

● Descripción del Programa

El PAR busca incidir en la inseguridad alimentaria a través de la provisión oportuna y a precios bajos de un conjunto de productos integrados en una canasta básica definida por Diconsa. La transferencia a los hogares en términos de precios reducidos se opera mediante tiendas administradas por miembros de las localidades, buscando que la diferencia hacia abajo en los precios con productos equivalentes en el mercado local sea de al menos 15%. Normativamente, el PAR debe enfocarse a población en localidades de alta y muy alta marginación, de entre 200 y 14,999 habitantes; no obstante, debido al proceso histórico del programa en términos de normatividad, la cobertura actual responde a una dinámica no del todo consistente con las ROP vigentes, por lo que un conjunto importante de las tiendas se ubican en localidades que no tienen las características de la población objetivo que definen las ROP actuales.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos atribuibles al programa

* El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:
- Otra: El programa tiene como un ASM la elaboración de un análisis de factibilidad para llevar a cabo la Evaluación de Impacto con un avance del 30%.

● Otros Efectos

Es necesario mejorar los esfuerzos de focalización para asegurar que la oferta de productos con precios subsidiados llegue a la población elegible bajo las ROP vigentes. El estudio identificó que considerando sólo el criterio de localidades con marginación alta y muy alta, únicamente 62% de un total de 26,727 tiendas Diconsa registradas a agosto de 2014 lo cumplían, y que incluyendo una aproximación de la variable latente de abasto local suficiente, este porcentaje disminuye a 37% de las tiendas. (OTR2014)

● Otros Hallazgos

El Índice de Satisfacción del Beneficiario fue del 72.55 con un retroceso de 6.7 puntos porcentuales respecto a 2011 (79.24). Es importante identificar si estas variaciones en percepciones son relevantes en términos de las decisiones de compra, y los elementos que inciden en el mismo. Los índices más altos se encuentran en el norte y centro del país, con 71.88 y 71.55 puntos, respectivamente. En 2011, la segunda región con mayor puntaje era la sur (80.55) pero en 2014 presenta el menor índice de satisfacción (69.19), explicado principalmente por la percepción en el precio y el abasto de los productos, por lo cual debe ponerse especial interés en atender estos aspectos para elevar la satisfacción de los clientes en esta zona. (OTR2014)

En 22 municipios clasificados por los autores como de alta y muy alta pobreza multidimensional extrema (clasificación no oficial), no existe ninguna tienda de Diconsa, mientras que esta misma situación se da en 33 municipios con alta y muy alta carencia de acceso a la alimentación. Aunque el PAR focaliza por localidad, el estudio exploró estos criterios para identificar zonas susceptibles a ser atendidas por el programa debido a la carencia en acceso a la alimentación. (OTR2014)

El Índice de Comportamiento de Ventas observa un desempeño a la baja en menos del 10% de las unidades, en tanto que la gran mayoría tiene un desempeño medio (42%) o medio alta (43.6%) y un representativo 5% observa un desempeño alto. (OTR2013)

Durante el 4° trimestre de 2014 el 44.4% de las compras de abarrotes comestibles del PAR que se abastecieron en las tiendas Diconsa correspondieron a alimentos enriquecidos con vitaminas y/o minerales y/o proteínas. Es necesario realizar un estudio de aceptabilidad para explorar qué mecanismos se requieren para hacer atractivos estos productos a los consumidores, es decir, identificar cuáles son los motivos por los cuáles no se está adquiriendo este tipo de productos que pueden ir desde inconformidad con el sabor de los productos hasta intolerancia a los mismos. (IT2014)

Existe un efecto positivo en las ventas cuando las tiendas Diconsa se ubican en localidades con las características definidas en las ROP (i.e. de 200-14,999 habitantes con alto y muy alto grado de marginación), las ventas anuales incrementan en más de 30 mil pesos anuales cuando el grado de marginación de la localidad es mayor. (OTR2013)

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

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. En el seguimiento de 7 aspectos susceptibles de mejora en años anteriores se identificaron 8 acciones de mejora comprometidas: 3 específicas y 5 institucionales. 2. De las específicas 2 han sido concluidas, ambas comprometidas para el primer trimestre de 2015. Una cuenta con el 90% de avance ya que se decidió normar el SIAC en un Manual de Supervisión Interno que aún está en proceso y no en las ROP como se planteó originalmente, la fecha de término establecida fue enero de 2014. 3. De las acciones institucionales comprometidas ninguna se ha finalizado, dos cuentan con más del 90% de avance y tres con 50% o menos. 4. La de menor avance, y más relevante, es el análisis de factibilidad para llevar a cabo la Evaluación de Impacto del Programa con sólo 30%, se menciona la existencia de un documento (Propuesta de Diseño de Evaluación de Impacto del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa), que se continuará trabajando para ampliar su análisis durante 2015. Se sugiere concluir el documento que fue comprometido para abril de 2015.

Aspectos comprometidos en 2015

1. Elaboración de documento en el que se definan los posibles mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergias entre el PAR y los programas alimentarios de la Sedesol para mejorar la política alimentaria a cargo de esta Secretaría. 2. Elaborar una estrategia de cobertura y atención del PAR que considere los aspectos sociales y financieros. 3. Ajuste del tamaño de muestra para el levantamiento en campo de la información que sirve para calcular el margen de ahorro de la canasta básica Diconsa. 4. Estudio en zonas rurales y urbanas de los radios de acción de Diconsa/PAR y caracterización de las personas que compran en las tiendas. 5. Publicación en la página de Diconsa el documento de planeación estratégica en el que se establezcan las acciones a largo plazo del PAR.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

Se mantiene un indicador de Fin sobre seguridad alimentaria con una meta del 57.4%, pero el método de cálculo difiere del empleado en 2013 en el que se incluía localidades rurales de alta y muy alta marginación atendidas por el PAR y que para 2014 incorpora a la población con acceso a alimentación a nivel nacional. Es importante, de ser posible, tener un indicador de Fin que además de reflejar el objetivo del programa sea consistente en su método de cálculo, para analizar su evolución. En las ROP 2014, se modificó el límite máximo de habitantes en las localidades objetivo (de 2,499 a 14,999), quizás eso haya incidido en el porcentaje de cobertura (59%) debajo de la meta pero mayor respecto a años anteriores. El margen de ahorro fue de 23.2%, encima de la meta del 15%. La mejora en el acceso físico al abasto de los productos superó la meta llegando a 27.2% pero en relación a 2011 se observan fuertes variaciones. El "porcentaje de localidades rurales de alta y muy alta marginación con acceso a la alimentación", que a partir de 2014 es un indicador de propósito, no alcanzó la meta planteada de 31% logrando un 28%.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Modificación del objetivo general incluyendo su contribución a "fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación". 2. Sustitución en el objetivo específico de "abastecer con productos básicos y complementarios" a "facilitar el acceso físico o económico a productos básicos y complementarios". 3. Incorporación del indicador de rezago social a nivel localidad o municipio además de la marginación en la cobertura. 4. Inclusión del trámite digital de Solicitud de Apertura de Tienda en los requisitos de elegibilidad. 5. Identificación y focalización de acciones que puedan incidir en la Cruzada contra el hambre considerando la incorporación de todos los municipios a partir de 2015. 6. Modificación en el tercer párrafo de las ROP precisando lo relativo a la coordinación interinstitucional en la venta de artículos para programas especiales. 7. Actualización del procedimiento para solicitar la apertura de tienda incluyendo el trámite digital. 8. Se norma el uso obligatorio del SIFODE para todos los Programas Sociales con la finalidad de fortalecer la focalización de acciones para el desarrollo social.

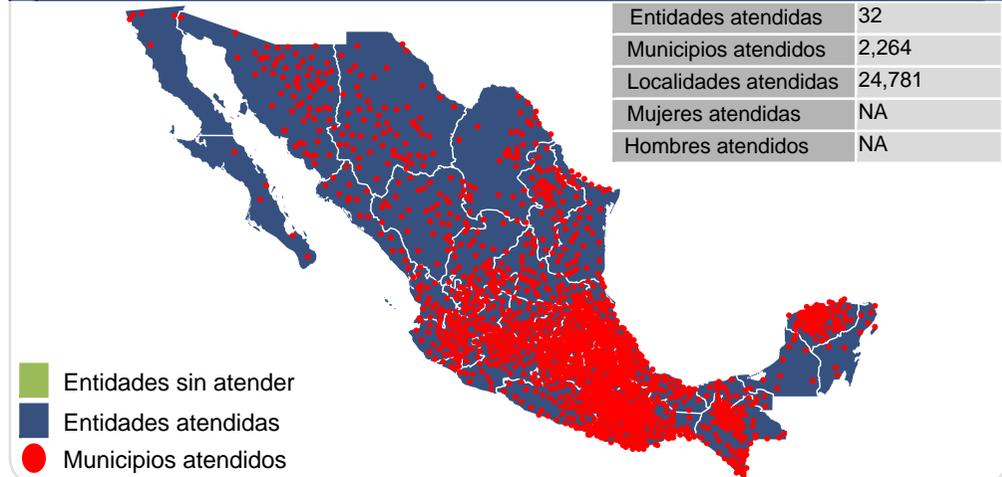
● Población

Definición de Población Objetivo

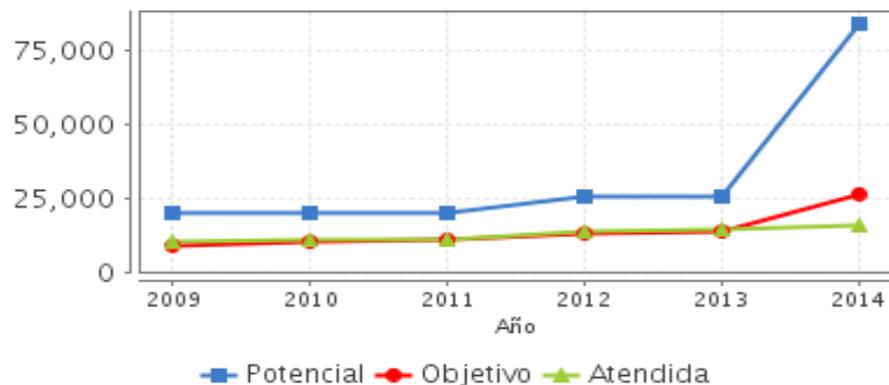
Localidades de alta y muy alta marginación de entre 200 y 14,999 habitantes que no cuenten con un servicio de Abasto Local Suficiente y Adecuado.

| | Unidad de Medida | 2014 | Incremento en cobertura respecto de 2013 |
|------------------------|------------------|--------|--|
| Población Potencial | Localidad | 84,722 | 234.54% |
| Población Objetivo | Localidad | 26,573 | 90.72% |
| Población Atendida | Localidad | 15,683 | 8.57% |
| Pob. Aten. / Pob. Obj. | Porcentaje | 59.02% | -44.65% |

● Cobertura



● Evolución de la Cobertura



● Análisis de Cobertura

El PAR en 2014 atendió 15,683 localidades objetivo, i.e. de 200-14,999 habitantes con alta y muy alta marginación, y un total de 24,781 incluyendo las localidades con tiendas abiertas bajo ROP anteriores a través de la operación de 27,004 tiendas Diconsa. Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Guerrero tienen el mayor número de localidades (>1,500) que son atendidas y coincidentemente concentran al mayor número de localidades con alta y muy alta marginación. La población objetivo se modificó en las ROP 2014, ahora se consideran localidades de menos de 15,000 habitantes, lo que implicó un incremento del 4.9% y considera localidades urbanas. De forma histórica el PAR ha reportado como población potencial sólo las localidades de alta y muy alta marginación de 200-14,999 habitantes y como población objetivo la proporción establecida como meta para el ejercicio fiscal; lo cual difiere respecto a la definición y cuantificación establecida en las ROP de 2014. A partir de este ejercicio se indica la cuantificación de la población potencial y objetivo de acuerdo a lo indicado a las ROP 2014, lo cual explica la diferencia que se observa respecto a años anteriores. El 48% de las tiendas se ubica en localidades que no cumplen las características de la población objetivo (grado de marginación y número de habitantes), éste porcentaje podría incrementarse si se considera el criterio de no existencia de un abasto local suficiente (ROP vigentes). Por lo cual es necesario que se revise la posibilidad de no incluir estas tiendas dentro del PAR pero continúen siendo abastecidas por Diconsa.

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

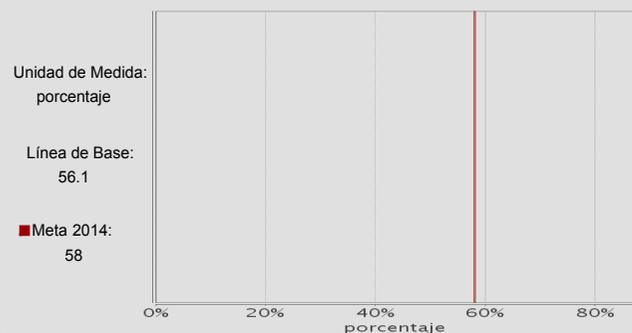
Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población

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



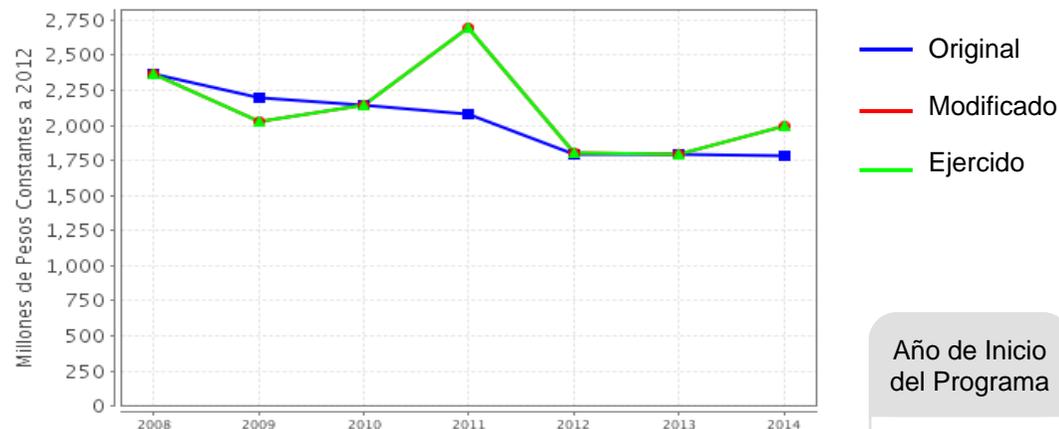
Fin

Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza a través del abastecimiento a las localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad.

Propósito

Localidades de alta y muy alta marginación, son abastecidas de productos básicos y complementarios económicos y de calidad en forma eficaz y oportuna.

● 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

1979

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

1,786.88

Modificado

1,990.63

Ejercido

1,990.63

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto en 2014 fue de 1,990.63 millones, según lo reportado por la SHCP, un 11% mayor respecto a 2013 y representa casi el 13% del gasto de operación general de DICONSA, que es de 15,451 millones. Desde 2008 se observa que el presupuesto se ha mantenido cerca de los 2,000 millones pero a partir de 2012 tuvo una disminución significativa, debido a que recibió una ampliación líquida para subsidiar el maíz y la harina de maíz como parte del acuerdo para estabilizar el precio del maíz y la tortilla. Para 2015, los recursos programados para el PAR ascienden a 1,995.04 millones y el gasto de operación de Diconsa, incluyendo la operación del programa, se estima en 17,940.5 millones, se observa que éste último tendrá un aumento del 15% para que Diconsa desarrolle sus actividades mientras que los recursos para el PAR solo incrementan en menos del 1% respecto al de 2014.

● Conclusiones del Evaluador Externo

El PAR, históricamente, ha asumido una red de abasto no actualizada con las reorientaciones que normativamente se han dado en su diseño. El hecho de que de las tiendas apoyadas únicamente 62% se ubiquen en localidades de muy alta y alta marginación, y que este porcentaje baje a 37% si se considera una aproximación a la no existencia de abasto local suficiente (ROP vigentes), sugiere la pertinencia de mejorar los esfuerzos de focalización hacia la población objetivo y la posibilidad de que aquellas tiendas en localidades no elegibles ya no sean parte del PAR, si bien puede continuar siendo abastecidas por DICONSA bajo un esquema de subsidio diferenciado, en una transición hacia la eliminación de dicho subsidio. Es deseable que este aspecto sea revisado con el fin de alcanzar una mejor focalización orientada al eje de seguridad alimentaria, que en el caso del programa está vinculada a la oferta de productos. Se ha logrado una amplia red para comercializar productos a un precio menor al del mercado para sus equivalentes, lo que en caso de que se utilizaran de forma preponderante por parte de los hogares les permitiría un margen de ahorro de 24.5%. Un reto importante para el programa es que si bien el indicador de abasto oportuno de las tiendas se ha reportado entre el 90 y 100%, más de la mitad de los encargados (58.5%), percibe que el abasto recibido no corresponde a lo solicitado, lo que puede incidir sobre el movimiento de anaqueles de los productos. Este elemento podría relacionarse con la reducción reciente en la satisfacción de los usuarios que se identificó ocasionada con la percepción de los beneficiarios respecto al precio y abasto de los productos llama a acciones específicas del programa en este ámbito; mejorar la focalización puede permitir mayores subsidios, en tanto que promover la oferta de productos frescos en las tiendas pueda ampliar la variedad de los mismos. Asimismo, estudiar las preferencias de los consumidores a través de un estudio que analice la aceptabilidad de estos productos y que brinde al programa las recomendaciones pertinentes para fomentar su consumo. En esta lógica es necesario considerar variaciones en la canasta básica que reflejen de forma amplia las preferencias locales en las diferentes zonas, además de buscar mecanismos que permitan la oferta de productos con una orientación a una dieta saludable. Tal como, el incrementar la oferta de alimentos frescos en las tiendas Diconsa, para asegurar una oferta de frutas y verduras variadas a bajo precio, a través del establecimiento de acuerdos con los encargados para que estos los adquieran en los mercados locales sin que esto interfiera en la capacidad de operación e infraestructura disponible de Diconsa. Para la comercialización de productos frescos, el programa, podría explorar un mecanismo de incentivos a los encargados de las tiendas, como por ejemplo, al otorgarles un incremento en el subsidio si introduce la oferta de estos productos. En próximos ejercicios, bajo una orientación a la alimentación saludable, sería oportuno establecer indicadores complementarios que midan la calidad de la dieta y de qué forma el PAR contribuye a la misma.

● Fortalezas

1. La pertinencia del programa se refuerza al existir una relación positiva entre las ventas y el grado de marginación de la localidad, por lo cual se debe realizar un esfuerzo para avanzar en la focalización y cobertura de la población objetivo, debido a que en 2014 se cubrió al 59% de la población objetivo considerando sólo el nivel de marginación alto y muy alto de las localidades, según datos proporcionados por el programa. 2. El margen de ahorro, respecto al diferencial entre los precios ofertados en las tiendas Diconsa y las tiendas privadas locales, para los consumidores se han mantenido creciente a través del tiempo, lo cual contribuye en el acceso financiero a los alimentos. 3. El programa da respuesta oportuna a la solicitud de abasto en las localidades objetivo, debido a que desde 2011 se ha logrado un cumplimiento del 100% en la apertura de tiendas respecto a las solicitadas en dichas localidades.

● Retos y Recomendaciones

1. Es necesario mejorar la definición y la estimación de la población potencial y objetivo considerando todos los criterios establecidos en la ROP, el grado de marginación y una estimación de la variable latente del abasto local adecuado y suficiente. Es pertinente desarrollar una medición sistemática que permita identificar a las localidades que no cuentan con abasto local adecuado. La definición y consideración del abasto local suficiente y adecuado probablemente refleje una situación dinámica en la estimación de la población objetivo y de la atendida. 2. El abordaje histórico del PAR implica la inclusión de localidades que no son elegibles bajo las ROP vigentes, por lo que se debe analizar y evaluar la posibilidad de mantener la operación de la tienda pero independiente del PAR. 3. Desarrollar una agenda de evaluación comprehensiva de forma coordinada con los programas alimentarios y de formación de capacidades que permita potenciar el logro de los mismos. 4. Procurar contar con un indicador a nivel fin que refleje el objetivo y que pueda construirse con información anual, así será posible evaluar los cambios y avances.

- Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender". El objetivo principal del programa aún no se considera que contenga un enfoque de resultados puesto que no refleja claramente el cambio que se pretende generar en la población objetivo; el objetivo principal del programa hace referencia a la entrega de los apoyos (acceso físico o económico a productos básicos y complementarios) y a la forma de entrega (eficaz y oportuna) pero no al cambio que se genera en la población objetivo derivado de los bienes entregados.

- 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 apelamos a que se busque ampliar los espacios discusión para la correcta interpretación y apelación de la opinión de los involucrados, pedimos al lector consultar la información con la cual se realizó esta evaluación y que está disponible en la web, para que enriquezca su opinión sobre el resultado y formule sus conclusiones, por ello, se precisa lo más importante: Si bien las recomendaciones del evaluador son concretas y en su mayoría factibles en el corto-mediano plazo; se considera que la frase "El programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender" en Observaciones del Coneval, no se considera adecuada debido a que: i) no se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15); ii) en 2014, ante el aumento de la cobertura se actualizó el Diagnóstico del PAR cuyo problema quedó identificado como "la insuficiente disponibilidad física y de acceso económico a los alimentos en las localidades de alta o muy alta marginación del país"; y iii) en el Anexo C del Diagnóstico de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015 de Coneval, la calificación del Resumen Narrativo del Propósito (2012, 2014 y 2015) es "se debe mejorar su enfoque de resultados", lo que no necesariamente implica la no identificación del problema. Asimismo, si bien es necesario mejorar los esfuerzos de focalización del programa, tomando en cuenta la variable latente de abasto local suficiente, se debe tener presente que actualmente no existe información de carácter público para localidades mayores a 5000 habitantes, y que a partir de 2015 ya no se realizará el Censo de Población y Vivienda, sino que únicamente se dispondrá de una Encuesta Intercensal que sólo ofrecerá información agrupada a nivel de tamaño de localidad.

Indicadores de Resultados

Fin

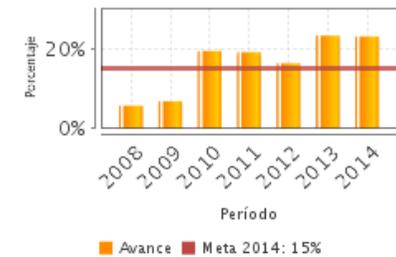
Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de alimentación de las personas en situación de pobreza a través del abastecimiento a las localidades de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad.

Propósito

Localidades de alta y muy alta marginación, son abastecidas de productos básicos y complementarios económicos y de calidad en forma eficaz y oportuna.

1. Margen de ahorro en la canasta básica Diconsa

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | 2010 | Semestral | 15.00 | 23.17 | 23.37 |

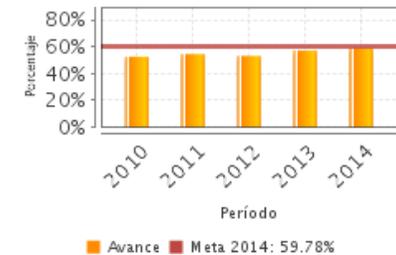


2. Porcentaje de la población con acceso a la alimentación

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor NA |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|----------|
| Porcentaje | 2012 | Bianual | 57.43 | ND | NA |

3. Porcentaje de cobertura del Programa en localidades objetivo.

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | 2012 | Anual | 59.78 | 59.02 | 57.04 |



NA: No Aplica ND: No Disponible

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

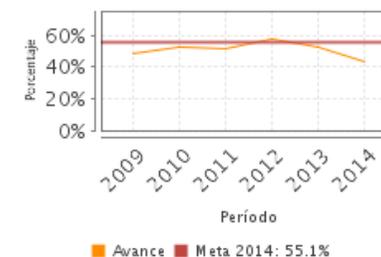
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Tiendas abastecidas con productos básicos y complementarios económicos y de calidad
2. Tiendas abastecidas y operadas de forma eficaz y oportuna
3. Tiendas establecidas en localidades de alta y muy alta marginación

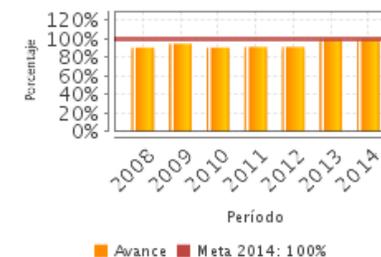
1. Porcentaje de compras de productos enriquecidos

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | 2006 | Trimestral | 55.10 | 43.71 | 52.84 |



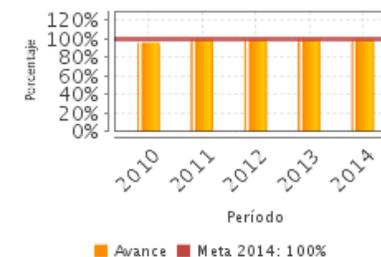
2. Porcentaje del surtimiento oportuno a tiendas por parte de los almacenes rurales

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | NA | Semestral | 100.00 | 100.00 | 100.00 |



3. Porcentaje de tiendas abiertas respecto a las solicitadas en localidades objetivo

| Unidad de Medida | Año Base | Frecuencia | Meta 2014 | Valor 2014 | Valor 2013 |
|------------------|----------|------------|-----------|------------|------------|
| Porcentaje | 2010 | Trimestral | 100.00 | 100.00 | 100.00 |



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

PAR:

i) Estudio de cobertura, comercialización y financiamiento del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., 2014; ii) Estudio de Seguimiento 2014 de la validación de la Aplicación de la Metodología para el Cálculo del Margen de Ahorro de la Canasta Básica Diconsa y para el Seguimiento 2014 de la Percepción de los Beneficiarios del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.; iii) Estudio de la demanda social, disponibilidad y precios de los productos básicos y Complementarios del programa de abasto rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., 2013; iv) IT (4º. Trimestre 2014); v) ROP 2014; vi) CAMROP 2014; vii) MIR 2009-2014; viii) AAM 2013; ix) AAM 2014; x) DIM y DTM 2014-2015

Coneval:

i) SEDESOL Alimentario; ii) Base Alineación PND Indicador Sectorial Alimentario

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

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

Se contó con información suficiente y con la calidad necesaria para la realización de la evaluación. El programa proporcionó documentos relevantes en relación a la normativa, cobertura, estimación del margen de ahorro, satisfacción de los usuarios, y de los indicadores de resultados.

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: Héctor Eduardo Velasco Monroy
Teléfono: 52290700 ext. 65502
Correo Electrónico: hector.velasco@diconsa.gob.mx