
Tercera Entrega Informe final

1

Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General
33: FAM y FAIS 2014-2015 para el estado de
Zacatecas

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) componente de Asistencia Social

Coordinador General
Mtra. Cinthya Rocha Santos

Coordinador Técnico
Mtra. María Eugenia Serrano Diez

Responsable de la Evaluación del Fondo
Lic. Magda Rocío Aparicio Cedillo

30 de noviembre de 2015

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación Pilotos de los Fondos del Ramo General 33: FAM y FAIS 2014 – 2015 para el estado de Zacatecas; tiene como objetivo: *analizar el desempeño de las aportaciones federales transferidas a las entidades federativas a través del FAM y FAIS a fin de proveer evidencia que retroalimente su planeación, operación y resultados.*

La metodología está compuesta por el trabajo de gabinete que involucró la revisión y análisis de la información estadística y documental relacionada con la planeación, operación y resultados del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente de Asistencia Social como son: leyes, lineamientos, documentos estratégicos, información presupuestal e información de resultados. Por otro lado involucró la recolección de información cualitativa en campo en la que se realizaron 3 sesiones de entrevistas a profundidad a funcionarios del gobierno, adscritos al Sistema Estatal de Desarrollo (SEDIF), Unidad de Planeación del Estado (UPLA) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

El FAM en su componente de Asistencia Social se pone en operación para atender el problema de carencia alimentaria y la asistencia social a la población en desamparo.

El objetivo establecido para el Fondo en materia de asistencia social se establece indirectamente en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de asistencia social como: *hacer posible que los hogares, las familias y las personas expuestas a la vulnerabilidad alimentaria, especialmente los niños, satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales, así como prestar asistencia social a personas en situación de desamparo*

Análisis del gasto

El presupuesto en 2014 para el Fondo de Aportaciones Múltiples a nivel federal fue de \$ 18, 637, 270,740.00, de los cuales se destinaron \$ 300, 556,553.00 a Zacatecas, que representa el 1.61.128% del total de los recursos; para su componente Asistencia Social se destinaron \$112, 090,002.00. Estos recursos se ejercieron en cuatro programas de asistencia alimentaria: Desayunos Escolares Modalidad Frío (39%), Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (33%), Desayunos Escolares Modalidad Caliente (26%) y Niños y niñas menores de 6 años no escolarizados en Riesgo de Desnutrición (2%).

En el periodo 2011 al 2014 el presupuesto del Fondo en la entidad ha experimentado un incremento gradual. En el 2013 se desaparece el Programa Familias en Desamparo, debido a cambios a nivel federal, se modifican las Reglas de Operación del SEDIF especificando que el programa se activa solamente en caso de emergencia; trasladando los beneficiarios al Programa de Atención Alimentaria a Sujetos Vulnerables y redestinando los recursos a los otros programas alimentarios.

Los recursos del Fondo en la entidad tienen concurrencia con otras fuentes de financiamiento

estatales representan el 93% del total de recursos. Dentro de las otras fuentes se incluye una aportación directa del SEDIF a los programas y las cuotas de recuperación generada por los mismos al momento de la entrega a los beneficiarios; cabe resaltar que el SEDIF reporta serios problemas para la recuperación de cuotas debido a la falta de interés por parte del SMDIF.

Planeación

El Fondo cuenta con mecanismos para la identificación y cuantificación de necesidades establecidos por los lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). Estos lineamientos determinan que debe realizarse una focalización geográfica, en la cual se realiza la asignación de un orden de prelación de localidades como unidad fundamental de análisis y los municipios con mayor marginación y rezago social. Esta focalización geográfica debe acompañarse de una focalización a nivel escuela, hogar e individuo, la cual debe realizarse a través de la encuesta para Focalizar Hogares (ENHINA).

En concordancia con los lineamientos federales, el SEDIF utiliza una base de datos “Índice de Vulnerabilidad Social” que elabora anualmente y les permite identificar a los municipios prioritarios; esta base de datos agrupa la información por municipio relativa a la vulnerabilidad familiar, vulnerabilidad de género, vulnerabilidad por edad y discapacidad, vulnerabilidad infantil en educación y vulnerabilidad infantil en salud y nutrición; dicho documento identifica 59,178 menores de 14 años con desnutrición en el estado. En congruencia el personal de Sistema de Desarrollo integral de la Familia de Zacatecas (SEDIF) señala que se pone especial atención en la población con carencia por acceso a la alimentación. Sin embargo, el Índice de Vulnerabilidad Social presenta importantes áreas de mejora, ya que varios de los indicadores son construidos a través de aplicar tasas de índole estatal a las poblaciones municipales, por lo que no es útil para la focalización municipal por ejemplo para el cálculo de la población infantil desnutrida se utiliza el índice de desnutrición infantil estatal y se aplica de igual manera a la población de todos los municipios.

La entidad no cuenta con una estrategia de atención de necesidades propia, ya que se apegan a lo establecido por el nivel federal en los lineamientos de EIASA tal y como lo establece la normatividad aplicable. Dicha estrategia es congruente con la disponibilidad y entrega de recursos siendo que recursos están “etiquetados” para un fin y básicamente se proyecta una planeación a nivel federal.

Operación

En el Manual de Procedimiento del SEDIF se definen los principales procesos y procedimientos para la asignación de las aportaciones del Fondo que complementado con la entrevista celebrada con todos los involucrados se detectaron como procesos generales: El proceso para la asignación de recursos inicia con la **planeación**, para ello el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Estatal (DIF Estatal) construye anualmente una base de datos “Índice de Vulnerabilidad Social” este instrumento permite conocer las necesidades y priorizar la atención; además se consolida su proyecto para el ejercicio de los recursos aplicables a Programas Alimentarios. En la parte de **programación** el DIF Estatal consolida su Programa Operativo Anual (POA), este insumo es entregado a la Unidad de Planeación (UPLA) quien lo revisa y autoriza dicho programa. En la parte de **presupuestación**, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), publica el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal,

estos recursos son autorizados por la legislatura y dados a conocer por la Secretaría de Finanzas del Estado (SEFIN) a las instancias correspondientes; luego de esta comunicación el SEDIF presenta sus expedientes técnicos a la UPLA, misma que emite los oficios de ejecución para la liberación de los recursos por parte de la SEFIN. Para la **ejecución**, el DIF Estatal a través del Departamento de Programas de Asistencia Social Alimentaria elabora el Proyecto Anual de Adquisición y Distribución de Programas Alimentaria para la adquisición y entrega de insumos a los en Sistemas Municipales DIF éstos los reciben y son los encargados de entregar los desayunos y paquetes alimentarios a los beneficiarios o en su caso a los comités que elaboran los desayunos calientes; actividad que da como resultado los padrones firmados por los beneficiarios; cabe señalar que para el caso de los desayunos fríos esta labor se acompaña con la colaboración de instituciones educativas, bajo el marco del convenio de colaboración, SEDIF – SEDUZAC. En el **seguimiento**, los padrones derivados de la entrega se “cargan” a un sistema de información (SIIMAS); procedimiento y actividades que son responsabilidad de la Dirección de Alimentación y Desarrollo; además de que se elabora y envía reportes mensuales y trimestrales del avance y el DIF Estatal consolida indicadores estatales y reporta avances a la SHCP, estos reportes se hacen también de conocimiento de la Secretaría de Finanzas de la entidad. Respecto a la **rendición de cuentas**, la Auditoría Superior de la Federación, la Auditoría Superior del Estado y la Secretaría de la Función Pública del Estado, auditan el ejercicio de los recursos del Fondo y de los programas en los que se aplica, haciendo las observaciones que correspondan. Finalmente el DIF Estatal, responde a las observaciones realizadas. Por otro lado el SEDIF publica los principales resultados en su sitio web, en cumplimiento con las disposiciones vigentes.

4

En Manual de Procedimiento del SEDIF se describen los principales procedimientos organizativos y administrativos de coordinación de las áreas responsables y los niveles de gobierno involucrados en la aplicación de los recursos. También Reglas de Operación del SEDIF establecen estos mecanismos y procedimientos de coordinación.

En dicho documento se establece que los convenios de colaboración entre SEDIF y los DIF municipales son el instrumento que detalla los procedimientos de coordinación. Por su parte para la coordinación con otras entidades como son la Secretaría de Educación de Zacatecas se firman convenios de colaboración para el desarrollo de las actividades específicas en las que contribuyen en cada programa.

La entidad cuenta con el Sistema de Información Financiera (SIF) en el que se reporta la información financiera y con el Sistema Integral de información en Movimiento sobre Asistencia Social (SIIMAS) que contiene bases de datos de padrones de usuarios, apoyos que se otorgan y servicios ofrecidos por el SEDIF

En materia de transparencia y rendición de cuentas se encontró un gran esfuerzo por parte de la entidad; ya que en el sitio web de la SEDIF, se encuentra información sobre los programas financiados por los recursos del Fondo y sus resultados a menos de 3 clics de distancia.

Resultados

La entidad mide los resultados del Fondo mediante indicadores de resultados y de gestión que establece la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a nivel federal; además, se cuenta

con otros indicadores diseñados a nivel local establecidos en la MIR de SEDIF a nivel estatal pero que no son exclusivos del Fondo.

El equipo evaluador considera que estos instrumentos para medir los resultados tienen un nivel de calidad deficiente, ya que: en la MIR Federal se puede encontrar muy poca coincidencia entre los indicadores estratégicos y los objetivos del Fondo, y en la MIR estatal se requiere una revisión de la lógica vertical y horizontal de la misma.

De los cinco indicadores que componen la MIR Federal para medir los resultados del Fondo, solo dos indicadores de resultados son reportados por la entidad estos tuvieron resultados positivos en 2014, específicamente en el indicador de Propósito (*Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i destinados a otorgar apoyos alimentarios*) tuvo un cumplimiento de meta de 99.99% y el indicador a nivel de Actividad (*Mejoramiento de la asistencia Social Alimentaria*) tuvo un cumplimiento de meta de 100%. El resto de los indicadores tuvieron resultados positivos en 2014, específicamente el indicador de Componente (*Porcentaje de entidades que cumplen con los criterios de calidad nutricia*) tuvo un cumplimiento de meta de 85.71%,; el indicador a nivel de Actividad (*Porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas*) tuvo un cumplimiento de meta del 84.38% y finalmente el indicador de Fin (*Variación de personas en inseguridad alimentario*) aún no muestra resultados dado que su frecuencia de medición es sexenal; no obstante estos tres indicadores no son útiles para generar información del desempeño del Fondo en la entidad.

En el 2014 los resultados de la MIR local obtuvieron los siguientes resultados: El indicador a nivel de Fin (Porcentaje de población vulnerable que mejoro su calidad de vida a través de los programas asistenciales que opera el SEDIF) obtuvo un cumplimiento del 120.31%; el indicador a nivel de Propósito (Porcentaje de población vulnerable atendida por los programas asistenciales del SEDIF) alcanzo también un 120.31%; por su parte el indicador a nivel de componente (Porcentaje de programas que opera el SEDIF evaluados satisfactoriamente) obtuvo un 100% como resultado en ese ejercicio fiscal. Por su parte los resultados de los indicadores a nivel de actividad se enlistan como siguen: Porcentaje de población con carencia alimentaria atendida por los programas de asistencia alimentaria del SEDIF con un 97.27%; Porcentaje de población vulnerable beneficiada por los programas del SEDIF con un 97.23%; Porcentaje de población adulta mayor beneficiada por los programas sociales del SEDIF obtuvo un 73% y finalmente Porcentaje de población vulnerable beneficiada por los programas de salud y rehabilitación del SEDIF con un 185.43% de resultado para ese año.

Conclusiones y recomendaciones

La entidad tiene un contribución media a la solución de necesidades en la entidad, esto es debido a que se realiza un gran esfuerzo por contar con mecanismos y criterios documentados sobre identificación de necesidades y priorización, así como la regulación de la operación y la coordinación y sus decisiones del gasto son apegadas a la normatividad; sin embargo, debido a la falta de criterios individuales de selección, a las deficiencias en la entrega a los beneficiarios, y a la baja calidad de los instrumentos para conocer los resultados se dificulta conocer el alcance de los programas financiados con los recursos del Fondo en la solución de las necesidades.

En materia de **gasto**, se considera positiva la concurrencia con otras fuentes, sin embargo, la correspondiente a las cuotas de recuperación es muy deficiente debido a la falta de interés de

los SMDIF por cumplir el compromiso con SEDIF.

Respecto a la **planeación** se encontraron fortalezas como que la entidad cuenta con criterios y mecanismos claramente establecidos por la Federación tanto para detectar las necesidades como para priorizarlas; además, existe un gran esfuerzo por contar con documentos normativos y estratégicos que permitan la correcta aplicación del Fondo.

A pesar de dichas fortalezas, se detectaron algunas debilidades en la planeación como que no se ha elaborado un documento oficial que procese toda la información y cuantifique las necesidades; el Índice de Vulnerabilidad Social requiere mejoras para utilizarlo como instrumento de focalización municipal y no se toma en cuenta el estado de nutrición y su evolución para la selección de los beneficiarios y su mantenimiento en los programas.

Existen también algunos factores externos que pueden incidir en la aplicación del Fondo, por ejemplo se puede aprovechar que existen a nivel internacional y nacional estudios sobre las condiciones nutricionales que coadyuvarían en la identificación y cuantificación de necesidades. Por otra parte, un factor externo negativo a considerar es el aumento anual esperado de los costos de los productos alimentarios que se proyecta en 5%.

Respecto a la **operación** se encontró que el organismo operador cuenta con una gran experiencia en la gestión y administración de los programas financiados por los recursos del Fondo. Además. La entidad cuenta con documentos que norman los procesos relativos a la operación del Fondo y con un mecanismo adecuado de programación que le ha permitido la actuación y operación gubernamental a través del POA. Destaca además que, la entidad tiene buenos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, existen limitantes operativos en materia de equipamiento y recursos humanos en los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), lo que limita la ejecución y alcance de los programas. La debilidad operativa más importante se encuentra en la entrega de los desayunos fríos por parte de los docentes que no necesariamente siguen los lineamientos al respecto, esto a pesar del convenio celebrado entre las instituciones involucradas.

Respecto a los **resultados** destaca que existen grandes esfuerzos de difusión con respecto a los resultados y seguimiento del gasto a través de la página electrónica de la SEDIF y que el SEDIF cuenta con sus propia MIR aunque no es exclusiva del Fondo.

Por otra parte, aun y cuanto los dos indicadores de la MIR federal que son aportados por el Fondo en la entidad tuvieron resultados positivos, no es posible conocer si el Fondo está cumpliendo con sus objetivos debido a la baja calidad de los instrumentos de resultados. La MIR Federal no cumple con la lógica vertical ni horizontal, ya que no se establecen las relaciones de causalidad de forma adecuada entre cada uno de los niveles de objetivos. Así mismo los indicadores no necesariamente guardan relación entre el problema y el objetivo y no contiene un indicador que mida la asistencia social a personas en situación de desamparo.

Finalmente, el Fondo y los programas financiados con estos recursos no han sido sujetos a evaluaciones externas

Por todo lo anterior y para lograr una mejora en la aplicación de los recursos del Fondo en la

entidad, el equipo evaluador emite las siguientes recomendaciones:

1. Fortalecer los mecanismos institucionales que permitan la recuperación de estas cuotas por dos vías: revisión de la obligatoriedad y cumplimiento de los municipios en este tenor y sensibilización de la importancia de estas cuotas
2. Utilizar el “Índice de Vulnerabilidad Social” como base para la elaboración de un documento más robusto de cuantificación e identificación de necesidades y su oficialización; siempre y cuando se atiendan las deficiencias que presenta para la focalización municipal en especial en términos de desnutrición infantil.
3. Valorar la pertinencia de utilizar en todos los programas un criterio de selección o permanencia relacionado con información individual sobre el estado de nutrición de los beneficiarios a fin de que la entrega de apoyos sea más efectiva.
4. Evaluar la posibilidad de aplicar algún modelo de evaluación del estado de nutrición a nivel estatal.
5. Para mejorar la operación se recomienda sensibilizar a los docentes en materia de la importancia del desayuno, su contenido y beneficios de entregar las raciones diariamente. Además, revisar a detalle el convenio de colaboración sobre todo en materia de supervisión por parte de los actores en el sector educativo y explorar la participación de los Consejos de Participación Social figuras de contraloría social en materia de educación, como observadores de la entrega,
6. Revisar la MIR del SEDIF con el propósito de que tanto la lógica vertical como horizontal sean validadas en su totalidad
7. Valorar la pertinencia de realizar evaluaciones externas al Fondo a fin de contar con información más detallada sobre su operación y resultados.
8. Se recomienda al DIF nacional y a SHCP que considere el aumento en los costos de los productos alimentarios en el presupuesto asignado y por ende una revisión de la fórmula de asignación por entidad.
9. Finalmente, se recomienda al DIF nacional hacer una profunda revisión de la MIR Federal en su lógica vertical y horizontal, analizando especialmente la relación del objetivo con los indicadores y su utilidad para la medir el desempeño a nivel estatal.