

“Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples - Asistencia Social (FAM-AS) ejercicio 2019 y 2020”

Informe final

Nombre de la evaluación:	Evaluación Sintética de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples - Asistencia Social (FAM) ejercicio 2019-2020
Tipo de evaluación:	Evaluación Sintética de Desempeño
Año del ejercicio evaluado:	2019 y 2020
Programa anual de evaluación:	2021
Fecha de publicación:	30 de noviembre de 2021
Entidad evaluadora:	Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-Evalúa)
Investigador principal:	Janett Salvador Martínez
Equipo de investigación:	Jerónimo Hernández Hernández Martín Alejandro Campa Noriega

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN SINTÉTICA DE DESEMPEÑO AL FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES – ASISTENCIA SOCIAL (FAM-AS) DEL ESTADO DE JALISCO DE LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020

Esta Evaluación Sintética del Desempeño al Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social (FAM-AS) del Estado de Jalisco de los ejercicios fiscales 2019 y 2020 forma parte del Programa Anual de Evaluación 2021 y se realizó con base en el Modelo de Términos de Referencia (TdR) definidos por el Gobierno del Estado de Jalisco.

A. Descripción del Fondo

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) es uno de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) y constituye un mecanismo de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas

Este Fondo cuenta con dos componentes: asistencia social e infraestructura educativa, según lo señalado en el Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal donde se establece que *“Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel”*.

El presente informe se enfoca en el componente de asistencia social (FAM-AS).

Dentro del Artículo 41 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que *“El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública darán a conocer, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate en el Diario Oficial de la Federación, el monto correspondiente a cada entidad por cada uno de los componentes del Fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables utilizadas y la fuente de la información de las mismas, para cada uno de los componentes del Fondo”*.

B. Metodología de Evaluación Sintética de Desempeño

Objetivo general de la evaluación

Evaluar el desempeño o grado de cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos de los Programas presupuestarios que reciben recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social (FAM-AS), con la finalidad de obtener información para la toma de decisiones y la mejora de sus resultados.

Objetivos específicos de la evaluación

- a. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal, de los programas presupuestarios federales de los Fondos de Aportaciones Federales.

- b. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

- c. Valorar la pertinencia o “grado de contribución” de los programas presupuestarios estatales, a nivel de Propósito, respecto los objetivos o destinos de los Fondos de Aportaciones Federales.

Preguntas de evaluación

Para cada uno de los objetivos específicos, se determinaron las siguientes preguntas de evaluación

a. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal de los programas presupuestarios federales de los Fondos de Aportaciones Federales:

A1: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Fin del Fondo de Aportaciones Federales?

A2: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Propósito del Fondo de Aportaciones Federales?

A3: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Componente del Fondo de Aportaciones Federales?

A4: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Actividad del Fondo de Aportaciones Federales?

b. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

B1: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Propósito de los Programas Presupuestarios estatales?

B2: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Componente de los Programas Presupuestarios estatales?

c. Valorar la pertinencia o “grado de contribución” de los programas presupuestarios estatales, a nivel de Propósito, respecto los objetivos o destinos de los Fondos de Aportaciones Federales.

C1: ¿Cuál es el nivel de pertinencia o grado de contribución de los objetivos (Propósito) de los programas presupuestarios estatales respecto los objetivos de los programas presupuestarios de los Fondos de Aportaciones Federales?

C2: ¿Cuál es el nivel de pertinencia del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto al destino de los Fondos de Aportaciones Federales?

C3: ¿Cuál es el nivel de pertinencia del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto a los indicadores de los Fondos de Aportaciones Federales?

C4: ¿Cuál es el nivel de pertinencia del indicador del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto a los objetivos de los Fondos de Aportaciones Federales?

C5: ¿Cuál es el nivel de pertinencia de los indicadores del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto de los indicadores del Fondo de Aportaciones Federales?

Alcance de la evaluación

El alcance se refiere a la delimitación de algunas dimensiones o aspectos del objeto de evaluación, en este caso, del Fondo de Aportaciones Múltiples – Asistencia Social, así como de la evaluación. A continuación, se presentan los alcances de la evaluación:

Aspecto	Definición
Unidad de estudio	a. Matrices de indicadores de resultados de los programas presupuestarios de los Fondos de Aportaciones Federales. b. Matrices de indicadores de resultados de los programas presupuestarios estatales que reciben recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.
Temporal	Año del ejercicio fiscal evaluado.
Tipo de evaluación	<u>Según funcionalidad:</u> Evaluación sumativa, en tanto comprueba si se han cumplido los objetivos y si se han alcanzado resultados propuestos de la intervención (MIDEPLAN, 2017, pp. 27). <u>Según contenido:</u> Evaluación de resultados: dado que interesa valorar los resultados de la intervención para resolver o mitigar la problemática que la originan. <u>Según momento:</u> Evaluación intermedia o durante porque se llevará a cabo estando aún en ejecución la intervención. <u>Según agente evaluador:</u> Evaluación externa porque la recopilación y análisis de los datos será realizada por actores externos a las dependencias o entidades ejecutoras de los recursos.
Criterios de evaluación	<u>Pertinencia o Coherencia:</u> Medida en la que los objetivos de la intervención (o programa presupuestario) responden y son congruentes con los objetivos y/o destinos del Fondo.

Eficacia: Medida en que se lograron los objetivos de la intervención.

Metodología de la evaluación

La metodología del Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) (MESD-FAF) permite una valoración sistemática, rigurosa e imparcial de la eficacia en el cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos relacionados con el ejercicio o gasto de los recursos federalizados. En este sentido, las conclusiones, hallazgos y valoraciones que se generen gozan de una alta confiabilidad y están sustentadas con evidencias empíricas, de libre acceso, que permiten la replicabilidad del ejercicio por cualquier persona interesada.

La estrategia de evaluación del MESD-FAF consiste en una revisión y análisis entre pares, con acompañamiento externo.

C. Conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones derivadas del análisis y de los hallazgos obtenidos, en primera instancia, se presentan las conclusiones generales al Fondo para ambos ejercicios, y posteriormente las conclusiones específicas para cada ejercicio relacionándolas con los objetivos específicos de la ESD.

A. Conclusiones generales.

A1. Financiamiento de los programas presupuestarios analizados.

Los Pp en los que se ejercen los recursos del Fondo reciben, además de éstos, otros recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Solo en uno de los Pp analizados en los ejercicios 2019 y 2020, el cual fue el Pp 357 que en 2019 tenía por nombre “Seguridad Alimentaria y Comunitaria” y para 2020 se modificó a solo “Seguridad Alimentaria” pasando a otro programa la seguridad comunitaria (Pp 341 “Seguridad Comunitaria”) la contribución del Fondo en este programa rebasó el 35%. En cambio, en el resto de los Pp se cubrió

hasta el 65% con recursos estatales u otras fuentes. A continuación, se muestra la distribución porcentual por fuente de financiamiento:

Ejercicio Fiscal 2019				
Clave	Nombre	Recursos federales (Fondo)	Recursos estatales u otras fuentes	Total
356	Seguridad Familiar	24.1%	75.9%	100%
357	Seguridad Alimentaria y Comunitaria	75.1%	24.9%	100%
358	Seguridad Social	16.2%	83.8%	100%

Ejercicio Fiscal 2020				
Clave	Nombre	Recursos federales (Fondo)	Recursos estatales u otras fuentes	Total
341	Seguridad Comunitaria	35.2%	64.8%	100%
356	Seguridad Familiar	33.8%	66.2%	100%
357	Seguridad Alimentara	77.8%	22.8%	100%
358	Seguridad Social	18.1%	81.9%	100%

Importante mencionar que solo para el Pp 357 se habían aprobado recursos, aunque finalmente se ejerció en todos los antes mencionados, según se muestra en la “Distribución del Presupuesto” dentro de la “Matriz de valoración del grado de cumplimiento de los indicadores de los Programas presupuestarios” compartida por el Estado de Jalisco.

En los Pp en los que se ejercieron recursos del FAM-AS durante el ejercicio fiscal 2019, se señala de manera clara dentro de su Propósito que su población objetivo son personas en situación vulnerable, como lo señala el Artículo 4 de la Ley de Asistencia Social.

Para el ejercicio fiscal 2020, encontramos que las poblaciones objetivo de los Pp que ejercieron recursos del FAM-AS abarcaron a la totalidad de la población del estado de Jalisco y no sólo aquella que cumple con las características establecidas en la normatividad del Fondo. Es importante considerar la participación del Fondo en los Pp al momento de valorar el grado de contribución de los Pp a los objetivos del Fondo (Objetivo C).

A2. Matriz de Indicadores para Resultados Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social 2019 y 2020.

Un factor común identificado en ambos ejercicios durante el análisis para el Objetivo A de la ESD, fue que, en ninguno de los dos ejercicios fiscales se incluyen metas estatales en la totalidad de sus indicadores, ya que, en 2019, 3 de los 9 indicadores y en 2020 3 de los 10 indicadores de la MIR Federal no contaron con metas estatales. Lo anterior implicó en que no se pudiera aplicar adecuadamente la metodología de ESD, ya que al no existir el dato del denominador de la fórmula de cálculo (meta estatal), ésta no arrojó un resultado válido en 6 de los 19 indicadores analizados.

Importante mencionar que en el ejercicio 2020 se agregó un indicador de nivel Componente adicional no incluido en la MIR federal siendo el siguiente: *Porcentaje de desayunos calientes que se distribuyen a niñas, niños y adolescentes en los planes oficiales del Sistema Educativo Nacional.*

A3. Resultados imperceptibles de la aplicación de los recursos del Fondo

En el ejercicio fiscal 2019, se ejercieron recursos del Fondo en 3 Programas presupuestarios, en dos de los cuales (357 y 358) se encontraron 6 indicadores de un total de 24 (25%) de nivel Componente que no permiten medir el resultado de la aplicación de estos recursos en beneficio de la población objetivo y de las carencias a atender prioritariamente. Al reportar indicadores en los que no se define con claridad que criterios específicos cumplen quienes son beneficiados, no se cuenta con información específica que permita conocer en qué medida se están destinando los recursos del Fondo de forma exclusiva el destino de los recursos cumpla con lo señalado en el Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como en la Ley de Asistencia Social.

En cambio, en el Programa presupuestario restante del ejercicio 2019 así como los 4 Pp de 2020 donde se ejercieron recursos del Fondo, la totalidad de sus indicadores cumple con la definición clara de sus indicadores en cuanto a la población objetivo del Fondo.

B. Conclusiones para cada Objetivo Específico

B1. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal de los programas presupuestarios federales de los Fondos de Aportaciones Federales

En la Matriz de valoración del grado de cumplimiento de los indicadores del Fondo de Aportaciones en 2019 en 3 de los 9 indicadores de la MIR Federal en sus 4 niveles de objetivo no se registró un valor de meta estatal; en 2020 no se registró en 3 de 10 indicadores. Debido a ello, no se contó con información suficiente para realizar el cálculo del *Porcentaje de cumplimiento* y el *Porcentaje promedio de cumplimiento* (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021) y no fue posible determinar el criterio cualitativo de desempeño de los objetivos del Fondo a través de las preguntas de evaluación de la metodología de ESD.

B2. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales

Para el ejercicio **2019**, en el nivel de **Propósito** se alcanzó un resultado **bueno**, mientras que en nivel de **Componente** se alcanzó un resultado satisfactorio. En lo que respecta a **2020**, en el nivel de **Propósito** se alcanzó un nivel de desempeño **notable** y en el nivel de **Componente** el resultado fue **satisfactorio**.

B3. Valorar la pertinencia o “grado de contribución” de los programas presupuestarios estatales, a nivel de Propósito, respecto los objetivos o destinos de los Fondos de Aportaciones Federales

Un aspecto relevante de analizar, a la par con las metas alcanzadas en los indicadores y sobre todo en consistencia con la pertinencia entre el Fondo y los Pp, es la contribución del Fondo en el presupuesto total de los programas.

En 2019, en el Pp 356 el monto invertido del Fondo representa el 24.1% del total ejercido en el programa. En el Pp 358 el monto del Fondo fue del 16.2% del total ejercido. Solo en el Pp 357 el monto invertido del Fondo representó una cantidad importante y mayoritaria al contribuir con un 75.1% del total ejercido.

La pertinencia entre el Fondo y los 3 Pp con los que se ejerció en 2019 tiene un nivel **satisfactorio**.

En 2020, en el Pp 341 el monto invertido del Fondo representa el 35.2% del total ejercido; en el Pp 356 es de un 33.8% del Fondo respecto del total; en el Pp 357 es de un 77.8% del Fondo respecto del total y en el Pp 358 el monto invertido del Fondo representa un 18.1% del total ejercido en el programa.

La pertinencia entre el Fondo y los 4 Pp con los que se ejerció en 2020 tiene un nivel **regular**.

En el análisis de la pertinencia vimos que el Propósito de los Pp de ambos ejercicios fiscales incluyen en su resumen narrativo a población objetivo que cumple con lo señalado en el Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, artículo que remite a la Ley de Asistencia Social, teniendo en consecuencia un nivel de pertinencia integral.

La medición del grado de contribución de los Pp estatales respecto a los objetivos o destinos del Fondo debe ser tomada con la reserva de que sólo uno de los Pp de 2019 (357) y uno en 2020 (357), tiene alta participación del Fondo (75.1% y 77.8% respectivamente), y los demás participan en porcentajes menores al 35%.

D. Recomendaciones

En cumplimiento al objetivo general de la presente Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistente Social, de obtener información para la toma de decisiones y la mejora de los resultados, a continuación, se presentan recomendaciones, derivadas de las conclusiones plasmadas en el capítulo que antecede y de los principales hallazgos encontrados:

Recomendación 1. Definir indicadores que reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo.

A efecto de cuantificar y valorar los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo, se recomienda que las áreas responsables de la elaboración de las MIR de los Pp con participación de recursos del Fondo fortalezcan sus indicadores con orientación a resultados.

Recomendación 2. Definir indicadores que reflejen de manera clara la cobertura a los beneficiarios del Fondo de acuerdo a lo señalado en el Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Asistencia Social.

A efecto de cuantificar y valorar los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo, se recomienda que las áreas responsables de la elaboración de las MIR de los Pp con participación de recursos del Fondo fortalezcan sus indicadores con orientación a resultados.

Recomendación 3. Poner especial énfasis en la evaluación de programas con mayor participación presupuestaria del Fondo, y una valoración diferenciada para aquellos en los que la aportación sea marginal.

A efecto de que el siguiente ejercicio de evaluación del desempeño del Fondo arroje información más específica sobre la aplicación de estos recursos.

Recomendación 4. Designar un área que a nivel estatal sea responsable de concentrar la información de metas estatales para la MIR Federal y desempeñarse como contacto único con la Federación, tanto para el ejercicio de definición de indicadores y metas, como para reportar los avances en éstos. Es conveniente que esta medida se tome de forma inmediata, para que en el ejercicio 2022 se trabaje de forma coordinada en los niveles federal y estatal.

Actualmente la información de las metas se encuentra dispersa y las áreas ejecutoras no cuentan con la información, esto se puede resolver si hay un área que específicamente se encargue de concentrarla, con la finalidad de contar con la información de metas estatales para la MIR Federal y que éstas sean acordes a la planeación que se realiza en el estado.

Recomendación 5. Orientar a resultados los indicadores de propósito de las MIR de los programas presupuestarios.

Los indicadores de propósito actuales no son adecuados para el nivel de objetivo ya que son indicadores de gestión; para que los programas conozcan en qué medida están dando resultados en la solución de la problemática que atienden es indispensable que cuenten con indicadores de resultados de acuerdo a lo señalado en el Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Asistencia Social.

Recomendación 6. Fortalecer el diseño de las MIR de los Programas presupuestarios en cuanto a: a) la sintaxis de los objetivos de propósito; b) la claridad, relevancia y adecuación de sus indicadores; c) la consistencia entre el nombre del indicador y el método de cálculo y d) la lógica vertical y horizontal de la MIR.

Los objetivos de propósito no contienen un objetivo único y su redacción no permite conocer el cambio que desea lograrse con el programa.