

Evaluación Estratégica en el Ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social

Informe Final: Presentación de Resultados

CONTENIDO

1. Contexto, objetivos y estructura de la evaluación (pp. 1-10).
2. Desarrollo de la evaluación:
 - i. Estrategia para el análisis de información (pp. 11-12).
 - ii. Análisis procedimental del fondo (pp. 13-22).
 - iii. Análisis sustantivo del fondo (pp. 23-26).
 - iv. Análisis integral: efectividad de la coordinación (pp. 27-36).
3. Recomendaciones (pp. 37-40).



1. Contexto, objetivos y estructura de la evaluación



CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

- **Ramo General 33:** Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- **FAM – AS:**
 - Enfoque en la asistencia social alimentaria
 - Grupos en riesgo y en situación de vulnerabilidad
 - Importancia particular de atención a la infancia y a población indígena, comunidades marginadas
- La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria – **EIASA** como marco de referencia para la coordinación programática nacional (SNDIF).

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la **coordinación del fondo** con el propósito de proveer información que **retroalimente** la **integración, distribución, administración, supervisión y el seguimiento** de las aportaciones, así como su contribución a la **orientación y consecución de resultados** en el marco de los objetivos del Ramo General 33, descentralización, redistribución y equidad del gasto.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo.
2. Analizar las disposiciones para la integración, distribución y administración de las aportaciones, y cómo éstas contribuyen a los objetivos de descentralización, redistribución y equidad del gasto.
3. Analizar cómo la coordinación del componente de Asistencia Social del FAM favorece o inhibe el acceso a alimentos que cumplan con criterios de calidad nutricia para contribuir a la seguridad alimentaria de individuos y familias en riesgo y vulnerabilidad.

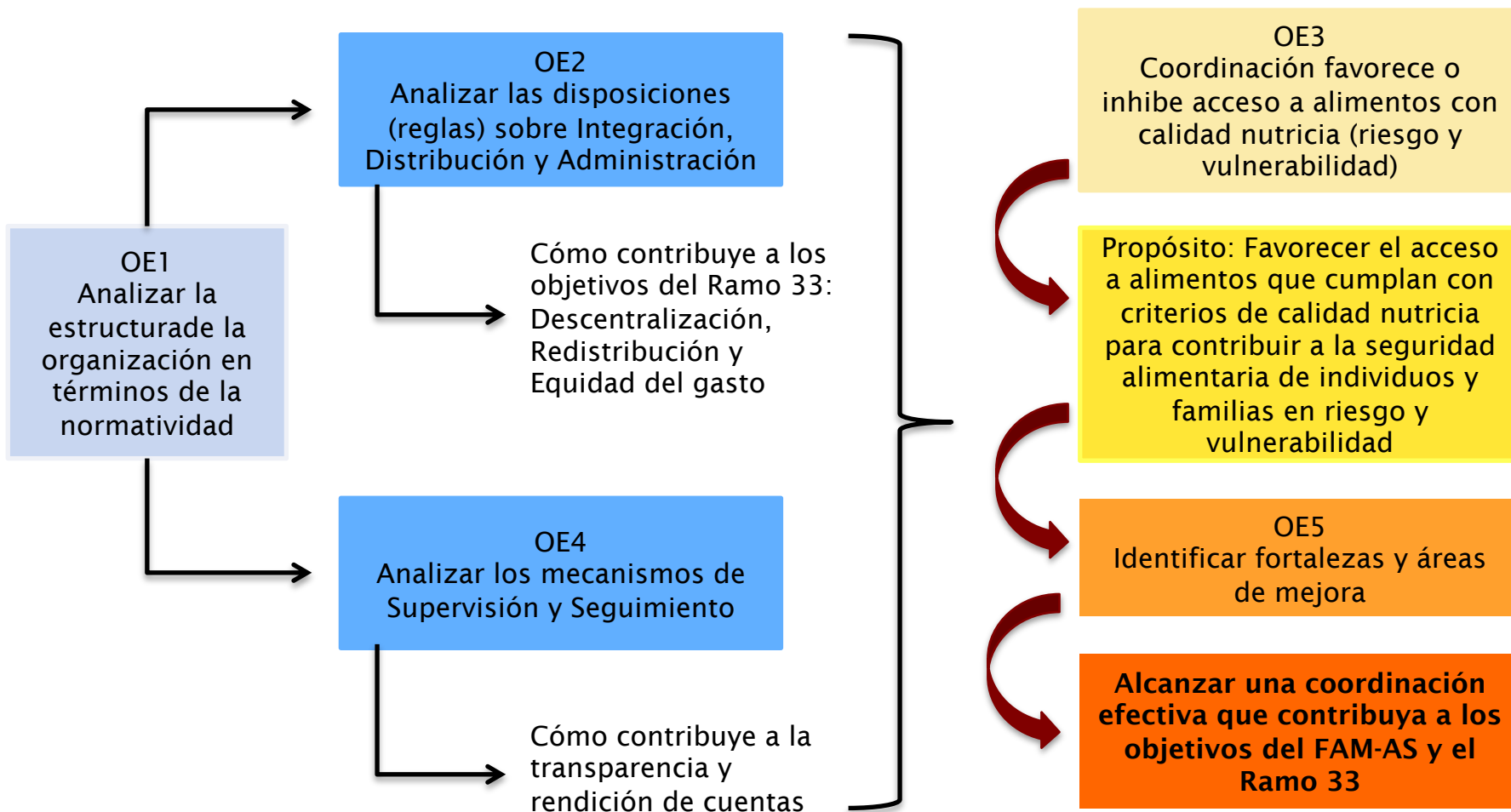
OBJETIVOS ESPECÍFICOS

4. Analizar los mecanismos de supervisión y seguimiento, y cómo estos contribuyen a la rendición de cuentas y toma de decisiones.
5. Identificar las fortalezas y áreas de mejora para alcanzar una **coordinación efectiva** que contribuya a los objetivos generales del ramo y los particulares del componente de Asistencia social del FAM.

Problema: Inseguridad alimentaria



Solución: FAM-Asistencia Social, para lograr la seguridad alimentaria de individuos y familias en riesgo y vulnerabilidad



CONCEPTOS CLAVE

- **Coordinación**: instrumento estratégico para el logro de objetivos. Relaciones intencionales entre organizaciones que articulan sus actividades para el logro de objetivos comunes.
 - Articular reglas para la toma de decisiones, discusiones de políticas y mecanismos para el intercambio de información.
- En la coordinación interinstitucional se reconoce la existencia de dos tipos de procesos:
 - **Coordinación procedimental** (estructura contra procesos).
 - **Coordinación sustantiva** (estructura contra objetivos).

CONCEPTOS CLAVE

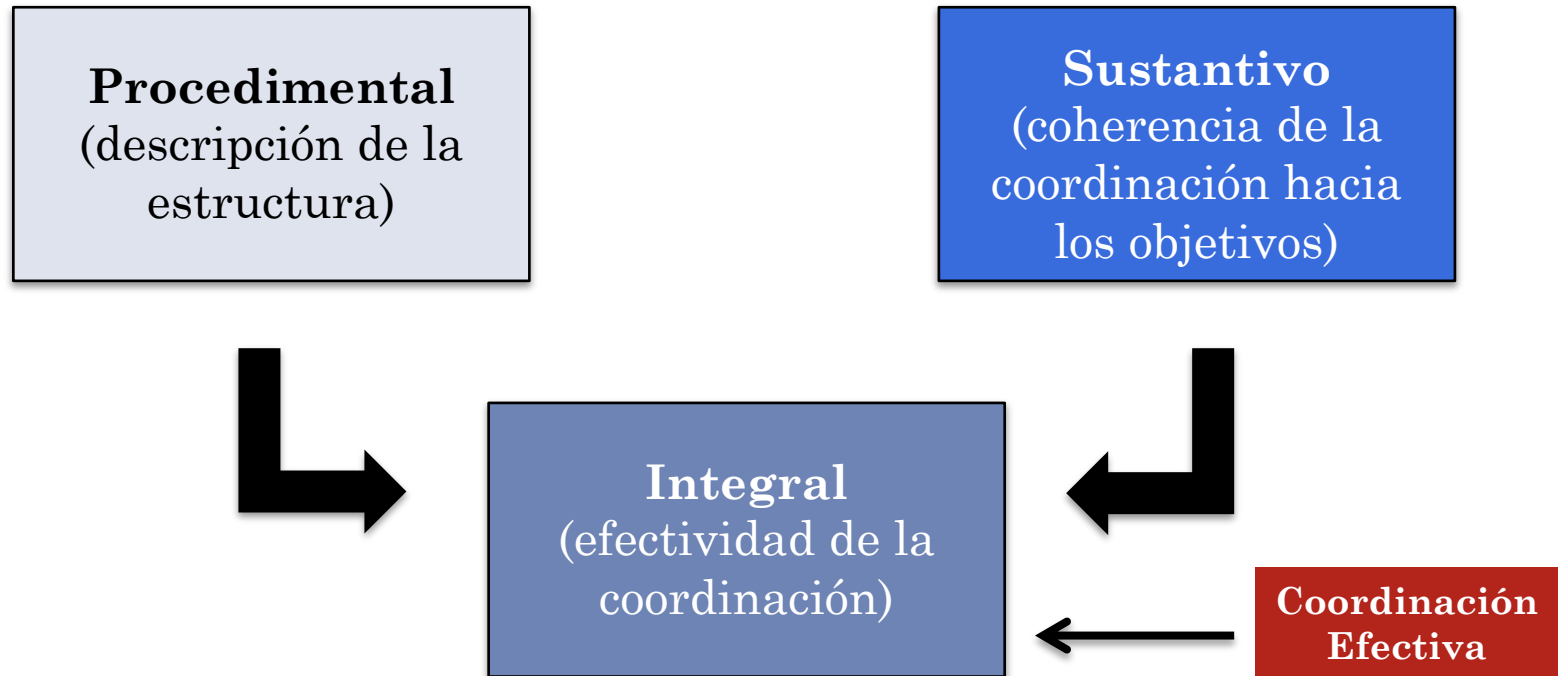
- Estructura: el conjunto de **relaciones** que ocurren entre los elementos del sistema; es decir, las interacciones e interrelaciones entre **actores, funciones, atribuciones, procesos, mecanismos de comunicación y sistemas de información** para el cumplimiento de las actividades relacionadas con:
 - Integración
 - Distribución
 - Administración
 - Supervisión y Seguimiento

Estas funciones IDASS son el fundamento de la estructura de la coordinación.

LAS FUNCIONES IDASS

- **Integración:** determinación de las fórmulas de distribución e incorporación de fuentes de información relevantes para la distribución de los recursos.
- **Distribución:** asignación y transferencia de los recursos a las entidades federativas.
- **Administración:** disposiciones federales para la gestión del fondo.
- **Supervisión y seguimiento:** mecanismos para verificar la correcta aplicación de los recursos (humanos, materiales y financieros) y dar seguimiento al ejercicio de los mismos, así como a la generación de información.

ENFOQUE DEL ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN

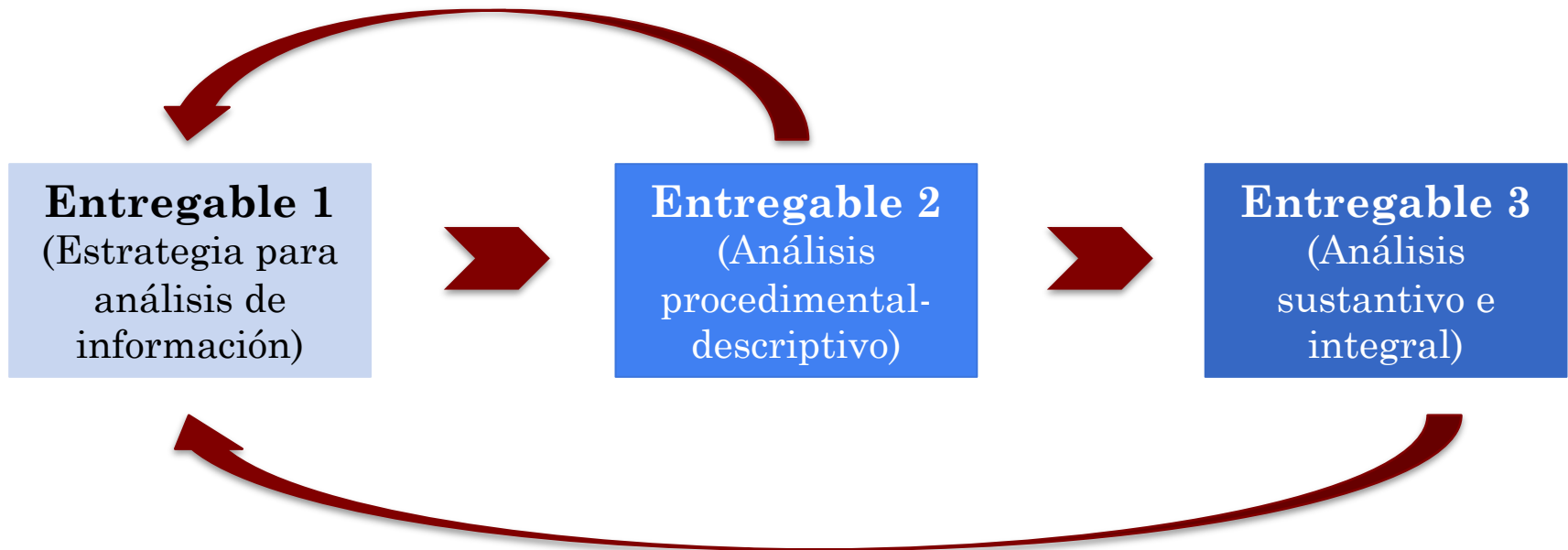


Intra-organizacional
(dentro del Gobierno Federal)



Inter-organizacional (entre
los tres niveles de gobierno)

TRANSVERSALIDAD DE LOS ENTREGABLES



Coordinación en tres niveles:

- **Formal** (reglamentada)
- **Informal** (de hecho)
- **Ideal** (efectiva)

R:

**Lograr una
coordinación
efectiva del FAM-AS**

2. Desarrollo de la evaluación



i. Estrategia para el análisis de información



E1. ESTRATEGIA DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

- **Explicar los elementos** que definen las funciones de integración, distribución, administración y, supervisión y seguimiento (IDASS) que caracterizan la coordinación del FAM-AS.
- **Identificar en la normatividad** aplicable y demás evidencias documentales revisadas los elementos de las cuatro funciones de la coordinación: IDASS.
- **Observar los mecanismos** para lograr los resultados y objetivos del FAM-AS y el RG 33.

¿QUÉ SE HIZO?

1. Definición de **marco teórico-conceptual**:
 - Teoría de la organización.
 - Nuevo institucionalismo sociológico.
2. Definición de una **perspectiva metodológica** para el análisis de la información:
 - Trabajo de gabinete (revisión de evidencias documentales).
 - Trabajo de campo (entrevistas a profundidad y cuestionario en formato electrónico).
 - Aproximación al concepto de coordinación efectiva.
3. Identificación y revisión de **evidencias** documentales.
4. **Instrumentos** para recolección de datos (preguntas).
5. Propuesta de **agenda** para trabajo de campo.

ii. Análisis procedimental del fondo



E2. ANÁLISIS PROCEDIMENTAL DEL FONDO

- Actividades relacionadas con el componente **administrativo**.
- Entender, describir y explicar cómo se interconectan y corresponden la **estructura** de la coordinación del fondo con los **procesos** de las funciones IDASS.
- **Articulación de procesos** bajo el marco de la EIASA.

¿QUÉ SE HIZO?

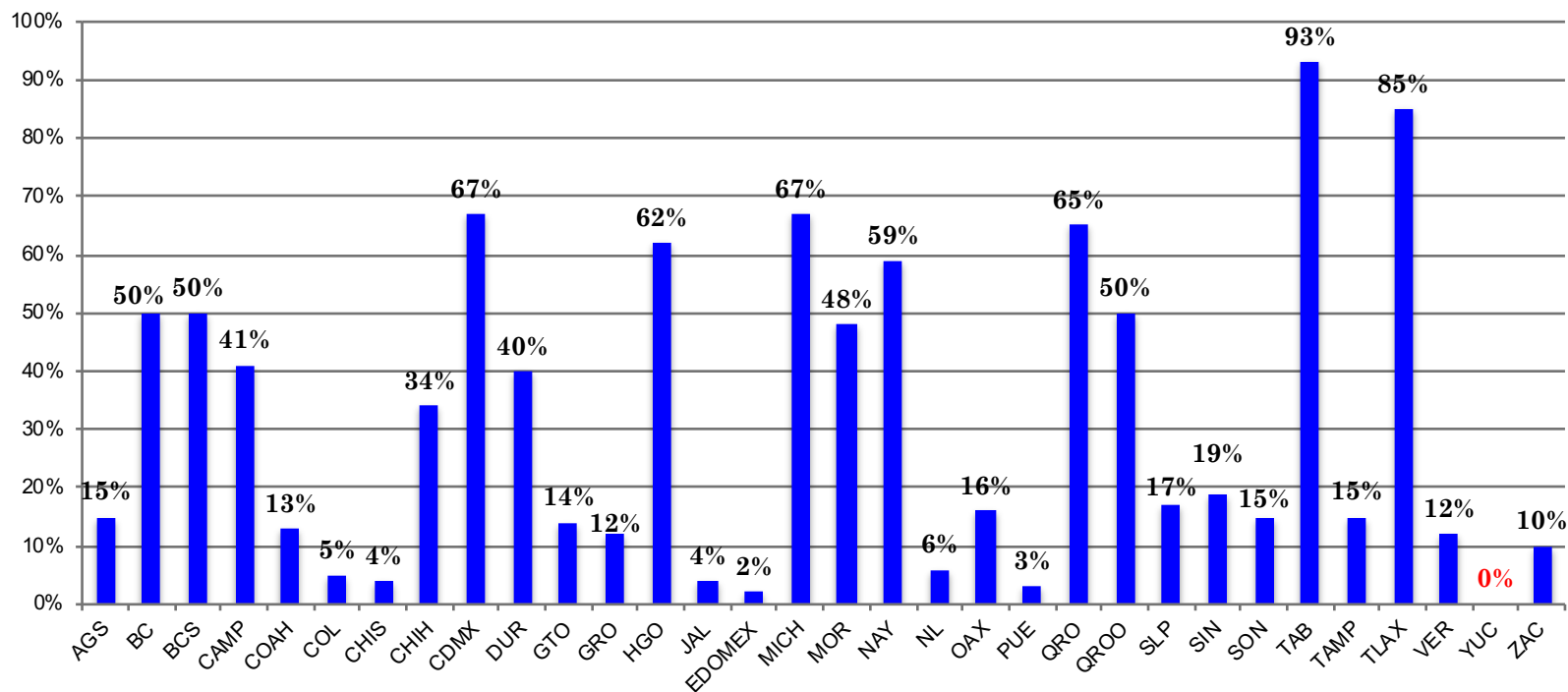
- Descripción de la estructura como una **mezcla de los formal, lo informal**, lo intra e inter-organizacional.
- Descripción de los **elementos formales** de la estructura (para cada función IDASS).
- Descripción de los **elementos informales** de la estructura (para cada función IDASS).
- El **trabajo de campo** como elemento fundamental para el análisis informal.
- **Integración de lo formal y lo informal** para observar la estructura integrada de la coordinación.
- Respuesta a **26 preguntas** mínimas de análisis.

TRABAJO DE CAMPO

- Entrevistas a profundidad:
 - SNDIF: 8 entrevistas
 - SEDIF Chiapas: 6 entrevistas
 - SEDIF Chihuahua: 2 entrevistas
 - SEDIF Estado de México: 5 entrevistas
 - SEDIF Quintana Roo: 2 entrevistas
- Cuestionario en formato electrónico:
 - Levantamiento de 274 respuestas de 1,635 invitaciones (17 por ciento).

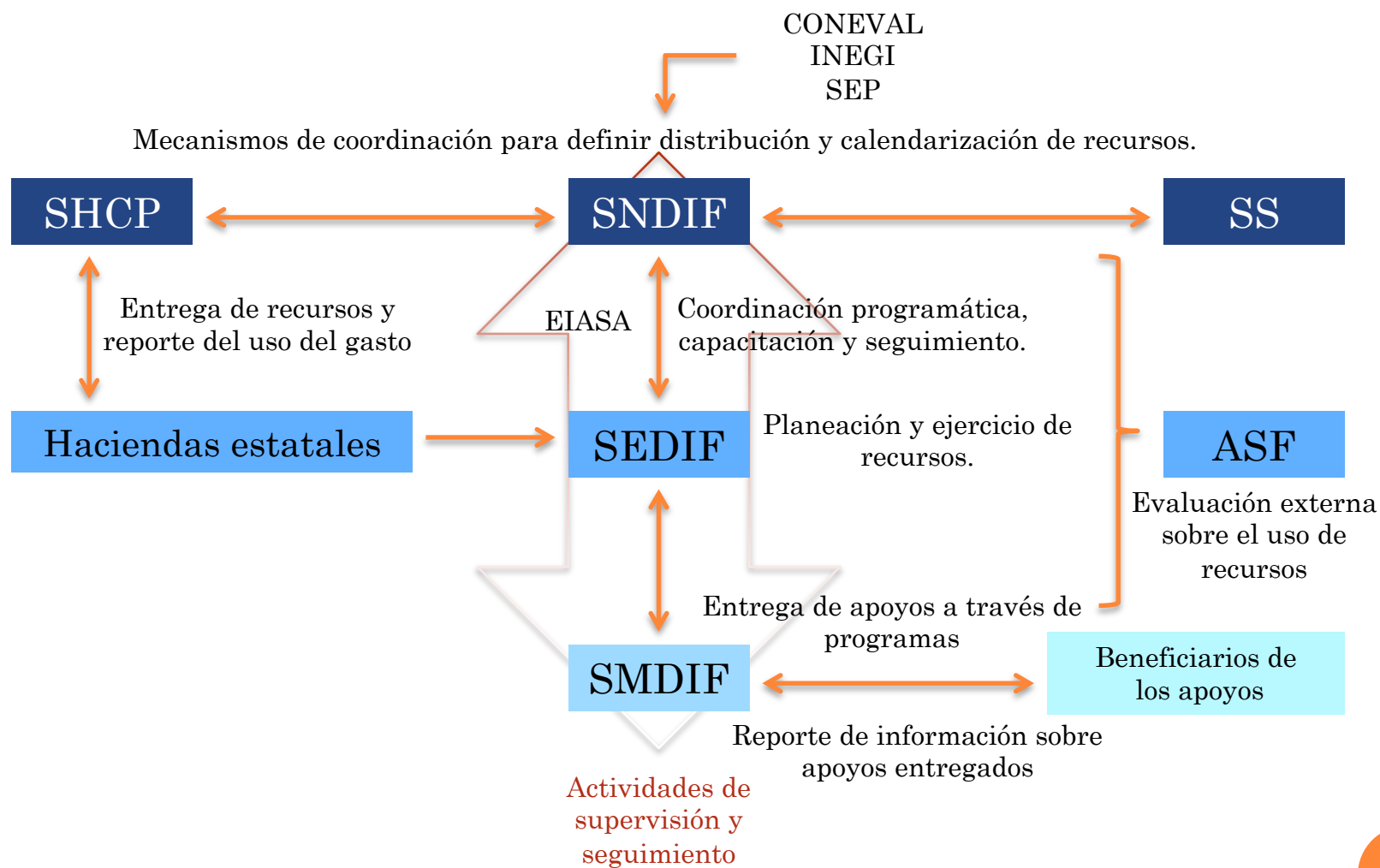
APLICACIÓN DE CUESTIONARIO EN FORMATO ELECTRÓNICO

Porcentaje de respuesta de los cuestionarios en formato electrónico



- Invitaciones enviadas: 1,635.
- Cuestionarios respondidos: 281 (17.2%).

ESTRUCTURA GENERAL DE LA COORDINACIÓN



LOS SEDIF Y LA INTEGRACIÓN

- Acuerdo con los SEDIF para **modificaciones** de fórmulas:
 - Índice de Desempeño
 - Índice de Vulnerabilidad Social
 - Fórmula de Distribución
- SEDIF proporcionan al SNDIF la **información** para el cálculo de las variables del Índice de Desempeño.

LOS SEDIF Y LA DISTRIBUCIÓN

- SEDIF son informados por el SNDIF sobre **montos y calendarización** de los recursos.
- SEDIF establecen un esquema de coordinación específico con las Haciendas estatales para la **transferencia y uso** de recursos.

LOS SEDIF Y LA ADMINISTRACIÓN

- SEDIF **planean la utilización** de los recursos del fondo en programas en el marco de la EIASA.
- SEDIF **deciden la asignación** de los recursos.
- Elaboración del **Proyecto Estatal Anual**.
- Coordinación con SMDIF para el **ejercicio** de recursos.

LOS SEDIF Y LA SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO

- SEDIF **elaboran** el IPPEA.
- SEDIF **envían** informes sobre seguimiento de programas y utilización de recursos.
- SEDIF **reporta** información en el SFU sobre ejercicio del gasto y MIR (ahora SRFT).
- Preparación de **visitas** de seguimiento.
- **Participación en ENADC.**

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. **Adecuada correspondencia** en la estructura SNDIF-SEDIF-EIASA respecto a las funciones IDASS.
2. Estructura funcional y operativa **adecuada**; en ocasiones, insuficiente.
3. **Correcta** alineación de objetivos EIASA-FAM-AS.
4. EIASA como **principal** mecanismo de coordinación programática (marco de referencia).
5. EIASA permite **rango de acción** a los SEDIF para atención de necesidades particulares.
6. EIASA determina formatos para **homologar** presentación de información.
7. Elementos formales e informales garantizan **transparencia**.
8. **Acompañamiento y seguimiento** por parte del SNDIF.

iii. Análisis sustantivo del fondo



E3.A. ANÁLISIS SUSTANTIVO DEL FONDO

- Identificar y explicar la correspondencia que existe entre la **estructura** de la coordinación del FAM-AS con los **objetivos** del Ramo 33 y el FAM-AS.
- Coherencia de la estructura para el **cumplimiento** de objetivos.

OBJETIVOS DE ANÁLISIS

- **Objetivos del Ramo 33:**
 - Descentralización del poder de toma de decisiones y diseño de políticas públicas.
 - Redistribución del ingreso.
 - Equidad del gasto.

- **Objetivos del FAM-AS (LCF, art. 40):**
 - Brindar desayunos escolares.
 - Otorgar apoyos alimentarios.
 - Dar apoyos de asistencia social

¿QUÉ SE HIZO?

- **Revisión de las disposiciones** de las funciones IDASS con base en el Análisis Procedimental.
- Determinación del **contexto y definición** de los objetivos del Ramo 33 y el FAM-AS.
- Análisis de la correspondencia de la **estructura** con los **objetivos** del **Ramo 33** (para cada función IDASS).
- Análisis de la correspondencia de la **estructura** con los **objetivos** del **FAM-AS** (para cada función IDASS y por programa de la EIASA).

PRINCIPALES HALLAZGOS

1. La coordinación del FAM-AS favorece el **cumplimiento** de los objetivos del fondo y el Ramo 33.
2. La estructura de las cuatro funciones IDASS favorecen la **transparencia y rendición** de cuentas.
3. Se favorece la **descentralización** para el actuar de los SEDIF a través de la EIASA.
4. Se **cumple ampliamente** con el desarrollo de los objetivos de desayunos escolares y apoyos alimentarios.
5. Existencia de **espacios de diálogo** para revisión, retroalimentación y seguimiento.

iv. Análisis integral: efectividad de la coordinación



E3.B. ANÁLISIS INTEGRAL: EFECTIVIDAD DE LA COORDINACIÓN

- **Resultado integrado** de lo procedimental, lo sustantivo y el marco teórico-conceptual.
- **Evaluación de la efectividad** de la estructura de la coordinación.
- Identificar **fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas** para cada una de las funciones IDASS.

¿QUÉ SE HIZO?

- Definición del concepto de **coordinación efectiva**.
- Determinación de **elementos mínimos** para lograr la coordinación efectiva.
- **Evaluación** de la **estructura de la coordinación** del FAM-AS hacia el **logro de la coordinación efectiva**.
- Análisis FODA general y por función IDASS.
- Establecimiento de recomendaciones.

LA COORDINACIÓN EFECTIVA

La **coordinación efectiva** es un **proceso** dentro del funcionamiento y administración de **organizaciones**, entendidas como dependencias de los tres niveles de gobierno responsables del manejo, administración y evaluación de los recursos públicos, **que logra la construcción y mantenimiento de relaciones** entre diversos actores **para generar mecanismos de coordinación y comunicación necesarios para la interrelación de funciones, estructuras y recursos**, dentro de un contexto organizacional, **que integre a los distintos actores en el proceso de conseguir un conjunto de tareas y objetivos** que, de manera individual, son imposibles de lograr para cada una de las partes.

ELEMENTOS MÍNIMOS DE LA COORDINACIÓN EFECTIVA (CATEGORÍAS)

1. La articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones (14 elementos mínimos).
2. Determinación del liderazgo de actores clave (5 elementos mínimos).
3. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Integración (26 elementos mínimos).
4. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Distribución (14 elementos mínimos).
5. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Administración (21 elementos mínimos).
6. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Supervisión y Seguimiento (28 elementos mínimos).
7. Cumplimiento de objetivos del Ramo 33 y el FAM-AS (12 elementos mínimos).
8. Creación de espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas (12 elementos mínimos).
9. Definición de mecanismos para el intercambio de información (5 elementos mínimos).
10. Comunicación efectiva (11 elementos mínimos).

RESULTADOS DE LA VALORACIÓN ORDINAL

Cuadro 5. Valoración ordinal por categoría y valoración ordinal general de la coordinación efectiva

Categorías	Valor ordinal promedio por categoría	Ponderadores	Promedio ponderado
1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones	0.2857	0.9459	0.2703
2. Liderazgo en el proceso de coordinación de los recursos del fondo	0.3000	0.3378	0.1014
3. Estructura de la coordinación: Integración	0.2308	1.7568	0.4054
4. Estructura de la coordinación: Distribución	0.5000	0.9459	0.4730
5. Estructura de la coordinación: Administración	0.3333	1.4189	0.4730
6. Estructura de la coordinación: Supervisión y Seguimiento	0.5179	1.8919	0.9797
7. Cumplimiento de objetivos: Ramo General 33 y FAM-AS	0.6667	0.8108	0.5405
8. Espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas	0.2500	0.8108	0.2027
9. Mecanismos para el intercambio de información	0.2000	0.3378	0.0676
10. Comunicación efectiva	0.5000	0.7432	0.3716
Promedio ponderado global (valoración ordinal general de la coordinación del fondo)			3.88

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis realizado con la propuesta metodológica de valoración ordinal de la coordinación efectiva (Anexo 2).

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LA COORDINACIÓN EFECTIVA

- **Valoración ordinal:** construcción de una medida resumen (promedio ponderado).
 - Elementos valorados 0 (no), 0.5 (parcial), 1 (total).
 - Promedio simple para cada categoría.
 - Suma ponderada por el número de elementos mínimos.
 - Resultado: medida de 0 a 10.
- **Valoración cualitativa:**
 - Cumplimiento total, parcial o no cumplimiento de cada elemento mínimo.
 - Suma de valoraciones para semaforizar las categorías.
 - Determinación de prioridades de atención.

RESULTADOS DE LA VALORACIÓN CUALITATIVA

Cuadro 7. Conteo de cumplimiento de elementos mínimos por categoría para semaforización

Categorías	Número de elementos con cumplimiento total	Número de elementos con cumplimiento parcial	Número de elementos con no cumplimiento	Total de elementos valorados
1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones	0	8	6	14
2. Liderazgo en el proceso de coordinación de los recursos del fondo	1	1	3	5
3. Estructura de la coordinación: Integración	2	8	16	26
4. Estructura de la coordinación: Distribución	5	4	5	14
5. Estructura de la coordinación: Administración	3	8	10	21
6. Estructura de la coordinación: Supervisión y Seguimiento	10	9	9	28
7. Cumplimiento de objetivos: Ramo General 33 y FAM-AS	6	4	2	12
8. Espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas	1	4	7	12
9. Mecanismos para el intercambio de información	1	0	4	5
10. Comunicación efectiva	4	3	4	11
TOTAL = 148				

Fuente: Elaboración propia con información generada con el análisis metodológico de valoración cualitativa (Anexos 1 y 3).

RESULTADOS DE LA VALORACIÓN CUALITATIVA

Cuadro 8. SemafORIZACIÓN por categoría con base en el conteo del cumplimiento de elementos mínimos

Categorías	SemafORIZACIÓN por categoría
1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones	Yellow
2. Liderazgo en el proceso de coordinación de los recursos del fondo	Red
3. Estructura de la coordinación: Integración	Red
4. Estructura de la coordinación: Distribución	Red and Green
5. Estructura de la coordinación: Administración	Red
6. Estructura de la coordinación: Supervisión y Seguimiento	Green
7. Cumplimiento de objetivos: Ramo General 33 y FAM-AS	Green
8. Espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas	Red
9. Mecanismos para el intercambio de información	Red
10. Comunicación efectiva	Red and Green

Fuente: Elaboración propia con información generada con el análisis metodológico de valoración cualitativa (Anexos 1 y 3).

PRINCIPALES FORTALEZAS Y DEBILIDADES

○ Fortalezas:

- Consideración de la **inseguridad alimentaria** como problema de atención prioritario.
- Existencia de mecanismos específicos de **planeación y ejecución** de recursos que orienta el actuar de los SEDIF.
- Disponibilidad del FAM-AS como **fuentes de financiamiento** de la EIASA.
- Contribución de las funciones IDASS al **logro los objetivos** del FAM-AS.

○ Debilidades:

- Fragilidad en los **mecanismos formales** para la coordinación del FAM-AS.
- Fragilidad en el papel desempeñado por la **SS** como coordinadora de sector.
- Falta de reconocimiento al SNDIF para conducir la **coordinación programática** del FAM-AS.
- Inexistencia **de mecanismos normativos** para el cumplimiento de la EIASA por parte de los SEDIF.
- Inexistencia de un **padrón nacional de beneficiarios**.

PRINCIPALES OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

○ Oportunidades:

- Establecimiento de los **objetivos del FAM-AS** en la **normatividad**.
- Adecuada **correspondencia entre la estructura** del SNDIF, los SEDIF y la coordinación de la EIASA **respecto a las cuatro funciones IDASS**.
- **Articulación** de acciones **entre actores**.
- **Cumplimiento de los objetivos** del RG33 a través de la coordinación del FAM-AS.

○ Amenazas:

- **Vacíos en la normatividad** federal para la coordinación del FAM-AS.
- **Nulo reconocimiento en la disposición federal a la EIASA** como el marco de referencia para la coordinación programática del FAM-AS.
- **Insuficiencia de los recursos** del fondo para dar cobertura a toda la población objetivo.
- Inexistencia de determinaciones presupuestarias en la ley para **definir qué porcentaje de los recursos debe asignarse a cada uno de los objetivos** del FAM-AS.
- **Fragilidad en la coordinación** del fondo para el cumplimiento del **objetivo de asistencia social**.

3. Recomendaciones



RECOMENDACIONES

1. Precisar los objetivos del FAM-AS e indicarlo normativamente en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).
2. Establecer mecanismos de comunicación directa con la SS con el objeto de lograr una mayor participación de dicha institución en la operación del FAM-AS.
3. Valorar que el SNDIF sea la instancia jurídica normativa responsable de la operación del FAM-AS.
4. Establecer normatividad para institucionalizar la formulación de Reglas de Operación en las entidades federativas para los programas que conforman la EIASA.

RECOMENDACIONES

5. Establecer un sistema de certificación de proveedores para que los insumos utilizados en los programas alimentarios cumplan con los criterios de calidad nutricia.
6. Incluir en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria las acciones específicas de asistencia social.
7. Financiar la realización de dos visitas anuales de seguimiento de los programas alimentarios en las entidades federativas

RECOMENDACIONES

8. Desarrollar estrategias para la implementación de cursos de actualización en materia normativa y operativa del FAM-AS.
9. Realizar un estudio diagnóstico para determinar la situación que enfrenta el personal de los municipios en la operación de los programas alimentarios.
10. Establecer en la normatividad los procesos para la revisión y actualización del Índice de Desempeño (ID).

RECOMENDACIONES

11. Mejorar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (lógica vertical) del FAM-AS.
12. Homologar los procesos de distribución de los recursos federales del FAM-AS hacia los SEDIF.
13. Explicitar la participación del SNDIF en la revisión y validación del nuevo Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT).

EQUIPO DE EVALUACIÓN

Coordinador general

- Doctor Manuel Urbina Fuentes

Investigadores

- Act. José Luis Palma Cabrera
- Doctora Elsa Elena García Koch
- Maestra Ana Beatriz Pérez Díaz
- Maestra Beatriz Esther Aréchiga
- Licenciada Patricia Barrón Belmonte
 - Doctor Gregorio Ornelas García
- Licenciado José Sven Ramos García
- C a Doctor Javier E. Jiménez Bolón



Evaluación Estratégica en el Ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social

Informe Final: Presentación de Resultados

¡GRACIAS!

*Investigación en Salud y Demografía, S. C.
5 de diciembre de 2018*

