados de manera centralizada por el SNDIF. Es hasta 1997 cuando los Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) fueron creados y comenzaron la operación del PARA y del PASAF.

Finalmente, en 2001 el SNDIF convoca a los SEDIF para la creación de Comisiones de Trabajo con el fin de desarrollar un proyecto de coordinación de los programas alimentarios, y el resultado fue la creación de la EIASA. Esta estrategia fue creada con el fin de reunir la estructura de los programas alimentarios incluyendo actividades de focalización, orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad.

Estructura del Programa

El Programa de Seguridad Alimentaria del estado de Tlaxcala cuenta con se opera a través de los cuatro programas que forman parte de la EIASA, los cuales son:

- Desayunos Escolares, el cual tiene por objetivo contribuir a la seguridad alimentaria e la población escolar por medio de la entrega de desayunos fríos o de desayunos calientes.
- Atención a Menores de 5 Años en Riesgo No Escolarizados, el cual busca contribuir a la seguridad alimentaria de los menores de cinco años de edad en situación de riesgo y vulnerabilidad, por medio de la entrega de apoyos alimentarios y de orientación alimentaria a los padres.
- Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables, que busca contribuir a la seguridad alimentaria de las personas en situación de riesgo y vulnerabilidad, por medio de apoyos alimentarios y de orientación alimentaria.
- Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, que busca contribuir a la seguridad alimentaria de las familias en situación de emergencia por medio de apoyos temporales y de orientación alimentaria.

Normatividad del Programa

La EIASA se encuentra fundamentada en el artículo 2 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales establecen el derecho de las personas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación. Además, la Ley de Asistencia Social confiere al SNDIF la facultad de coordinar la operación de los programas estatales y municipales de asistencia social, dentro de los que se incluyen aquellos programas de apoyos alimentarios y orientación alimentaria a la población de escasos recursos, y que se lleven a cabo mediante el uso de recursos federales.

Los recursos que financian las acciones del Programa provienen de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, o Ramo General 33, a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) componente de Asistencia Social. Por lo tanto, la asignación de recursos del Programa se rige con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, según la cual el ejercicio y aplicación de estos recursos es responsabilidad de los gobiernos estatales a través de los SEDIF y en el marco de la coordinación programática del SNDIF.

De esta manera, los Lineamientos de la EIASA, elaborados anualmente, definen los lineamientos programáticos para la operación de los programas alimentarios, la composición de los apoyos ofrecidos a la población atendida, y los criterios de focalización de estos apoyos. Siguiendo estos Lineamientos, el SEDIF Tlaxcala elabora su Proyecto Estatal Anual (PEA) en donde define su plan de cobertura, y junto con las Reglas de Operación de los Programas de la EIASA del Estado de Tlaxcala (ROP) establece los criterios que deben ser adoptados por parte del SEDIF y de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF) para operar los programas, delimitando las responsabilidades generales de cada uno de estos actores.

Los recursos que financian las acciones del Programa provienen del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), componente Asistencia Social, que forma parte del Ramo

General 33. Por lo tanto, el Programa se rige por la Ley de Coordinación Fiscal (LFC), según la cual el ejercicio y aplicación de los recursos es responsabilidad de los gobiernos estatales. De esta manera, la ejecución de los recursos es responsabilidad de los SEDIF, en el marco de la coordinación programática del SNDIF.

Anexo 2. Evolución de la cobertura

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

Desayunos Escolares (modalidad Frío y Caliente)

Tipo de Población	Unidad de Medida	2014	2015
P. Potencial	Menores	186,653	186,653
P. Objetivo	Menores	100,289	100,289
P. Atendida	Menores	Frio: 57,000 Caliente: 42,080	Frio: 57,000 Caliente: 42,000
$\frac{P.A \times 100}{P.O}$	Porcentaje	98.8%	98.8%

Atención a Menores de 5 Años en Riesgo no Escolarizados

Tipo de Población	Unidad de Medida	2014	2015
P. Potencial	Menores	22,491	22,491
P. Objetivo	Menores	7,500	7,500
P. Atendida	Menores	7,500	4,200
$\frac{P.A \times 100}{P.O}$	Porcentaje	100%	100%

Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables

Tipo de Población	Unidad de Medida	2014	2015
P. Potencial	Familias	19,620	19,620
P. Objetivo	Familias	16,061	16,061
P. Atendida	Familias	16,061	16,061
$\frac{P.A \times 100}{P.O}$	Porcentaje	100%	100%

Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo

Tipo de Población	Unidad de Medida	2014	2015
P. Potencial	Familias	Sujeto a demanda en cuestiones de contingencias	Sujeto a demanda en cuestiones de contingencias
P. Objetivo	Familias	392	392
P. Atendida	Personas	Personas: 1,345 Familias: 392	Personas: 2,760 Familias: 424
$\frac{P.A \times 100}{P.O}$	Porcentaje	100%	100%

Anexo 3. Procedimientos para la actualización de la base de datos de beneficiarios

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

El Programa cuenta con un breve documento titulado “Mecanismos de depuración y actualización de los padrones”, en donde se especifica lo siguiente:

PROGRAMA	PERIODO DE ACTUALIZACION	VIGENCIA DE LOS PADRONES	PROCEDIMIENTO DE DEP. Y ACT.
Desayunos Escolares Modalidad Caliente y Frío	Al Inicio de cada Ciclo Escolar	Ciclo Escolar	Los padrones de beneficiarios de actualizan al inicio de cada ciclo escolar, con apoyo de los SMDIF y docentes de las instituciones escolares.
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Al Inicio del Ejercicio Fiscal	Anual	Los padrones de beneficiarios de este programa se depuran y actualizan al inicio de cada ejercicio fiscal, con apoyo de los SMDIF aplicando la normatividad del SNDIF (EIASA).
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	Sujeto a Demanda	N/A	SE elaboran los padrones de beneficiarios cuando es atendida alguna contingencia
Atención a Menores de 5 años en Riesgo, no Escolarizados	Al Inicio del Ejercicio Fiscal	Anual	Los padrones de beneficiarios de este programa se depuran y actualizan al inicio de cada ejercicio fiscal, con apoyo de la Secretaria de Salud y SMDIF aplicando la normatividad del SNDIF (EIASA).

Anexo 4. Matriz de Indicadores para resultados

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

Nivel de Objetivo	Descripción	Indicador	Método de Cálculo	Meta Anual	Porcentaje de avance %
Fin	Refleja el porcentaje de población con inseguridad alimentaria atendida y que mejoro su estado nutricional	Porcentaje de personas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquema de calidad.	Porcentaje de personas beneficiadas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquema de calidad.	25	ND
Propósito	Refleja el porcentaje de personas con inseguridad alimentaria satisfechas, con los apoyos entregados a los beneficiarios	Porcentaje de personas con inseguridad alimentaria satisfechas con los apoyos entregados a los beneficiarios	(Número de personas satisfechas / Total de personas) * 100	100	ND
Componentes	Refleja el porcentaje de personas beneficiarias en situación de vulnerabilidad atendidos con insumos de los programas de asistencia alimentaria	Porcentaje de beneficiarios atendidos con insumos alimentarios, a bajo costo	(Número de insumos alimentarios otorgados) / (Total de insumos alimentarios)	100	ND
Componentes	Refleja el porcentaje de capacitaciones a beneficiarios que adquirieron conocimientos nuevos	Porcentaje de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo	(Número de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo / Total de capacitaciones)* 100	100	ND
	Refleja el porcentaje de supervisiones a espacios alimentarios en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento	Porcentaje de supervisiones a espacios alimentarios en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento	(Número de espacios alimentarios supervisados/ Total de espacios alimentarios para supervisión) * 100	100	ND
Actividades	Refleja el porcentaje avance en la entrega de desayunos escolares modalidad frio	Porcentaje de avances en la distribución y entrega de desayunos escolares modalidad frio	(Número de desayunos (raciones) modalidad frio entregados / Total de raciones modalidad frías programadas) * 100	100	ND
	Refleja el porcentaje avance en la entrega de despensas a las escuelas públicas beneficiarias	Porcentaje de avances en la entrega y distribución de insumos alimentarios a centros educativos	(Número de despensas que reciben los centros educativos / Total de despensas) * 100	100	ND
	Refleja el porcentaje avance en la entrega de raciones alimentarias calientes a los beneficiarios	Porcentaje de dotación de desayunos escolares modalidad caliente	(Número de raciones alimentarias caliente entregadas/ Total de raciones alimenticias) * 100	100	ND
	Refleja el porcentaje avance de distribución y entrega de paquetes alimentarios a los menores de cinco años con desnutrición	Porcentaje de avance en la entrega de paquetes alimentarios a la población menor de 5 años	(Número de paquetes de insumos alimentarios entregados a los beneficiarios / Total de paquetes)*100	100	ND
	Refleja el porcentaje avance en la distribución y entrega de despensas a los beneficiarios con inseguridad alimentaria	Porcentaje cumplimiento de entrega de despensas	(Número de beneficiarios que recibieron su despensa / Total de beneficiarios) * 100	100	ND
	Refleja el porcentaje avance en el cumplimiento en la impartición de asesorías y talleres de capacitación	Porcentaje de impartición de asesorías y talleres de orientación alimentaria	(Número de asesorías y talleres realizados / Total de asesorías y talleres) * 100	100	ND
	Refleja el porcentaje avance en el equipamiento y reequipamiento de centros educativos	Porcentaje de desayunadores escolares en su modalidad caliente habilitados con reequipamiento y equipamiento	(Número de desayunadores escolares que se habilitaron / Total de desayunadores escolares) * 100	100	ND

Anexo 5. Indicadores

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Definición	Unidad de Medida	Frecuencia de Medición	Línea Base	Metas	Comportamiento del indicador
Fin	Porcentaje de personas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquema de calidad.	Porcentaje de personas beneficiadas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquema de calidad.	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Refleja el porcentaje de población con inseguridad alimentaria atendida y que mejoró su estado nutricional	Porcentaje	Anual	25	25	Ascendente
Propósito	Porcentaje de personas con inseguridad alimentaria satisfechas con los apoyos entregados a los beneficiarios	(Número de personas satisfechas / Total de personas) * 100	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Refleja el porcentaje de personas con inseguridad alimentaria satisfechas, con los apoyos entregados a los beneficiarios	Porcentaje	Anual	ND	100	Ascendente
Componentes	Porcentaje de beneficiarios atendidos con insumos alimentarios, a bajo costo	(Número de insumos alimentarios otorgados / (Total de insumos alimentarios))	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje de personas beneficiarias en situación de vulnerabilidad atendidas con insumos de los programas de asistencia alimentaria	Porcentaje	Anual	ND	100	Ascendente
Componentes	Porcentaje de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo	(Número de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo / Total de capacitaciones)* 100	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje de capacitaciones a beneficiarios que adquirieron conocimientos nuevos	Porcentaje	Anual	ND	100	Ascendente
	Porcentaje de supervisiones a espacios alimentarios en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento	(Número de espacios alimentarios supervisados/ Total de espacios alimentarios para supervisión)*100	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje de supervisiones a espacios alimentarios en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento	Porcentaje	Anual	ND	100	Ascendente
Actividades	Porcentaje de avances en la distribución y entrega de desayunos escolares modalidad frío	(Número de desayunos (raciones) modalidad frío entregados / Total de raciones modalidad frías programadas)*100	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje avance en la entrega de desayunos escolares modalidad frío	Porcentaje	Mensual	ND	100	Ascendente
	Porcentaje de avances en la entrega y distribución de insumos alimentarios a centros educativos	(Número de despensas que reciben los centros educativos / Total de despensas) * 100	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje avance en la entrega de despensas a las escuelas públicas beneficiarias	Porcentaje	Mensual	ND	100	Ascendente
	Porcentaje de dotación de desayunos escolares modalidad caliente	(Número de raciones alimentarias calientes entregadas/ Total de raciones alimenticias) * 100	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje avance en la entrega de raciones alimenticias calientes a los beneficiarios	Porcentaje	Mensual	ND	100	Ascendente
	Porcentaje de avance en la entrega de paquetes alimentarios a la población menor de 5 años	(Número de paquetes de insumos alimentarios entregados a los beneficiarios / Total de paquetes)*100	Sí	Sí	No	No	Sí	Refleja el porcentaje avance de distribución y entrega de paquetes alimentarios a los menores de	Porcentaje	Mensual	ND	100	Ascendente



								cinco años con desnutrición						
Porcentaje cumplimiento de entrega de despensas	(Número de beneficiarios que recibieron su despensa / Total de beneficiarios) * 100	Sí	Sí	No	No	Sí		Refleja el porcentaje avance en la distribución y entrega de despensas a los beneficiarios con inseguridad alimentaria	Porcentaje	Mensual	ND	100	Ascendente	
Porcentaje de impartición de asesorías y talleres de orientación alimentaria	(Número de asesorías y talleres realizados / Total de asesorías y talleres) * 100	Sí	Sí	No	No	Sí		Refleja el porcentaje avance en el cumplimiento en la impartición de asesorías y talleres de capacitación	Porcentaje	ND	ND	100	Ascendente	
Porcentaje de desayunoadores escolares en su modalidad caliente habilitados con reequipamiento y equipamiento	(Número de desayunoadores escolares que se habilitaron / Total de desayunoadores escolares) * 100	Sí	Sí	No	No	Sí		Refleja el porcentaje avance en el equipamiento y reequipamiento de centros educativos	Porcentaje	Mensual	ND	100	Ascendente	

Anexo 6. Metas del Programa

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

Nivel de Objetivo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Metas	Unidad de Medida	Orientada a impulsar el desempeño	Justificación	Factible	Justificación
Fin	Porcentaje de personas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquema de calidad.	Porcentaje de personas beneficiadas con inseguridad alimentaria atendidas con insumos alimentarios con esquema de calidad.	25	Porcentaje	No	El valor de la meta es igual al de la línea base; se considera que el atender únicamente al 25% de la población con inseguridad alimentaria una meta laxa.	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
Propósito	Porcentaje de personas con inseguridad alimentaria satisfechas con los apoyos entregados a los beneficiarios	(Número de personas satisfechas / Total de personas) * 100	100	Porcentaje	No	Este indicador mide el desempeño de una actividad, y no mide el cambio esperado en los beneficiarios.	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
Componentes	Porcentaje de beneficiarios atendidos con insumos alimentarios, a bajo costo	(Número de insumos alimentarios otorgados) / (Total de insumos alimentarios)	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo	(Número de capacitaciones a beneficiarios con índice de aprovechamiento positivo / Total de capacitaciones) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de supervisiones a espacios alimentarios en su modalidad caliente para reequipamiento o equipamiento	(Número de espacios alimentarios supervisados/ Total de espacios alimentarios para supervisión) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
Actividades	Porcentaje de avances en la distribución y entrega de desayunos escolares modalidad frío	(Número de desayunos (raciones) modalidad frío entregados / Total de raciones modalidad frías programadas) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de avances en la entrega y distribución de insumos alimentarios a centros educativos	(Número de despensas que reciben los centros educativos / Total de despensas) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de dotación de desayunos escolares modalidad caliente	(Número de raciones alimentarias caliente entregadas/ Total de raciones alimenticias) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de avance en la entrega de paquetes alimentarios a la población menor de 5 años	(Número de paquetes de insumos alimentarios entregados a los beneficiarios / Total de paquetes) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje cumplimiento de entrega de despensas	(Número de beneficiarios que recibieron su despensa / Total de beneficiarios) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de impartición de asesorías y talleres de orientación alimentaria	(Número de asesorías y talleres realizados / Total de asesorías y talleres) * 100	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro completo de la cobertura planeada	Sí	Se define con base en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
	Porcentaje de	(Número de	100	Porcentaje	Sí	Impulsa el logro	Sí	Se define con base



desayunadores escolares en su modalidad caliente habilitados con reequipamiento y equipamiento	desayunadores escolares que se habilitaron / Total de desayunadores escolares) * 100				completo de la cobertura planeada	en la población que se planea atender dados los recursos disponibles
--	--	--	--	--	-----------------------------------	--

Anexo 7. Propuesta de mejora de la MIR

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

**Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF)
Tlaxcala**

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

Como se menciona en la evaluación, la MIR del Programa tiene problemas con su lógica vertical debido a la falta de un diagnóstico adecuado del problema en donde se señalen todas las causas y consecuencias del problema que se busca atender. Por lo tanto, el árbol del problema no está diseñado de manera adecuada. De esta manera, no se cuenta con los insumos necesarios para realizar recomendaciones para mejorar la MIR.

Anexo 8. Complementariedad y coincidencias entre programas

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala

Modalidad: I006 FAM Asistencia Social

Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)

Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de Evaluación: 2015

Nombre del Programa	Modalidad	Dependencia / Entidad	Propósito	Población objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura geográfica	Fuentes de información	¿Coincide con este programa?	¿Se complementa con este programa?	Justificación
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	"S" Sujeto a reglas de operación	SEDESOL a través de Liconsa S.A. de C.V.	Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar.	Personas de hogares con ingreso debajo de la línea de bienestar con las siguientes características: niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres de 13 a 15 años o en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, personas con enfermedades crónicas o con discapacidad, personas de 60 años y más. Actores sociales que atienden a personas en situación de vulnerabilidad.	Leche fortificada vendida a bajo precio.	Nacional	Reglas de Operación	No	Sí	El Programa de Abasto Social de Leche tiene un objetivo similar al de los Programas de la EIASA ya que pretende contribuir al acceso a la alimentación de personas en situación de pobreza y en situación de vulnerabilidad, que son las características de la población atendida por los Programas de la EIASA. Pero los componentes son diferentes, por lo que son programas complementarios.
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	"S" Sujeto a reglas de operación	SEDESOL a través de Diconsa S.A. de C.V.	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación facilitando el acceso físico o económico a los productos alimenticios para la población que habita en las localidades de alta o muy alta marginación.	Población que habita en localidades rurales de alta y muy alta marginación que no cuentan con Abasto Local Suficiente y Adecuado	Tiendas Diconsa oportunamente abastecidas con productos básicos y complementarios de calidad.	Localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 14,999 habitantes que no cuentan con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado.	Reglas de Operación	No	Sí	El Programa de Abasto Rural a cargo de Liconsa tiene como objetivo contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de la población con características similares que las personas que atienden los Programas de la EIASA. Parte de la cobertura coincide aunque Diconsa trabaja en localidades rurales y que no cuentan con acceso físico o económico a productos alimenticios. Los componentes son diferentes por lo que Diconsa complementa a los Programas de la EIASA.
PROSPERA - Programa de Inclusión Social	"S" Sujeto a reglas de operación	SEDESOL a través de la Coordinación Nacional del Programa PROSPERA	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud y educación, y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar	Hogares en situación de pobreza.	Transferencia de dinero en efectivo para la adquisición de alimentos. Acciones de promoción de la nutrición y alimentación saludable para las niñas y niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Seguimiento del estado nutricional de los hogares por medio de unidades de salud.	Nacional	Reglas de Operación	No	Sí	Aunque PROSPERA tiene el mismo objetivo de contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, el tipo de intervención es diferente y complementa a los Programas de la EIASA.
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	"S" Sujeto a reglas de operación	SEDESOL a través de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios	Reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola mediante acciones que faciliten su acceso a la alimentación, educación y promoción	Población jornalera agrícola integrada por mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleros y jornaleras agrícolas, así como los integrantes de su hogar.	Apoyos Alimenticios a los Niños y Niños de hogares de jornaleros agrícolas: dos alimentos diarios. Apoyos para servicios básicos	Nacional en lugares con presencia y concentración de población jornalera, que correspondan a Regiones de Atención Jornalera (RAJ).	Reglas de Operación	No	Sí	El objetivo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas es similar al de los Programas de la EIASA y uno de sus componentes es también similar ya que ofrecen alimentos a los hijos de jornaleros. Sin embargo, tiene otros componentes adicionales que podrían considerarse como complementarios de los apoyos ofrecidos por los Programas de la EIASA.



			del ejercicio de los derechos humanos.							
Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades: Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	"S" Sujeto a reglas de operación	SAGARPA a través de la Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural	Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.	Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, en localidades rurales de alta y muy alta marginación de los estados con mayor grado de marginación y pobreza, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales.	Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para proyectos productivos que contribuyan a mejorar la disponibilidad de agua, conservar e incrementar la disponibilidad de alimentos en la Unidad de Producción Familiar y Comunitaria y a la generación de ingresos.	Nacional en localidades rurales de alta y muy alta marginación de los estados con mayor grado de marginación y pobreza, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales.	Reglas de Operación	No	Si	Este programa contribuye a disminuir la inseguridad alimentaria la población con características similares a la que atienden los Programas de la EIASA, aunque el tipo de intervención es diferente y se enfoca específicamente a los individuos y grupos que llevan a cabo actividades de producción de alimentos.
Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	"S" Sujeto a reglas de operación	SEP a través de la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa	Establecer escuelas con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. Conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas para el suministro de alimentos nutritivos.	Escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y modalidades con un solo turno.	Transferencia económica para el fortalecimiento de la autonomía de gestión, equipamiento, y apoyo económico a los docentes y directivos de las escuelas, así como para la prestación de servicios de alimentación.	Nacional	Reglas de Operación	No	Si	Este programa tiene una cobertura más amplia que los Programas de la EIASA, y su propósito es diferente. Sin embargo, en escuelas de características similares a las que atiende la EIASA se ofrece apoyo para otorgar servicios de alimentación a los alumnos.

Anexo 9. Gasto ejercido

Nombre del programa: Programa de Seguridad Alimentaria de Tlaxcala
Modalidad: I006 FAM Asistencia Social
Dependencia/Entidad: Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
Unidad Responsable: Sistema Estatal de Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala
Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño
Año de Evaluación: 2015

Presupuesto ejercido por programa alimentario, 2015

Programa	Miles de pesos	%
Desayunos Escolares - Frío	65,232.17	61.1
Desayunos Escolares - Caliente	12,512.47	11.7
Atención Alimentaria a Menores de 5 Años en Riesgo No Escolarizados	8,227.80	7.7
Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	0	0
Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	20,850.60	19.5
Total	106,823.04	100