

## ● Descripción del Programa

El PAL busca contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias en condiciones de pobreza mediante transferencias monetarias no condicionadas, enfocándose en población en pobreza extrema o con carencia de acceso a la alimentación severa y que no es atendida por PROSPERA. El PAL es una versión de la fracción de PROSPERA que no se orienta a formación de capacidades, por lo que existen sinergias importantes entre ambos programas que en los hechos serán aún más necesarias con la fusión programada para 2016. El programa opera mediante dos esquemas: el PAL general que otorga un apoyo monetario bimestral a través de una transferencia a una tarjeta bancaria a la titular de las familias beneficiarias y el PAL-Sin Hambre, en el cual la transferencia solo puede utilizarse para la compra de un conjunto pre-definido de productos en tiendas abastecidas por DICONSA, lo que lo convierte en la práctica a una transferencia en especie.

## ● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

### Efectos atribuibles al programa

\* El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa.

### ● Otros Efectos

La evaluación 2006 evaluó el impacto del PAL, en su diseño previo en especie comparando con efectivo, la evaluación documentó efectos positivos en el consumo de los hogares, tanto para la entrega en efectivo como en especie, y en la calidad de dieta cuando se entregó en especie. Algunos efectos son modestos mientras que otros son mayores, pero la evaluación destacó en términos generales el bienestar en los beneficiarios. La mejoría se observó principalmente en: el estado de nutrición, el consumo, la seguridad alimentaria y el mercado laboral al que se insertan los beneficiarios.

## ● Otros Hallazgos

De 2013 a 2014 se registraron cambios en las ROP. Dos nuevos objetivos específicos, como uno de los cambios conceptuales del Programa, los cuales se detallan como: Ampliar las capacidades de alimentación de las familias beneficiarias a través de acciones que compensen el ingreso de dichas familias para facilitar su acceso a la alimentación; De coordinación y articulación institucional que promuevan que la población atendida acceda efectivamente a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes; Que establezcan la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma. Sobre la cobertura del programa en las ROP 2014 se especifica que: "trimestralmente, la Coordinación Nacional deberá informar las acciones y presupuesto, así como los avances en las metas e indicadores" que tengan como propósito atender los objetivos de la Cruzada contra el Hambre. Respecto a los tipos de apoyo en las ROP 2014 se incluye el nuevo apoyo: "Apoyo SEDESOL Sin Hambre" que se otorga bajo el esquema PAL-Sin Hambre. Sobre la población objetivo, ésta se circunscribe en 2014 a los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política pública Cruzada contra el Hambre. (ROP2014)

De 2014 a 2015 se registraron cambios en las ROP. En las ROP 2015 la estimación de la meta de cobertura se especifica de manera detallada, considerando el presupuesto asignado al programa. Lo anterior no se hacía de forma explícita en las ROP anteriores. (ROP2014)

Se establece que el logro de los objetivos plasmados en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, para el PAL se medirán a través de dos indicadores: Porcentaje de la población con seguridad alimentaria y Población infantil en situación de malnutrición (OTR2013)

Es necesario ampliar la cobertura e incrementar los apoyos del PAL, por su gran potencial para reducir la vulnerabilidad, mejorar la seguridad alimentaria y disminuir la carencia alimentaria, particularmente en las familias del decil de más bajo ingreso. (EST2015)

Es importante una menor periodicidad de la información para los indicadores de Fin y de Propósito. Las fuentes de información cada 6 años provienen de la ENSANUT. (EXT2012)

## ● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

### Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. Elaborar un documento con la actualización del diagnóstico de la problemática que atiende el PAL, a marzo de 2015 llevaba un avance del 95%. 2. Diseñar un sistema de monitoreo para el plan estratégico del PAL que permita conocer el avance en las metas y cobertura; y que permita realizar modificaciones y mejoras en las mismas. Esta acción tiene un avance del 40%. 3. Elaborar el documento de planeación estratégica del PAL que contenga, entre otros criterios, el marco normativo, estrategia de cobertura y metas de corto, mediano y largo plazo. De la misma forma que la acción anterior tiene un avance del 40%, pero esta depende del avance de la acción número 2. 4. Elaborar el documento de análisis de factibilidad para la Evaluación de Impacto (EI) del PAL. Esta última tiene un avance del 22.5%. Las tres últimas acciones han tenido retrasos por la modificación de las ROP 2014, donde se incluye la nueva modalidad PAL-Sin Hambre.

### Aspectos comprometidos en 2015

1. Elaboración de documento en el que se definan los posibles mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergias entre el PAL y los programas alimentarios de la SEDESOL para mejorar la política alimentaria a cargo de esta Secretaría, con énfasis en la población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación. 2. Realizar una evaluación de Diseño y un estudio con un análisis de Resultados en campo del esquema PAL-Sin Hambre, que considere la interacción entre el PAL y DICONSA.

## ● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Los Indicadores de Servicios y Gestión cumplieron su meta y en algunos casos la superaron. Sobre los últimos, el número de familias beneficiadas mostró un aumento del 38.6% de 2012 a 2013. Asimismo, el Porcentaje de cobertura de familias beneficiarias, para el ejercicio fiscal 2014 el indicador mostró un avance superior a la meta en 40.8%. Por su parte el Indicador denominado Porcentaje de sesiones de orientación a titulares de familias beneficiarias realizadas, también superó la meta en 18% debido al número de sesiones en función del aumento de las familias que se han incorporado al PAL. Lo anterior ocurrió por la ampliación de la cobertura del programa al apoyar en forma adicional a municipios fronterizos. El único Indicador que no alcanzó la meta esperada fue el Porcentaje de localidades atendidas por el programa en los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Lo anterior se debió a que dicho Indicador se elaboró y se registró sobre la base de 405 municipios y en el transcurso de 2014 se amplió el número de municipios hasta alcanzar la cifra de 1,012.

## ● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Elaboración de documento en el que se definan los posibles mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergias entre el PAL y los programas alimentarios de la SEDESOL para mejorar la política alimentaria a cargo de esta Secretaría, con énfasis en la población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación. 2. Se evidencia un avance importante en la elaboración del Diagnóstico del PAL. 3. En las ROP 2015 la estimación de la meta de cobertura se especifica de manera detallada, considerando el presupuesto asignado al programa.

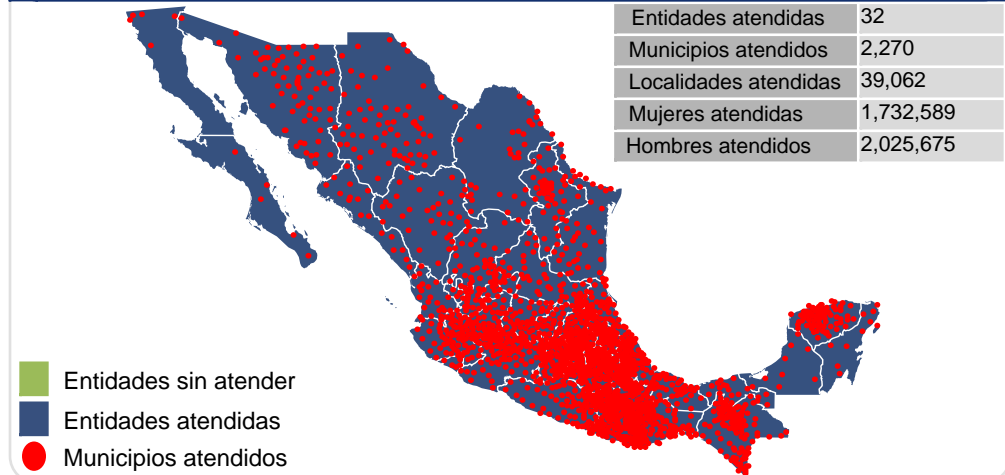
## ● Población

### Definición de Población Objetivo

Hogares con personas con carencia por acceso a la alimentación e ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, cuyas condiciones les impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud, y que no son atendidos por PROSPERA Programa de Inclusión Social.

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Hogares	4,689,779	ND
Población Objetivo	Hogares	1,529,539	ND
Población Atendida	Hogares	943,718	1.12%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	61.7%	ND

## ● Cobertura



## ● Evolución de la Cobertura



## ● Análisis de Cobertura

Un reto importante en términos de la cobertura es la precisión de la medición utilizada para la focalización, es decir, la documentación de errores de inclusión y de fuga. En tanto que los instrumentos usados para su identificación sean similares (lo que podría ser el caso con la escala de seguridad alimentaria), se identificaría efectivamente a los integrantes de la población objetivo, pero diferencias en la medición (por ejemplo para la población con ingreso menor a la LBM) implicarán mayores errores. Es importante considerar la fusión programada para 2016 con PROSPERA, bajo la cual se contaría con un padrón integrado, y en la cual sería deseable analizar el enfoque del esquema de atención sin corresponsabilidades. No es deseable mantener un esquema de este tipo debido a falta de capacidad de atención por parte de los sectores, sino más bien como una decisión estratégica sobre la población a atender, que en este caso podría ser la fracción de población que en el nuevo PROSPERA no se considera en formación de capacidades. La población objetivo del programa en 2014 fue de 1 millón 529, 539 mil hogares, la población que se atendió fue de 943, 718 hogares que representa el 61.7% de la población objetivo. De hecho los Indicadores relacionados con la cobertura, superaron las metas establecidas para dicho ejercicio fiscal. La evolución de la población atendida mostró un aumento del 38.6% del año 2012 a 2013, lo que se debió a la ampliación de la cobertura del programa al apoyar en forma adicional a municipios fronterizos. La información sobre la cobertura se presenta desde el año 2010, cuando la Coordinación

## ● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

### Objetivo del PND 2013-2018

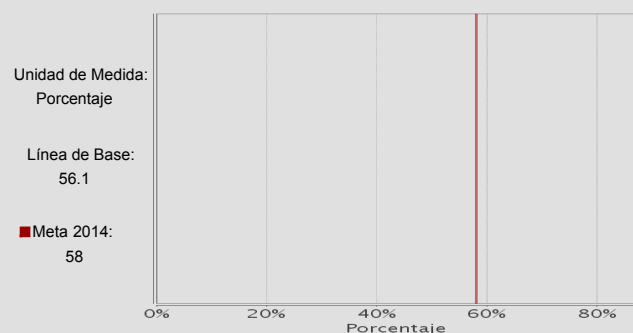
Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población

### Objetivo Sectorial 2013-2018

Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la

### Indicador Sectorial

Porcentaje de la población con seguridad alimentaria



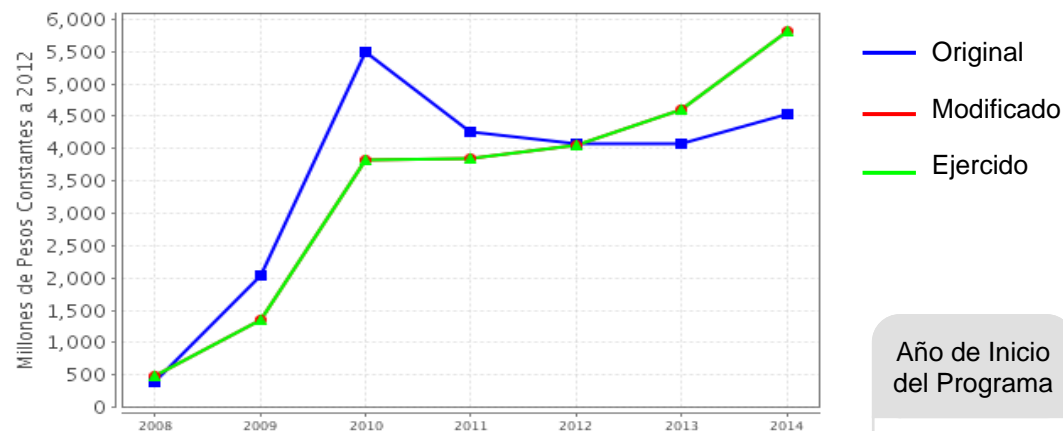
### Fin

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 mejoren el acceso económico a la alimentación de las familias en condición de pobreza.

### Propósito

Las familias beneficiarias amplían sus capacidades de alimentación.

## ● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Año de Inicio  
del Programa

2003

### ● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

4,542.82

Modificado

5,810.75

Ejercido

5,808.52

### ● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto ejercido en 2014 por el PAL fue de 5,808.52 millones de pesos, este se ha acrecentado desde el año 2010, el aumento es de 76%. La tasa de crecimiento anual del presupuesto ejercido desde el 2010 es del 12%. Lo anterior, responde al incremento en apoyos al PAL puesto que se introdujeron los apoyos Infantil y Vivir mejor. Para el ejercicio fiscal 2014, el presupuesto original se modificó para una inclusión mayor dentro del programa de los municipios fronterizos. Así, el presupuesto ejercido tuvo un incremento de 27.8% respecto al inicialmente autorizado.

Al vincular la evolución del presupuesto con la población atendida, es notorio que el aumento del presupuesto en el periodo 2010-2012 no se tradujo en una mayor población atendida, por el contrario la cobertura se redujo. Los principales rubros de gasto del PAL son: la transferencia monetaria del apoyo alimentario; el mantenimiento del padrón, atención, orientación e incorporación de nuevas familias y las comisiones a Instituciones Liquidadoras.

## ● Conclusiones del Evaluador Externo

EL PAL tiene el potencial para cumplir el objetivo general de contribuir a mejorar el acceso a la alimentación de las familias beneficiarias mediante los apoyos monetarios que entrega. A través de su desarrollo, el Programa ha evidenciado distintas transformaciones que han tenido como resultado un programa más sólido. Desde el 2010 está a cargo de la Coordinación Nacional del Programa, instancia que cuenta con una estructura organizacional sólida que permite su operación adecuada. Hacia la fusión de los programas en 2016, es indispensable un análisis detallado sobre la complementariedad de los esquemas de atención que abarcará el programa fusionado. En una lógica alineada con el diseño de PROSPERA, el PAL como mecanismo de transferencia de recursos a hogares tiene un potencial importante de complementar y dar respuesta a retos de PROSPERA. Un PAL orientado a poblaciones complementarias a las de PROSPERA, con una lógica en el bienestar presente, permitiría por un lado contar con una herramienta enfocada en cumplimiento de derechos sociales en población que no está en formación de capacidades, y por otra parte funcionar como un mecanismo de salida para PROSPERA. La coordinación del PAL desde la CNP facilita esta sinergia y potencia la complementariedad entre estos programas y otros de ámbito social. Un ejemplo importante es la coordinación con el sistema DICONSA con la entrega de productos alimenticios y la leche LICONSA. Así, un elemento fundamental será la coordinación interinstitucional para un mejor desempeño a futuro del Programa. En esta lógica es importante planear una agenda de evaluación comprehensiva que considere al nuevo programa fusionado así como su interacción con los otros programas alimentarios y de formación de capacidades.

Es prioritario el desarrollo de esta agenda de evaluación que identifique justamente las complementariedades y sinergias entre ambos programas, en particular generar mayor claridad sobre las poblaciones a considerar bajo cada esquema. Como reto en el contexto de la política social actual es la interrelación con las acciones de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en la cual la versión PAL Sin hambre es esencial. No obstante, se requiere orientar la cobertura hacia los municipios priorizados, y seguir un proceso de planificación ordenado para el crecimiento del programa. El Programa es relevante en esta propuesta gubernamental puesto que tiene la capacidad de reducir la vulnerabilidad, mejorar la seguridad alimentaria y disminuir la carencia alimentaria, particularmente en las familias de más bajo ingreso. No obstante, es importante evaluar la efectividad y eficiencia del esquema Sin Hambre, en particular analizar si esta versión de transferencias cuasi-en especie es el esquema que mejor favorece el logro del programa.

## ● Fortalezas

1. Ofrece a la población vulnerable la posibilidad de mejorar su seguridad alimentaria mediante los apoyos monetarios entregados. 2. El proceso de transferencia de recursos y entrega de apoyos cumple con lo establecido en las ROP. 3. Brinda diversidad en sus apoyos monetarios, intentando atender a los grupos más vulnerables dentro de los hogares: niños menores de 9 años y mujeres embarazadas. 4. La población atendida tiene la posibilidad de solicitar Derecho de Audiencia, para la solución de controversias, emitir quejas o sugerencias. 5. Cuenta con la infraestructura logística de PROSPERA, lo cual operativamente es benéfico.

## ● Retos y Recomendaciones

1. La fusión programada entre PROSPERA y PAL llama a una revisión del diseño que considere el enfoque específico de los esquemas de atención, que pueden realizarse considerando el diseño conceptual de PROSPERA, orientando la versión de transferencias no condicionadas a hogares sin individuos en proceso de formación de capacidades. 2. En este mismo proceso de revisión debe considerarse analizar las definiciones de población potencial y objetivo, en la lógica que las mismas para contribuir a fortalecer la focalización. 3. Es necesario el desarrollo de una agenda clara de evaluación comprehensiva del programa fusionado, que partiendo de un análisis del diseño permita delimitar los alcances de los esquemas de atención, en el que el no condicionado podría funcionar como esquema complementario a PROSPERA y como mecanismo de atención a hogares sin individuos en proceso de formación de capacidades.

## ● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 identifica claramente el problema que busca atender". El programa refleja un enfoque de resultados en su objetivo principal. En la reestructuración programática para 2016, planteada en el documento "Estructura programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2016", se propone fusionar el programa con PROSPERA Programa de Inclusión Social (S072), que ya opera dentro de la Coordinación del Proserpa. El reto es incorporar a la población PAL a las corresponsabilidades de PROSPERA, en especial a las de Salud, para que no existan familias con esquemas diferenciados de atención que propicien incentivos negativos hacia las corresponsabilidades. Por ello, se invita a la Secretaría de Salud a realizar las gestiones necesarias para incorporar a las 943,718 familias atendidas. Además, el nuevo programa debe contar con un diagnóstico completo que defina claramente la problemática que busca atender y el tipo de intervención que se va a instrumentar. El nuevo diseño debe contemplar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en el sector.

## ● Opinión de la Dependencia (Resumen)

El lector deberá considerar que la síntesis de la EED puede dejar de lado información sustancial o de contexto; por ello, se precisa lo siguiente: si bien la idea de orientar la cobertura del PAL hacia los municipios priorizados de la Cruzada contra el Hambre es muy razonable, es necesario tomar en cuenta las principales modificaciones a la Estructura Programática, en la cual se fusionan PAL y PROSPERA. La fusión del PAL en PROSPERA plantea diversos retos en materia de diseño y de implementación, señalados atinadamente en el informe por el evaluador. Es preciso señalar que las definiciones que al respecto realice la CNP en conjunto con la SEDESOL, delimitadas por el presupuesto del que se disponga, forman parte de un proceso que de manera gradual se estará reflejando en los documentos oficiales del programa (Reglas de operación, Matriz de Indicadores, lineamientos operativos, definición de nuevos procesos o ajustes a procesos ya existentes, agenda de evaluación externa, principalmente). Asimismo, dada la importancia del esquema Sin Hambre en la Cruzada, en 2015 se está elaborando una evaluación de Diseño con resultados en campo, sin embargo se está consciente de que se deberá establecer una agenda de evaluación que contemple un análisis del diseño y de los procesos delimitando los alcances de los esquemas de atención (PAL-PROSPERA). Incluir el indicador de malnutrición a nivel de Fin en el Catálogo Nacional de Indicadores, es altamente deseable por lo que la Coordinación Nacional de PROSPERA, ya ha gestionado una solicitud al respecto.

## ● Indicadores de Resultados

### Fin

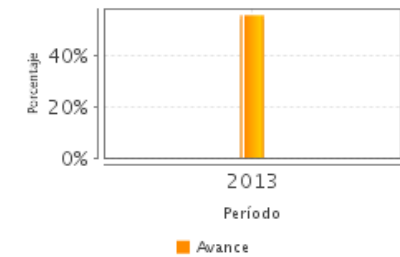
Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que mejoren el acceso económico a la alimentación de las familias en condición de pobreza.

### Propósito

Las familias beneficiarias amplían sus capacidades de alimentación.

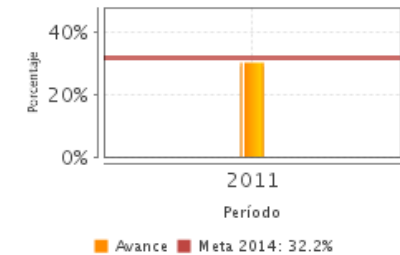
#### 1. Porcentaje de la población con acceso a la alimentación.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2013	Bianual	NA	NA	NA



#### 2. Porcentaje de individuos de hogares elegibles para ser atendidos por el programa con seguridad alimentaria.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2011	Bianual	32.20	ND	ND



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

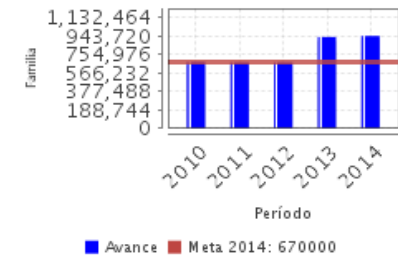
## ● Indicadores de Servicios y Gestión

### Componentes

1. Familias beneficiarias con apoyos monetarios entregados y orientación recibida

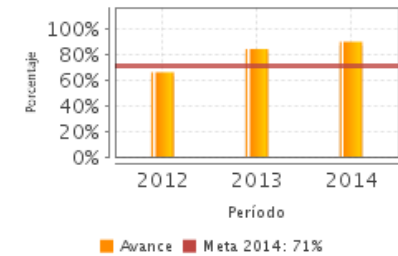
1. Número de familias beneficiadas.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Familia	2009	Bimestral	670,000.00	943,718.00	933,222.00



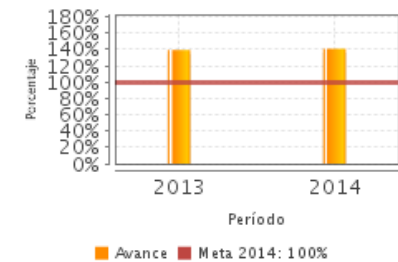
2. Porcentaje de sesiones de orientación a titulares de familias beneficiarias realizadas.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2012	Semestral	71.00	89.80	84.19



3. Porcentaje de cobertura de familias beneficiarias

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2010	Bimestral	100.00	140.85	ND



NA: No Aplica ND: No Disponible

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



## Fuentes de Información

AAM 2012-2013, AAM 2013-2014, DIM 2015, ECR 2011-2012, EIM 2006, EED 2008-2009-2012-2013, IT 2014, MIR 2012-2013-2014-2015, MTE 2012, AAM 2015, PPA 2014 y ROP 2013-2014-2015

\* En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Siglas y Acrónimos

## Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

En general, la información que el programa subió al MEED se considera suficiente para llevar a cabo la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Respecto a la calidad, en general la información es muy buena y enfocada a los objetivos de la evaluación. Únicamente se recomienda verificar algunos documentos duplicados y mejorar las plantillas de población atendida

## Información de la Coordinación y Contratación

### Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 182,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

### Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Instituto Nacional de Salud Pública
2. Coordinador de la Evaluación: Juan Pablo Gutiérrez Reyes
3. Correo Electrónico: jpgutier@insp.mx
4. Teléfono: (777) 329-3069

### Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245  
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239  
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

### Datos de Unidad Administrativa:

Titular

Nombre: Paula Angélica Hernández Olmos  
Teléfono: 54820750  
Correo Electrónico: paula.hernandez@prospera.gob.mx