



Instituto Nacional
de Salud Pública

Evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples en la Vertiente de Asistencia Social en el Estado de Morelos.

*Evaluación de Procesos y Desempeño del Ejercicio Fiscal
2013.*

Este documento fue elaborado como parte del Convenio de Colaboración SH/EVALUACIONES/FASSA-FAM-FISE/99-ZU-0005-2014/01/03-2014 para la evaluación del desempeño de los recursos otorgados por la Federación al Estado de Morelos en el ejercicio fiscal 2013 de los fondos FASSA, FISE y FAM-AS firmado entre el Gobierno de Morelos y el Instituto Nacional de Salud Pública el 6 de marzo de 2014.



Centro de Investigación
en Evaluación y Encuestas

Evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples en la Vertiente de Asistencia Social en el Estado de Morelos.

Evaluación de Procesos y Desempeño del Ejercicio Fiscal 2013

Investigador Principal: Juan Pablo Gutiérrez (jpgutier@correo.insp.mx)

Co-Investigadores: Eduardo Alcalá, Dulce Alejandra Balandrán, Bartolo Retana, Isabel Vieitez y Zayra T. López Ixta.

Elaboración: Isabel Vieitez, Alejandra Balandrán, Eduardo Alcalá, Juan Pablo Gutiérrez.

Las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este documento son producto de la reflexión de los investigadores que lo realizaron, y no representa necesariamente la posición del INSP o del Gobierno de Morelos.

Tabla de Contenido

| | |
|---|-----|
| Resumen ejecutivo..... | 8 |
| 1. Antecedentes..... | 35 |
| 1.1 El FAM-AS en Morelos: el Fondo y su contexto | 45 |
| 2. Objetivos | 49 |
| 2.1 Objetivo general | 49 |
| 2.2 Objetivos específicos..... | 49 |
| 3. Metodología | 50 |
| 3.1 Evaluación de procesos | 50 |
| 3.1.1 Análisis de gabinete | 51 |
| 3.1.2 Procesos operativos | 54 |
| 3.1.3 Sistematización de información y plan de análisis | 57 |
| 3.2 Evaluación de desempeño..... | 57 |
| 3.2.1 Identificación de indicadores | 59 |
| 3.2.2 Análisis de tendencias..... | 60 |
| 4. Resultados | 61 |
| 4.1 Evaluación de procesos | 61 |
| 4.1.1 Macro-proceso: Planeación..... | 63 |
| 4.1.2 Macro proceso: Administración | 82 |
| 4.1.3 Macro-proceso: Ejecución | 89 |
| 4.1.4 Macro proceso: Gestión | 95 |
| 4.2 Evaluación de desempeño..... | 102 |
| 4.2.1 Presupuesto del Fondo en desayunos escolares, apoyos alimentarios y otros de asistencia social: FAM-AS..... | 102 |
| 4.2.2 Sinergias y duplicidades en la consecución de los objetivos del Fondo..... | 109 |
| 4.2.3 Matriz de Indicadores para Resultados respecto al Marco Normativo | 118 |
| 4.2.3.2 <i>Descripción de la Matriz de Indicadores de Resultados del FAM-AS</i> | 120 |
| 4.2.4 Análisis de tendencias, análisis de correlación y alcance de metas | 124 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones generales | 132 |
| 6. Fortalezas, debilidades y recomendaciones | 139 |
| 7. Fuentes de información..... | 149 |
| Anexo 1. Guía de entrevista semi-estructurada..... | 152 |
| Anexo 2. Matriz de Indicadores para resultados, Fondo de Aportaciones Múltiples. Asistencia Social..... | 157 |

| | |
|--|-----|
| Anexo 3. Desglose recursos del Ramo 33 en la vertiente de Asistencia Social por tipo de apoyo de acuerdo a Programas Operativos anuales del SEDIF..... | 159 |
| Anexo 4. Fichas de los indicadores de la matriz para resultados del fondo de aportaciones múltiples componente asistencia social | 160 |

Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1. Presupuesto nacional asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012) | 36 |
| Cuadro 2. Prevalencia de rezago educativo y carencia de acceso a la alimentación | 39 |
| Cuadro 3. Prevalencia de personas de 0-17 años en condición de pobreza y pobreza extrema (2012) y proporción de gasto asignado de FAM-AS (2013) | 42 |
| Cuadro 4. Presupuesto asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 en el estado de Morelos (cifras en millones de pesos) | 46 |
| Cuadro 5. Entrevistas realizadas: actores e instancias | 56 |
| Cuadro 6. Principales elementos de contraste en el proceso de planeación estratégica. | 71 |
| Cuadro 7. Principales elementos de contraste en el proceso de programación y presupuestación | 80 |
| Cuadro 8. Principales elementos de contraste en el proceso de cumplimiento normativo de los bienes a contratar | 88 |
| Cuadro 9. Principales elementos de contraste en el proceso de entrega de beneficios y verificación | 94 |
| Cuadro 10. Principales elementos de contraste en el proceso de supervisión y control..... | 100 |
| Cuadro 11. Tasas de variación y crecimiento anual del presupuesto asignado del FAM-AS, Nacional y Morelos 2003-2013, deflactado 2012 | 103 |
| Cuadro 12. Gasto ejercido en programas de asistencia o desarrollo social por Ramo de financiamiento | 110 |
| Cuadro 13. Distribución porcentual de apoyos entregados por programas alimentarios de la SEDIF en 2013 en municipios de Morelos focalizados por la Cruzada Nacional de la Lucha contra el Hambre | 114 |
| Cuadro 14. Potenciales complementariedades (sinergias y duplicidades) con programas alimentarios de la Administración Pública Federal | 116 |
| Cuadro 15. Alineación normativa de la Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS ... | 119 |
| Cuadro 16 Elementos de Contraste de los indicadores de la MIR de FAM-AS..... | 123 |
| Cuadro 17. Tendencias del indicador de Fin del FAM-AS: <i>Variación de personas en inseguridad alimentaria</i> | 125 |
| Cuadro 18. Diferencia de la tasa de crecimiento promedio bianual en el porcentaje de variación de personas en inseguridad alimentaria y presupuesto asignado de FAM-AS de Morelos respecto al nacional. 2008-2012 | 127 |

Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Enfoque de macro-procesos utilizado para el mapeo de procesos asociados al FAM-AS | 53 |
| Figura 2. Mapa de procesos normativos: FAM-AS | 62 |
| Figura 3. Flujograma del proceso normativo de planeación estratégica | 68 |

| | |
|---|----|
| Figura 4. Flujograma del proceso normativo de programación y presupuestación | 77 |
| Figura 5. Flujograma del proceso normativo revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los productos a contratar | 86 |
| Figura 6. Flujograma del proceso normativo de entrega de beneficios y verificación..... | 91 |
| Figura 7. Flujograma del proceso normativo de supervisión y control | 98 |

Gráficas

| | |
|---|-----|
| Gráfica 1. Variación en el periodo en la prevalencia de variables de vulnerabilidad social relacionadas con la asignación de recursos del FAM-AS, Nacional y Morelos 2008-2010 | 40 |
| Gráfica 2. Gráfica de dispersión entre el logaritmo de personas de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema (2012) y el logaritmo del monto asignado para FAM-AS en 2013 en las entidades federativas, deflactado 2012..... | 43 |
| Gráfica 3. Proporción de cada Fondo del Ramo 33 (FAEB, FASSA, FAIS, FAM-AS, FAM-IE, FAFM y Otros) respecto al total de los mismos en el estado de Morelos del 2003 al 2013 | 45 |
| Gráfica 4. Progresión del presupuesto del FAM-AS en Morelos: 2003-2013 deflactado 2012 | 102 |
| Gráfica 5. Porcentaje de nivel de gasto ministrado, programado y ejercido con respecto al total asignado (2009-2013) | 104 |
| Gráfica 6. Avance porcentual del gasto programado por trimestre en cada ejercicio fiscal | 106 |
| Gráfica 7. Porcentaje de nivel de gasto autorizado y ejercido al cierre de cada ejercicio fiscal Morelos 2009-2013*..... | 107 |
| Gráfica 8. Proporción de desayunos escolares distribuidos que fueron programados en el Programa Operativo Anual 2010-2012. | 108 |
| Gráfica 9. Porcentaje de hogares que reciben programas de ayuda alimentaria, por tipo de programa. Morelos 2012 | 113 |
| Gráfica 10. Tasa de crecimiento promedio en el periodo en el porcentaje de variación de personas en inseguridad alimentaria. Nacional y Morelos 2008-2012 | 126 |

Siglas y acrónimos

| | |
|------------|--|
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| CIEE | Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas |
| CIEE | Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas |
| CONAC | Consejo Nacional de Armonización Contable |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social |
| COPLADEMOR | Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos |
| DIF | Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| DSayN | Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición |
| EIASA | Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria |
| FAEB | Fondo de Aportaciones para la Educación Básica |
| FAETA | Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos |
| FAFEF | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas |
| FAIS | Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social |
| FAM | Fondo de Aportaciones Múltiples |
| FAM-AS | Fondo de Aportaciones Múltiples, Vertiente de Asistencia Social |
| FAM-IE | Fondo de Aportaciones Múltiples, Vertiente de Infraestructura Educativa |
| FASP | Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social |
| FASSA | Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud |
| FISE | Fondo de Infraestructura Social Estatal |
| FISM | Fondo para la Infraestructura Social Municipal |
| FISM | Fondo para la Infraestructura Social Municipal |
| FORTAMUN | Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal |
| INSP | Instituto Nacional de Salud Pública |
| LAS | Ley de Asistencia Social |
| LASYCC | Ley de Asistencia Social Y Corresponsabilidad Ciudadana de Morelos |
| LCF | Ley de Coordinación Fiscal |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Federal |
| LGS | Ley General de Salud |
| LRSP | Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos |
| MIR | Matriz de Indicadores de Resultados |
| PASH | Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda |
| PED | Plan Estatal de Desarrollo |
| PEE | Presupuesto de Egresos del Estado |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| POA | Programa Operativo Anual |
| RLOP | Reglamento de la Ley de Obras Públicas de Morelos |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social Federal |
| SEDIF | Sistema Estatal del DIF |
| SFU | Sistema de Formato Único |

| | |
|-------|--|
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SHE | Secretaría de Hacienda Estatal |
| SHEM | Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| SMDIF | Sistema Municipal del DIF |

Resumen ejecutivo

El Ramo 33, sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal, fue creado en la década de los noventa en el marco de un proceso de descentralización iniciado en México desde los años ochenta, con el propósito de fortalecer la participación de los estados y municipios mediante la delegación de mayor autoridad y responsabilidad en el gasto público. Desde entonces este Ramo se ha consolidado como uno de los principales mecanismos de transferencias de recursos presupuestarios federales destinados al desarrollo social hacia las entidades federativas y los municipios.

Entre los ocho Fondos que componen el Ramo 33, el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), está orientado para otorgar financiamiento en dos vertientes: asistencia social e infraestructura educativa. Los recursos de este Fondo destinados a la asistencia social, motivo de esta evaluación, se orientan principalmente a mejorar las condiciones de alimentación de personas sujetas a asistencia social otorgando desayunos escolares, apoyos alimentarios y otros de asistencia social conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y en la Ley de Asistencia Social (LAS).

En la vertiente de asistencia social (FAM-AS) es la Secretaría de Salud federal como institución coordinadora de la asistencia social, a través del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) como institución rectora de los programas de asistencia social alimentaria, las instancias que articulan esfuerzos para mejorar las condiciones de nutrición de las personas sujetas a asistencia social mediante la canalización de los recursos del FAM-AS a los programas integrados en la Estrategia Integral para la Asistencia Social Alimentaria (EIASA). A nivel estatal el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, como el órgano de asistencia social, se encuentra sectorizado en la Secretaría de Salud.

El marco para la operación del FAM-AS no se encuentra en un solo referente normativo sino que se articula alrededor de la LCF, la LAS (federal y estatal) y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), principalmente. Estos ordenamientos describen los objetivos del Fondo y las obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, difusión y participación de actores relevantes, entre otros relacionados con la aplicación del mismo.

La responsabilidad del ejercicio de los recursos del Fondo recae en los gobiernos estatales y, como consecuencia, las acciones y obras concretas que financia se configuran a partir del marco normativo y las capacidades operativas de cada entidad, si bien sujeto

a los lineamientos generales que se establecen desde la Federación, mayormente en la LCF y la LFPRH que incluyen, además de los objetivos y modalidades de las acciones ya brevemente expuestos, obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, difusión y participación de actores relevantes.

De acuerdo con la LFPRH, el ejercicio de los recursos federales tiene que ser evaluado por instancias externas reconocidas que garanticen un juicio imparcial y transparente. Esta evaluación conjunta, tiene sustento en dicha normatividad, y se enfoca en identificar la adecuación de los procesos operativos del FAM-AS con relación a lo definido normativamente así como también en una descripción y análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) en términos de la alineación que ésta tiene con los principales instrumentos de planeación, además de los resultados de los indicadores considerando la relación con el monto de recursos asignados a través del Fondo al estado de Morelos.

Metodología

La estrategia general de la evaluación incluyó dos abordajes: una evaluación de procesos, y una evaluación de desempeño basada en la revisión de los indicadores propuestos normativamente.

9

El planteamiento metodológico para la evaluación de procesos de FAM-AS parte de la identificación de macro-procesos y procesos a través de la revisión de la normatividad y documentación del Fondo. El abordaje propuesto considera una revisión y descripción de procesos implicados en el ejercicio de los recursos del Fondo desde la perspectiva normativa federal y estatal aplicable, y su contrastación con el funcionamiento *real* de acuerdo con la visión de los responsables de la operación del Fondo en el estado.

Del total de procesos normativos implicados en el ejercicio de los recursos del FAM-AS, esta evaluación se concentra en aquellos procesos considerados como *sustantivos* por involucrar mayor capacidad de decisión sobre la orientación, desarrollo y seguimiento del flujo de recursos financieros asignados a la entidad. Esto, de acuerdo con los objetivos planteados para el Fondo en la Ley de Coordinación Fiscal y normatividad aplicable.

La identificación del funcionamiento real del Fondo se realizó a través de información de funcionarios clave en la gestión de los mismos, entrevistados utilizando una Guía de Entrevistas semi-estructuradas. Los funcionarios entrevistados fueron

identificados a partir de la revisión del marco normativo vigente de dos de las dependencias mayormente involucradas en la operación del FAM-AS en Morelos: las Secretarías de Hacienda estatal y federal, y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

La evaluación de desempeño se basó un enfoque mixto: un análisis cualitativo y cuantitativo. El análisis cualitativo está centrado en una descripción de la MIR en términos de la alineación normativa y un análisis de las principales sinergias y duplicidades que se presentan en la consecución de los objetivos del Fondo. Para el análisis cuantitativo se revisaron las tendencias de acuerdo a la asignación de montos y al indicador de resultado planteado, así como la correlación entre el gasto y el resultado del indicador asociado al Fondo.

A través de un ejercicio de identificación de posibles brechas existentes entre los procesos operativos sustantivos plasmados en la normatividad y la traducción operativa, como de los resultados de los indicadores asociados al ejercicio de los recursos del Fondo y la alineación de estas acciones con los principales instrumentos de planeación tanto del ámbito estatal como federal, se lograron identificar debilidades y fortalezas en la operación del Fondo en el ámbito estatal y con base en ello se plantean recomendaciones.

Resultados y discusión

De forma general, la revisión de los procesos realizada señala que si bien en términos generales el marco jurídico, tanto a nivel federal como estatal, permite definir el hilo conductor de los procesos que norman la ejecución y el destino de los recursos del FAM-AS en Morelos, existen problemas de armonización de los referentes normativos federales que generan ambigüedad en su traducción operativa en el estado, sobre todo en la definición de la población potencial a la que van dirigidos los recursos del FAM-AS. La comprensión operativa de los procesos contables del FAM-AS es compleja debido a que el sustento normativo se encuentra disperso en varios documentos por lo que se recomienda el diseño de procedimientos estandarizados de operación del FAM-AS a nivel estatal que permitan a los operadores del Fondo contar con un documento que integre la información de los principales referentes normativos, y se definan los objetivos, los criterios de focalización de la población beneficiaria y los actores, acciones, tiempos y lineamientos de los diferentes procesos contables del FAM-AS.

El proceso de *planeación estratégica* del FAM-AS observa desfases con la normatividad ya que operativamente se basa en un ejercicio de planeación programática de los recursos asignados con base en los objetivos de la agenda del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), pero no en un análisis situacional de priorización de necesidades pensado en objetivos de mayor alcance en la agenda de desarrollo a nivel local como se plantea en los referentes normativos de planeación del estado y en la estrategia general de planeación democrática planteada en el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo (2013-2018). Si bien los lineamientos del FAM-AS los define la federación en la Ley de Coordinación Fiscal, la orientación y distribución de los recursos debe analizarse en Comité de Planeación de Desarrollo de Morelos (COPLADEMOR) desde una perspectiva más amplia en torno a la situación que guarda la inseguridad alimentaria y la asistencia social en el estado. De acuerdo con las atribuciones del SEDIF señaladas en el Reglamento Interior del Organismo paraestatal y en la Ley de Planeación estatal, éste podría tener una función más estratégica de análisis, evaluación y coordinación con otras entidades del Gobierno estatal que contribuyan a mejorar la calidad del gasto del Fondo. En este sentido la planeación estratégica se vería beneficiada de un liderazgo más claro del SEDIF y de la SHEM para lograr una discusión colegiada respecto a la situación que guarda la inseguridad alimentaria en el estado y los alcances del FAM-AS para incidir en ella. La identificación clara de la población beneficiaria es esencial en la planeación del FAM-AS. La falta de armonización normativa en este sentido ha sido solventada con los nuevos lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2013 (EIASA) por lo que el SEDIF debe buscar mecanismos de capacitación con el SNDIF para actualizar sus insumos, criterios y métodos de focalización.

El proceso de *programación y presupuestación* presenta brechas respecto a los lineamientos normativos entre las que destaca la carencia de un sistema de información integral contable que integre la información del avance físico y financiero del Fondo. Operativamente este proceso se enmarca en una asignación inercial progresiva de los recursos del FAM-AS que define la Secretaría de Salud (SSA) federal a través del SNDIF en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a los estados la cual les permite predecir, con cierto grado de confiabilidad, los recursos que recibirán en el año fiscal siguiente. Si bien esto permite un ejercicio de programación y presupuestación prácticamente sistemático, no se acompaña de un análisis más profundo de priorización de las necesidades que busca atender el FAM-AS. El ejercicio de priorización de

programas y recursos, no sigue una metodología formal sino que se basa en un análisis subjetivo de necesidades al interior de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición acompañada de la consecuente presupuestación en la Dirección de Administración y Finanzas. Aunado a esto, este proceso se ve afectado por problemas derivados de procesos anteriores "*identificación de necesidades y recepción y revisión de propuestas*". La identificación de necesidades no se basa en la metodología actualizada que señala la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA, 2013) desarrollada por el SNDIF, con criterios más específicos en torno a la identificación de la población con inseguridad alimentaria, sino en insumos y criterios desactualizados tomando en cuenta únicamente el nivel de marginación de 2005 elaborado por CONAPO. De acuerdo con estudios recientes de la SEDESOL, la focalización utilizando exclusivamente el nivel de marginación puede excluir a una proporción importante de personas en inseguridad alimentaria, que habita en municipios de baja marginación. La revisión de propuestas está limitada debido a la falta de personal suficiente para verificar que las solicitudes y los solicitantes cumplan con los criterios para recibir los apoyos alimentarios y de asistencia social. Asimismo, la carencia de un sistema de información integral desde el nivel municipal, limita la actualización de padrones de beneficiarios y la capacidad de identificar duplicidad en los registros. Por otro lado los insumos programáticos generados en este proceso, el Programa Operativo Anual (POA) y presupuestal anual no cumplen, del todo, con los lineamientos que define la Secretaría de Hacienda Estatal (SHEM) para este propósito ya que no cuentan con un apartado sobre el diagnóstico de la situación que guardan la inseguridad alimentaria y las necesidades de asistencia social en la entidad que ayuden a comprender la lógica del documento y algunos de los indicadores no son adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos planteados. La programación física y financiera en este insumo es complicada y no permite analizar de manera certera este binomio, lo que podría generar descontrol en el seguimiento de los recursos y de los apoyos del FAM-AS.

Un punto que merece mayor discusión se refiere a que el SEDIF realiza una adecuación programática y presupuestal para la ejecución de los recursos del FAM-AS que no está definida en ningún referente normativo, en la cual el ejercicio del Fondo sigue una temporalidad conforme al año escolar y no conforme al año fiscal como se define en la LFRH sobre el principio de anualidad. Existe controversia entre los funcionarios respecto a si esta situación genera o no problemas tanto en la programación y presupuestación como en la fiscalización de cuentas del Fondo. Es importante mencionar

que SEDIF está fortaleciendo la capacidad técnica y de análisis en la Subdirección de Planeación Estratégica, con el fin de adecuar los diferentes documentos en el planteamiento de los objetivos y metas y en el diseño de indicadores tanto estratégicos como de gestión que les permita un mejor seguimiento programático de los recursos del Fondo orientado en una Gestión por Resultados (GpR).

El macro-proceso de *administración* es el que sustenta mayor armonía, puesto que en él se observan coincidencias operativas en los términos, actores, insumos y tiempos señalados en la normatividad. Los únicos puntos de contraste son que la comparación de las propuestas económicas a través de una tabla comparativa de cotizaciones la realiza la dirección de sistemas alimentarios confrontando las propuestas, pero no se utiliza una base de datos para la comparación de propuestas económicas durante el proceso de licitación. Los funcionarios relacionados con este proceso no toman en consideración el padrón de proveedores que lleva la Oficialía en coordinación con el área administrativa ya que consideran que al ser una licitación abierta no hay perjuicios respecto a los licitantes, si bien en la normatividad no se menciona como obligación, éste puede brindar beneficios en el proceso de licitación y seguimiento de proveedores. Fomentar la actualización y el uso del padrón de proveedores podría brindar más transparencia al macro-proceso de administración. Además, al contar con un registro de antecedentes, podría generar competencia entre los proveedores que derive en un mejor precio-calidad y mejor servicio. La supervisión de almacenes y actualización de inventarios se realiza conforme a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos, pero es importante señalar que esta Ley es laxa ya que solo menciona que se deberá realizar este proceso al menos una vez al año, sin precisar que se lleve un registro sistemático de los resultados de las supervisiones de las bodegas o almacenes y un seguimiento de aclaraciones y quejas o incumplimientos. Por otro lado las licitaciones implican un gran número de productos y precios; la tabla comparativa de cotizaciones podría contribuir a tener un sustento más claro para decidir el proveedor. En cuanto a la calidad de los productos un tema toral es garantizar que los espacios y métodos de almacenaje de los proveedores se ajusten a las normas en la materia, por lo que se recomienda que el proceso de supervisión se sistematice y se lleve un registro de las cédulas de supervisión con los resultados a fin de prevenir o identificar problemas más rápidamente.

La *ejecución* es uno de los macro-procesos presenta limitaciones importantes debido que se requiere de la articulación de varias instancias y actores en los diferentes niveles de gobierno, tanto estatal como municipal para llevarlo a cabo. A este escenario

se suma la insuficiencia de personal operativo y de vehículos para realizar esta tarea y la carencia de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento de la entrega de los componentes asociados a los padrones de beneficiarios a nivel municipal. En este sentido el SEDIF está haciendo esfuerzos para solventar algunos de estos problemas mediante la contratación de más supervisores, la compra vehículos y la coordinación con otros programas con los que se pueden apoyar en estas tareas.

Los problemas de distribución de los apoyos son recurrentes, así como la falta de compromiso de directivos y padres de familia de algunos planteles escolares para el desarrollo de este proceso. Los dilemas éticos y políticos que genera la suspensión de los apoyos (cuando mejoran su índice de vulnerabilidad) forman parte de los retos que enfrentan los funcionarios en el desarrollo de este proceso. Asimismo, existen vacíos normativos y de lineamientos claros respecto a los mecanismos de coordinación entre el SEDIF, los municipios y el IEBEM para la operación de este proceso en los planteles educativos. Los manuales de operación de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición (DSAYN) son poco claros en este sentido, además de que hay áreas como la Subdirección de Enlace y Abasto en la que se observa una saturación de atribuciones y actividades para llevar a cabo este proceso.

Para brindar más claridad a la operación del macro-proceso de ejecución, el SEDIF podría solicitar que los SMDIF en acuerdo con el IEBEM realizaran un diagnóstico participativo tanto de los beneficiarios como de los operadores de los programas (directores, maestros, padres de familia, comités ciudadanos) para conocer la percepción de los objetivos del Fondo y de los programas, su valoración de cómo operan los programas (suficiencia, calidad y oportunidad) y las limitaciones y mecanismos de control que tienen para operarlos. Esto permitiría analizar la ruta crítica de los recursos y los apoyos del FAM-AS a fin plantear mejores mecanismos de coordinación para este proceso y crear incentivos para la continuidad de la operación de los programas, así como mejorar la comunicación y coordinación con los municipios. Paralelamente, la generación de un sistema de información integral a nivel municipal, permitiría la actualización de los padrones de beneficiarios y el seguimiento de las entregas por componente; esta información le daría más sustento al pago de proveedores y al registro contable del Fondo.

En cuanto al proceso de *supervisión y control* la Contraloría del Estado, a través de su representación en el Comisario Público, tiene presencia en los diferentes procesos de administración, ejecución y gestión de los recursos del Fondo. En contraste con lo

señalado en la normatividad, la contraloría social aún no figura como un medio efectivo para la planeación participativa y estratégica del Fondo, ni como un medio de supervisión y control de los recursos asociados. Los insumos de supervisión y control como los formatos únicos y formatos de Fondo tienen información insuficiente para lograr un adecuado seguimiento y control de los recursos, sobre todo tomando en consideración la complejidad del seguimiento del FAM-AS debida a la adecuación programática que realiza el SEDIF para los programas de asistencia social alimentaria. Un área de desfase respecto a la normatividad se relaciona con la información sobre la fiscalización de la cuenta pública que no cumple con los criterios de suficiencia sobre la información de administración, manejo y aplicación de los recursos. En lo que respecta a gestión presupuestaria, se identifica que el presupuesto del FAM-AS no se basa en una clasificación por programas, ni se ajusta a los criterios de armonización contable. Las notas no son exhaustivas en la información de forma que se pueda realizar el ajuste del avance físico y financiero. Asimismo, la información no se encuentra desagregada por tipo de apoyo y por municipio lo que dificulta el análisis conforme a los resultados esperados. El estado aún no ha diseñado una Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS por lo que el seguimiento de resultados se realiza a partir de dos de los indicadores de la MIR federal. Es importante mencionar que ésta sufrió modificaciones a finales del 2012 incorporando algunos indicadores de gestión y estratégicos del Fondo. Anteriormente el seguimiento se hacía a un solo indicador de propósito “Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria” que se mantiene dentro de la nueva MIR como indicador de actividad.

Aun cuando el SEDIF cumple en tiempo tanto con los Formatos Únicos (FU), como el formato sobre aplicaciones de recursos federales a nivel de Fondo y el seguimiento de indicadores, es necesario que los funcionarios responsables de este proceso (Dirección y Subdirección de Administración y Finanzas) reciban una capacitación por parte de la Secretaría de Hacienda respecto a las características de la información que se debe reportar para hacer un seguimiento adecuado del FAM-AS conforme a los principios de armonización contable. La integración de un sistema de información contable permitirá realizar este ejercicio de manera más clara y expedita, impidiendo que al interior se hagan reajustes que no se vean reflejados en los formatos. Tanto la Secretaría de Salud como instancia coordinadora del FAM-AS como la Secretaría de Hacienda estatales deben implementar mecanismos para supervisar y verificar la información que contienen los formatos.

Por otro lado es importante crear mecanismos formales de contraloría social que incidan en las decisiones respecto a la orientación y ejecución de los recursos del FAM-AS. Estos mecanismos se podrían insertar en los comités escolares y ciudadanos a nivel municipal identificando puntos o personal de enlace que tenga comunicación continua con el Comisario y la DSAyN del SEDIF quien representa a la Contraloría del Estado en esta tarea.

Aunque en términos generales los funcionarios coinciden en que existe una buena *coordinación intra e interinstitucional*, no la visualizan como un medio para identificar sinergias a fin de fortalecer la planeación, ejecución y evaluación de los recursos; esto limita su potencial catalizador de mejora continua en los procesos de ejecución y supervisión y, más aún, limita la planeación estratégica del Fondo.

Existe una ventana de oportunidad para mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas mediante la capacitación del personal relacionado con la operación del Fondo para homologar y actualizar la información en los sistemas de información de manera que se facilite el seguimiento y la evaluación de los distintos procesos contables del Fondo.

Es necesario mejorar los mecanismos de difusión de los resultados de la operación del Fondo para hacerlos más plurales y eficientes, asegurando que lleguen a la población beneficiaria de los programas financiados con el FAM-AS. Para ello se sugiere la elaboración de carteles y periódicos murales para colocar en centros escolares y de salud y anuncios de radio (radio comunitario) orientados a la población con rezago social (información para nivel máximo 6 años de escolaridad) que les explique el objetivo del FAM-AS y los programas que financia y los criterios de selección de beneficiarios y los resultados (número de beneficiarios por componente y localidad) y los datos de contacto en caso de sugerencias o quejas ya que, actualmente la comunicación se da únicamente a través de los recibos de los desayunos y despensas en donde incluyen un teléfono de contacto.

Respecto a los resultados de la evaluación de desempeño, es importante mencionar que esta evaluación tuvo algunas limitaciones relacionadas con la desactualización y falta de armonización de la información contenida en los portales de transparencia del SEDIF, de la SHEM y de la SHCP.

Los resultados de la evaluación de desempeño muestran que en términos reales el presupuesto de FAM-AS en los últimos 10 años (2003-2013) mantuvo un crecimiento anual promedio de 3.04%. De acuerdo con la LCF se espera que el presupuesto anual sea

siempre superior al año anterior; lo que ocurre en términos nominales, pero no en precios reales. La variación anual muestra fluctuaciones negativas, la más importante se observa entre 2008-2009 atribuible a la crisis financiera del 2009 reflejada en una menor Recaudación Federal Participable. Si bien el crecimiento en el periodo es positivo, sería importante evaluar si responde a las necesidades para frenar el crecimiento de la inseguridad alimentaria en el estado. Respecto al ejercicio de los recursos del Fondo, con la información disponible se puede decir que la ministración de los recursos del FAM-AS es del 100% en todos los ejercicios fiscales y que ésta sucede durante el primer trimestre del año. La programación mantiene una tendencia escalonada y creciente en la programación trimestral en cada año fiscal, con algunas excepciones derivadas de incumplimientos en el reporte o por falta de claridad de la información reportada. Las mayores inconsistencias en la información de estos registros se observan en el reporte del gasto ejercido. En tres momentos diferentes durante el proceso de esta evaluación (marzo, abril, agosto) se registraron cambios en el ejercicio de estos años que pasaron del reporte de un subejercicio del 16% en 2010 y 30% en 2011 en los FU, a ejercicios de 100% y mayores a 200% para estos mismos años en dos momentos diferentes, dentro del Portal de Transparencia Presupuestaria del Observatorio de Gasto. Esto puede ser consecuencia de la adecuación programática que hace el SEDIF respecto al ejercicio de los recursos conforme al año escolar ya que los procesos de licitación se realizan en el segundo semestre, por lo que registran subejercicios en el año. El análisis anual del proceso contable del Fondo contempla entonces recursos de dos años fiscales, lo que dificulta mucho su seguimiento; por ejemplo el cierre de 2012 aún contempla recursos del 2011.

El problema de no ejercer el recurso conforme al año fiscal (subejercicio), señalado también en las auditorías, es que de acuerdo a la LGCG el principio de anualidad señala que solo serán fiscalizados los recursos ejercidos en dicho año fiscal. Los recursos no ejercidos durante ese año, no son fiscalizados por lo que no es posible asegurar el destino final de los mismos a otras necesidades diferentes a las señaladas en la LCF. En el supuesto de que esta forma de operar no ocasionara descontrol en el seguimiento del destino de los recursos, aun así se tendría que tener un registro confiable en la ministración y el ejercicio de los recursos con una explicación clara y suficiente en los reportes y notas que faciliten el seguimiento contable del FAM-AS. Un problema adicional, mencionado en el proceso de administración, se debe a la falta de información del resto de los rubros contables y suficiencia en la información en el rubro

de aclaraciones que permitan un seguimiento contable más específico. Hasta el 2013, con la información de los FU, el gasto ejercido se considera devengado^a y pagado^b. En el proceso contable del Fondo esto podría generar dificultades en la programación y liquidación del pago a los proveedores y por ende en la entrega de los apoyos. Es importante mencionar que algunos de estos problemas se están subsanando en el portal de transparencia presupuestaria del Observatorio de Gasto de la SHCP en donde los registros integran la ampliación a todos los rubros del proceso contable solicitados por la normatividad. Además agregan una columna en donde se mencionan distintos niveles de validación de la información. Sin duda esto le dará más transparencia y armonía a la información para el seguimiento contable del Fondo.

El análisis de sinergias y duplicidades muestra que en el periodo de análisis (2009-2013) registraron ejercicio de programas de asistencia social de los Ramos 12 coordinado por el SNDIF, Ramo 20 coordinado por la SEDESOL y Ramo 6 coordinado por el INMujeres dirigidos a la misma población objetivo que el FAM-AS (niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y familias y personas en desamparo). Considerando únicamente los programas de asistencia social alimentaria que opera el SEDIF con recursos del FAM-AS, la principal complementariedad se observa con los programas destinados a brindar apoyos alimentarios de la SEDESOL (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Abasto de Leche, Programa de Abasto Social de Leche). De acuerdo con la ENSANUT 2012, 36% de los hogares reportaron recibir apoyo de algún programa de asistencia social alimentaria en el año anterior, de éstos casi el 9% reportó recibir apoyo de más de un programa. Debido a que aún se tienen débiles mecanismos de supervisión y control, tanto a nivel estatal como municipal, esto podría mermar la posibilidad de sinergias entre los programas y ocasionar duplicidades en el otorgamiento de los apoyos. Recientemente (2013) la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) conjunta esfuerzos tanto de la SEDESOL como del SEDIF, además de otras instituciones de la administración pública, en la lucha contra la inseguridad alimentaria. De acuerdo con el Decreto por el cual se adhiere el estado a CNCH la discusión sobre los objetivos estratégicos se dará en el seno del COPLADEMOR, lo que podría brindar una orientación más estratégica a los recursos del FAM-AS. Los principales instrumentos de planeación y seguimiento del FAM-AS en Morelos son los Programas Operativos Anuales (POA) los cuales integran información sobre

^a El devengo del gasto legalmente corresponde al momento en que nace la obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados.

^b Refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago.

la programación del presupuesto asignado y de los programas y apoyos que serán financiados con los Fondos; sin embargo, estos documentos presentan limitaciones importantes para poder hacer un seguimiento del avance físico y financiero y poder integrar la información que se requiere para el cálculo de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El estado también da seguimiento a dos de los indicadores del principal insumo estratégico del FAM-AS, la Matriz de Indicadores para Resultados federal (MIR): el indicador de propósito sobre la proporción de recursos del FAM-AS destinados a apoyos alimentarios y uno de los de actividad sobre la proporción de apoyos alimentarios (fríos y caliente) respecto al total del apoyos distribuidos que fueron financiados con recursos del FAM-AS.

Tanto los POA como la MIR muestran congruencia normativa y alineación con los principales instrumentos de planeación a nivel estatal (PED 2013-2018) y con el PND 2013-2018 y los Programas Sectorial de Salud y Anual de Trabajo del SNDIF.

La MIR del FAM-AS sufrió modificaciones en 2013 incrementando el número de indicadores a cinco, incluyendo uno de fin, uno de propósito, uno de componente y dos de actividades, uno de los cuales es al que se daba seguimiento desde el 2008 “Mejoramiento de la asistencia social”. Si bien la MIR del FAM-AS representa un esfuerzo importante para transitar hacia un presupuesto basado en resultados, aún tiene oportunidad de mejora tanto en el diseño de su lógica vertical como en la horizontal. La definición de los indicadores y las variables contempladas en su método de cálculo son poco claras, lo que podría prestarse a interpretaciones en el seguimiento. Aunque en el transcurso de la evaluación se publica la ficha técnica de la MIR 2014, no quedan resueltos problemas semánticos de las variables utilizadas para el seguimiento de algunos s indicadores. Por ejemplo, respecto a los dos indicadores a los que da seguimiento el estado, en el de propósito no se utilizan términos de acuerdo con los lineamientos de armonización contable por lo que no es claro a que etapa del proceso contable se refiere “monto asignado y recibido”. En el caso del indicador de actividad incluye apoyos alimentarios entregados y distribuidos sin que se aclare esta diferencia. Este problema se refleja también en los POA en donde utilizan de manera indistinta entregado y distribuido en los apoyos programados para el año. Esto genera ambigüedades en el seguimiento y el reporte de los indicadores.

Respecto al análisis de resultados de los indicadores a nivel de *Fin* se observa una tendencia creciente en la proporción de personas con inseguridad alimentaria moderada

y severa (carencia por acceso a la alimentación). Si bien esta problemática es compleja y supera los alcances del FAM-AS por su magnitud, alerta sobre la necesidad de que la planeación del FAM-AS deje de ser inercial y transite hacia una planeación estratégica. La velocidad de crecimiento promedio de la prevalencia de inseguridad alimentaria (2008-2012) en Morelos fue de 5.27% en comparación al presupuesto que sólo creció un 0.42%. A nivel nacional la velocidad de crecimiento en el presupuesto fue de 1.90%, similar al crecimiento en la prevalencia de inseguridad alimentaria en el periodo de 1.79%. Es necesaria una revisión más clara de la metodología de focalización que hace el SEDIF y de los recursos y procesos con los que cuentan los municipios para llevar a cabo la entrega y verificación de los apoyos (ver procesos de entrega y verificación).

Un aspecto importante respecto a la focalización de los recursos para la reducción de la inseguridad alimentaria es que esta carencia no siempre se relaciona de manera directa con el grado de marginación de la población y por esto se han hecho esfuerzos por diseñar instrumentos y metodologías más específicos para la identificación y focalización de esta carencia social. En un estudio reciente solicitado por la SEDESOL se muestra que la distribución de apoyos basados *únicamente* en el grado de marginación de los municipios puede tener un error de inclusión hasta del 63.2%, ya que en términos absolutos gran parte de la población en esta condición se encuentra en municipios de baja y muy baja y no en los de alta o muy alta marginación. Como se menciona en el proceso de planeación la EIASA define una metodología más clara para llevar a cabo este proceso, por lo que es importante que el SEDIF se ajuste a ella.

El indicador de *propósito*, relacionado directamente con recursos del FAM-AS destinados a apoyos alimentarios, ha tenido un cumplimiento del 100% desde el 2009. Esto es importante en términos de contribuir al logro del fin, sin embargo, aún está pendiente lograr una sistematización de la información tanto física como contable que le de claridad a los datos y una mejor rendición de cuentas sobre el destino final de los recursos (beneficiarios).

Respecto al indicador de *componente* sobre la proporción de menús que se apegan a los criterios de calidad de la EIASA, Morelos mostró un cumplimiento del 50% respecto a la meta programada para 2013. Esto habla de mejores mecanismos de capacitación del nivel federal (SNDIF) sobre los criterios de la EIASA, no obstante como se señala en la evaluación de procesos, hay ventanas de oportunidad en cuanto a la supervisión de los proveedores y la entrega de apoyos a nivel municipal que completen el círculo virtuoso de calidad de los apoyos.

En cuanto al porcentaje de asesorías, Morelos muestra resultados del 100% de las asesorías programadas para 2012-2013, no obstante, de acuerdo con los resultados de procesos, tienen limitaciones importantes para llevar a cabo estos procesos debido a la insuficiencia de personal operativo y de transporte. Asimismo, no es clara la forma en que se planea este indicador, por lo que se podría tener un cumplimiento del 100% a pesar de que el número de asesorías programadas fuera insuficiente para atender a la población. Es importante señalar que el FAM-AS no cubre la realización de estas asesorías, en general son cubiertas con gasto corriente del SEDIF. Por último y debido a que los recursos del FAM-AS en los últimos cinco años (de acuerdo a los POA) se han destinado exclusivamente a los apoyos alimentarios, el indicador de Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria en Morelos mantuvo un cumplimiento del 100% en todos los años analizados. Existe espacio de oportunidad para aclarar los términos y las variables utilizadas, a fin de armonizar el seguimiento del Fondo.

FORTALEZAS, DEBILIDADES Y RECOMENDACIONES

| FORTALEZAS | | | |
|------------|--|------------------------------------|--|
| | Descripción | Fuente del análisis | Ubicación en el documento (Sección) |
| F1 | Normativamente se tienen definidos tanto los procesos como los actores e insumos para llevar a cabo los diferentes procesos contables del Fondo. | Análisis documental. | Resultados de la evaluación de procesos. |
| F2 | El estado está creando mecanismos para fortalecer la planeación estratégica de los recursos y transitar a una Gestión por Resultados. | Análisis documental y entrevistas. | Resultados de la evaluación de procesos. |
| F3 | Existe el compromiso por parte de los funcionarios implicados en la planeación y en la operación del Fondo en mejorar los distintos insumos de operación, seguimiento y control del Fondo. | Entrevistas. | Resultados de evaluación de procesos operativos. |
| F4 | La eficiente transferencia de recursos permite el pago oportuno de los proveedores. | Entrevistas. | Administración. |
| F5 | Se está fortaleciendo la capacidad de supervisión de los programas financiados con el Fondo, mediante la contratación de personal capacitado y coordinación con otros programas. | Entrevistas. | Ejecución. |
| F6 | Existe una buena coordinación <i>administrativa</i> intersectorial para la operación de los programas de asistencia social alimentaria (Salud, SEP, SEDIF). | Entrevistas. | Comunicación intersectorial. |

| | | | |
|----|--|------------------------------------|---------------------------------------|
| F7 | Se tiene activo un portal de internet para la actualización del acervo documental normativo y operativo del Fondo. | Revisión documental y entrevistas. | Transparencia y Rendición de cuentas. |
|----|--|------------------------------------|---------------------------------------|

| DEBILIDADES | | | |
|-------------|--|--------------------------------------|---|
| | Descripción | Fuente del análisis | Ubicación en el documento (Sección) |
| D1 | No hay consenso en los insumos normativos respecto a los criterios para definir a la población potencial de los programas financiados por el Fondo. | Revisión documental y entrevistas. | Planeación estratégica; Identificación de necesidades. |
| D2 | La planeación estratégica se plantea más como un ejercicio programático y no como el planteamiento de objetivos basado en una evaluación informada de las necesidades y los alcances del Fondo en la consecución de objetivos de mayor alcance para el desarrollo del estado. | Revisión documental/ Entrevistas. | Planeación estratégica. |
| D3 | Carencia de una Matriz de Indicadores para Resultados MIR a nivel estatal que guíen la planeación y seguimiento de los recursos del Fondo. | Revisión documental y entrevistas. | Planeación estratégica; supervisión y control y rendición de cuentas. |
| D4 | Para la identificación de la población potencial de los recursos del Fondo se utilizan insumos y criterios desactualizados (CONAPO, 2005) que no se ajustan a la metodología planteada por el Sistema Nacional del DIF en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). | Revisión documental y entrevistas. | Identificación de necesidades |
| D5 | No existe un sistema de información único que registre y actualice el padrón de beneficiarios de los programas financiados con el Fondo. | Entrevistas y revisión documental. | Identificación de necesidades. |
| D6 | Existe opacidad sobre la capacidad instalada de los municipios para la revisión de propuestas y solicitudes de apoyo y verificación y actualización de padrones de beneficiarios. | Entrevistas y revisión documental. | Recepción y revisión de propuestas. |

| | | | |
|-----|---|------------------------------------|--|
| D7 | El sistema de información contable no permite el seguimiento del avance físico y financiero de los recursos. | Entrevistas y revisión documental. | Planeación; programación y presupuestación. |
| D8 | La Dirección de Administración y Finanzas del Sistema Estatal DIF lleva a cabo una adecuación programática no contemplada en la normatividad sobre los recursos del Fondo, que dificulta el seguimiento contable y limita la transparencia del ejercicio del Fondo. | Entrevistas. Revisión documental. | Programación y presupuestación. |
| D9 | Los insumos programáticos Programa Operativo Anual y Presupuesto de la Dirección de Sistemas Alimentarios no cumplen con los requerimientos definidos en el Instructivo para la elaboración de los POAs de la Secretaría de Hacienda estatal; no cuenta con un diagnóstico situacional sobre la inseguridad alimentaria y la asistencia social en la entidad y los indicadores no siempre son adecuados para los objetivos planteados. Hay inconsistencias en la información física y financiera. | Entrevistas. Revisión documental. | Programación y presupuestación. |
| D10 | La supervisión de almacenes e inventarios no está sistematizada, lo que limita su capacidad de seguimiento. | Entrevistas y revisión documental. | Administración: revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los bienes a contratar. |
| D11 | Existen vacíos normativos respecto a los mecanismos de coordinación interinstitucional (Sistema Estatal DIF/ Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos) para la entrega y verificación de los componentes, sobretodo de desayunos escolares. | Entrevistas y revisión documental. | Ejecución: entrega de beneficios y verificación. |
| D12 | Las Reglas de Operación de los programas financiados con el FAM-AS están desactualizadas. | Entrevistas y revisión documental. | Ejecución: entrega de beneficios y verificación. |
| | | | |

| | | | |
|-----|---|------------------------------------|--|
| D13 | Se ha identificado resistencia de algunos directivos y familiares de los planteles escolares para la entrega y verificación de los desayunos escolares. | Entrevistas y revisión documental. | Ejecución: entrega de beneficios y verificación. |
| D14 | No se tienen instalados mecanismos formales de contraloría social que permitan la evaluación y reajuste de los programas operados con los recursos del Fondo. | Entrevistas y revisión documental. | Supervisión y control. |
| D15 | La información contenida en los formatos de seguimiento físico y contable del Fondo no cumple con los requerimientos normativos; es insuficiente o de baja calidad. | Entrevistas. | Supervisión y control; |
| D16 | Hasta el momento no se habían realizado evaluaciones externas del FAM-AS en el estado. | Entrevistas. Revisión documental. | Evaluación. |
| D17 | No existen mecanismos formales de difusión de los resultados a los beneficiarios de los programas financiados con el FAM-AS. | Entrevistas, revisión documental. | Transparencia y rendición de cuentas. |
| D18 | La información de los portales de transparencia está desactualizada; no hay fechas de corte de la información, ni sistematización en los índices y nombramiento de los archivos, o rutas de acceso. | Entrevistas y revisión documental. | Transparencia y rendición de cuentas. |
| D19 | El presupuesto del FAM-AS para Morelos podría ser insuficiente para frenar la tendencia creciente del problema de la inseguridad alimentaria. | Revisión documental. | Evaluación del desempeño. Presupuesto del FAM-AS. |
| D20 | Aproximadamente el 9 % de los hogares en Morelos, recibe apoyo más de un programa alimentario de distintas Instituciones de la administración pública. | Revisión documental. | Evaluación del desempeño. Sinergias y duplicidades. |
| D21 | La MIR del FAM-AS (federal) tiene problemas tanto en su lógica vertical y horizontal como en los métodos de cálculo de los indicadores. | Revisión documental. | Evaluación de desempeño. Matriz de Indicadores para desempeño. |

| RECOMENDACIONES | | | |
|-----------------|-----------|---|---|
| | Relación | Recomendación | Sector Responsable |
| R1 | D1, D2 | Desarrollar procedimientos estandarizados de operación de Fondo a nivel estatal que faciliten la comprensión integral del sustento normativo sobre los distintos procesos contables del Fondo y que contribuyan a subsanar algunos vacíos normativos en los procesos sustantivos, principalmente en las etapas de definición de objetivos, asignación de recursos, focalización, programación y presupuestación, y supervisión y control. | Sistema Estatal DIF, Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| R2 | D2,D3 | Fortalecer la capacitación por parte de la Secretaría de Hacienda estatal en el diseño de indicadores y matrices de seguimiento para elaborar la Matriz de Indicadores de Resultados MIR del Fondo a nivel estatal. | Sistema Estatal DIF, Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos. |
| R3 | D2,D22,D3 | Informar a la Secretaría de Hacienda de Morelos y la Secretaría de Hacienda Federal los problemas en la descripción de variables de los cinco indicadores de la MIR de FAM-AS. Diseñar una Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS a nivel estatal que incluya indicadores tanto de gestión como estratégicos de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos. | Sistema Estatal DIF , Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| R4 | D1,D2,D4 | Informar a la Federación sobre las inconsistencias normativas para definir a la población potencial que se beneficiará con los apoyos de asistencia social del Fondo. Solicitar que se lleve a cabo una armonización de todos los insumos normativos del Fondo a este respecto conforme con los criterios de la EIASA. | Sistema Estatal DIF , Sistema Nacional DIF , Consejo Nacional de Evaluación |

| | | | |
|----|----------|---|--|
| R5 | D1, D2 | Solicitar al SEDIF la elaboración de un diagnóstico situacional respecto a la inseguridad alimentaria en el estado conforme a los lineamientos de la EIASA que le permita tener una participación más activa en la planeación estratégica del Fondo. Buscar alianzas con otras instancias en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en el marco del COPLADEMOR. | Sistema Estatal DIF , Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| R6 | D2 | Capacitar al personal encargado de la planeación y de la operación de los programas financiados por el Fondo en los nuevos lineamientos de la EIASA (2013-2014) y ajustar los manuales de procedimientos. | Sistema Nacional DIF y Sistema Estatal DIF (Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición) |
| R7 | D3, D4 | Solicitar a los SMDIF contar con un diagnóstico integral participativo de la población objetivo o atendida asistencia alimentaria a nivel municipal sobre la regularidad de la entrega, la calidad de los productos, supervisión, mecanismos de seguimiento de quejas y participación ciudadana. Este diagnóstico permitirá contar con evidencia sobre la situación de la entrega y verificación de beneficios y con ello hacer recomendaciones y adecuaciones a los manuales. | Sistema Estatal DIF , Sistema Municipal DIF, Sociedad civil |
| R8 | D5,D6,D7 | Diseñar un sistema de información que integre avance físico y el financiero del Fondo, que cumpla con los requerimientos señalados en el Ley General de Contabilidad Gubernamental. Valorar si se deben incorporar folios de beneficiarios, tipo de programas, y componente recibido con desglose a nivel municipal. Actualizar el padrón de beneficiarios conforme a los lineamientos establecidos en el Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. | Sistema Estatal DIF (Dirección de Administración y Finanzas, Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición) |
| R9 | D8 | Solicitar a la Auditoria Superior de Fiscalización que realice una evaluación sobre las repercusiones (positivas y negativas) debidas a la adecuación que realiza el SEDIF en el proceso de programación y | Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos. |

| | | | |
|-----|-----|---|---|
| | | <p>presupuestación respecto al principio de anualidad del ejercicio fiscal.</p> <p>Informar los resultados de este análisis, plantear recomendaciones y normar esta conducta.</p> | |
| R10 | D9 | <p>Solicitar a la Secretaría de Hacienda la evaluación del Programas Operativos de la Dirección de Sistemas Alimentarios en términos de calidad y suficiencia de la información; pertinencia de los indicadores y medios de verificación.</p> | <p>Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |
| R11 | D10 | <p>Fomentar que en los procesos de licitación se conforme la tabla de comparación de cotizaciones como se estipula en los referentes normativos; esto permitirá una elección de proveedores sustentada en evidencia en términos de precio-calidad.</p> | <p>Sistema Estatal DIF, Subcomité de Adquisiciones.</p> |
| R12 | D11 | <p>Generar un registro de las cédulas de supervisión de almacenes y sistematizar el proceso (calendarios de supervisión, responsables, entre otros). Este registro permitirá identificar posibles desfases o errores en caso de incumplimientos o quejas de los beneficiarios.</p> | <p>Sistema Estatal DIF, Comisario.</p> |
| R13 | D12 | <p>Definir lineamientos e instrumentos de coordinación intersectorial Sistema Estatal DIF / Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos; Sistema Estatal DIF / Secretaría de Salud Estatal; Sistema Estatal DIF /Protección civil. La sistematización de esta coordinación mediante la designación de atribuciones y obligaciones entre los actores permite asumir responsabilidades y buscar mecanismos de mejora en los procesos.</p> | <p>Sistema Estatal DIF, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, Secretaría de Salud Estatal, Protección civil.</p> |
| R14 | D13 | <p>Actualizar las Reglas de Operación de los diferentes programas financiados por el FAM-AS de acuerdo con los lineamientos de la EIASA. Esto facilitaría la comprensión del marco normativo y operativo de los programas financiados con los recursos del FAM-AS y generaría certidumbre en el actuar de los responsables del Fondo.</p> | <p>Sistema Estatal DIF: Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición.</p> |

| | | | |
|-----|-------------|--|--|
| | | | |
| R15 | D14 | <p>Solicitar a los Sistemas Municipales DIF que en coordinación con el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM) realicen un diagnóstico integral participativo sobre la opinión del personal que interviene en la distribución y entrega de los apoyos alimentarios (directivos, maestros, voluntariado, comités) sobre la percepción sobre el objetivo de los apoyos alimentarios y su contribución a mejorar la calidad de la alimentación de personas sujetas a asistencia alimentaria y sobre los procesos y coordinación para garantizar la entrega de componentes a fin de identificar áreas de oportunidad para crear mecanismos para incentivar la participación de voluntariado en los planteles escolares y de los directivos de centros escolares que otorgan los componentes del Fondo.</p> | <p>Sistema Municipal DIF, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos.</p> |
| R16 | D15 | <p>Establecer mecanismos claros y transparentes de participación ciudadana (contraloría social) que incidan en los procesos de planeación, supervisión y control y evaluación del Fondo. Propiciar la participación de los beneficiarios de los programas financiados con el Fondo. Estos mecanismos se podrían insertar en los comités escolares y comités ciudadanos designando una persona de enlace con el comisario y con la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición.</p> | <p>Sistema Estatal DIF , Sistema Municipal DIF</p> |
| R17 | D5, D7, D16 | <p>Se sugiere que las Secretarías de Salud y de Hacienda estatales creen mecanismos para asegurar que la información que reciben para medir el avance físico y financiero del gasto se ajuste a Ley de Contabilidad Gubernamental y de acuerdo con los principios de</p> | <p>Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |

| | | | |
|-----|-----|---|---|
| | | <p>armonización contable. Estas instancias no deberían medir el cumplimiento en términos de la rendición de cuentas con la recepción propiamente del Formato Único sino con la calidad de la información incluida en el Formato.</p> | |
| R18 | D17 | <p>Garantizar una partida presupuestal para fomentar y cumplir con la normatividad de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto a la evaluación externas del desempeño del FAM-AS.</p> | <p>Sistema Nacional DIF, Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |
| R19 | D18 | <p>Crear mecanismos de difusión para los beneficiarios sobre los resultados programas financiados con el FAM-AS; estos deberán ser plurales y adecuados para la población con alto grado de vulnerabilidad o rezago social. Buscar mecanismos de difusión a través de las escuelas, lugares de encuentro comunitario, en los centros de salud, periódicos murales y radio.</p> | <p>Sistema Estatal DIF. .</p> |
| R20 | D19 | <p>Asignar un área que administre, supervise, verifique, de seguimiento e integre la información de los diferentes portales de transparencia: sistematización en los índices, nombramiento de archivos, rutas de acceso. Actualizar faltantes de información de anexos de la cuenta pública sobre avance físico financiero, padrones de beneficiarios, resultados de las auditorías, entre otros. La información sobre los padrones de beneficiarios deberá cumplir con la normatividad respecto a la confidencialidad de la información.</p> | <p>Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |
| R21 | D22 | <p>Solicitar al SNDIF que se haga del dominio público el sistema informático sobre inseguridad alimentaria del SNDIF que permita analizar con mayor detalle los distintos elementos que la integran (calidad de los productos utilizados, población beneficiara, etcétera.) y dar seguimiento a los indicadores de la</p> | <p>Sistema Estatal del DIF, Sistema Nacional del DIF, Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |

| | | |
|--|--|------|
| | | MIR. |
|--|--|------|

Introducción

El Ramo 33 está compuesto de ocho Fondos de aportaciones, cada uno de ellos enfocado hacia alguna área de política social que van desde la salud, la educación, la asistencia social, el seguridad pública o el financiamiento para la realización de obras y acciones de infraestructura social básica. (1) El FAM es uno de los ocho Fondos que componen el Ramo 33, el cual está orientado al financiamiento en dos vertientes: asistencia social e infraestructura educativa. El valor estratégico de este Fondo, en la vertiente de asistencia social (FAM-AS), radica principalmente en mejorar las condiciones de nutrición de la población vulnerable o en desamparo otorgando mayoritariamente desayunos escolares y despensas. Tanto por la cantidad de recursos distribuidos como por la variedad de objetivos en materia de desarrollo social, el Ramo 33 ha sido objeto de diversas investigaciones y abordajes tanto teóricos como empíricos. (2) Sin embargo, dada la heterogeneidad no sólo de los problemas relacionados con carencias sociales que enfrentan los estados y los municipios del país sino también respecto a los instrumentos normativos (en muchos de los casos poco precisos) y capacidades operativas, además de las limitantes de información disponible sobre la orientación de los recursos, los abordajes que se han realizado todavía son insuficientes (escasos) no sólo para determinar la eficacia de la aplicación de los recursos del Ramo 33 en la atención de las necesidades sociales, sino también para entender cómo operan *realmente* los Fondos en los distintos contextos.

De modo que evaluar el ejercicio de los recursos que hacen los gobiernos locales como parte del Ramo 33 implica contar la mayor de las veces con pocos referentes tanto metodológicos como operativos. Este ha sido el caso para la evaluación del FAM-AS en Morelos y, en ese sentido plantear una evaluación que fuera útil dada la etapa de desarrollo del Fondo en el estado ha implicado diseñar una estrategia para considerar cuidadosamente los distintos elementos del contexto normativo y operativo del ejercicio de los recursos del Fondo en el estado, entre ellos las necesidades y requerimientos de información y análisis relevante sobre el ejercicio de recursos por los responsables del mismo. En función de lo anterior se determinó la necesidad de una evaluación de desempeño (centrada en resultados) pero que, dada la etapa de evaluación del Fondo en Morelos dicha evaluación debía estar precedida, y más todavía, integrada a una evaluación de procesos.

Este orden en las evaluaciones ha permitido que, en una primera fase, el análisis de los procesos permitiera entender las particularidades del ejercicio de los recursos del Fondo y a partir de ahí ayudar a plantear una evaluación de desempeño considerando datos e

información disponible y relevante, y que tuviera mayor sentido cuando se analizan en función de las capacidades operativas y normativas que tiene el estado.

Sin embargo, desde el propio diseño de la evaluación conjunta, los resultados de la evaluación de desempeño se plantearon también como un referente para identificar procesos y acciones asociados al Fondo que pudieran requerir atención especial. En este sentido, esta estrategia que permite la retroalimentación entre las dos evaluaciones puede ser considerada entonces como parte de un ejercicio que ha permitido evaluar integralmente el FAM-AS en Morelos, y cuyo esfuerzo puede ser útil tanto para responder cuestiones relevantes para los tomadores de decisiones como para sentar un precedente que oriente futuras evaluaciones. En este contexto y como parte de la obligación explícita que establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se presenta esta *Evaluación de Procesos y Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples en su vertiente de Asistencia Social (2013)*, producto de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Hacienda del estado de Morelos a través de la Subsecretaría de Planeación del estado de Morelos y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), a través del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE).

El contenido de esta evaluación conjunta se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se realiza una contextualización de la operación del Fondo en Morelos. En el segundo y tercer apartado, se presentan, respectivamente, los objetivos de la evaluación y la metodología desarrollada. En el cuarto apartado se presentan los resultados tanto de la evaluación de procesos como de desempeño. En el quinto apartado se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este ejercicio de evaluación del FISE. Finalmente se presentan algunas de las principales Fortalezas, Debilidades y Recomendaciones para el ejercicio de los recursos del Fondo en el estado de Morelos.

1. Antecedentes

Uno de los mecanismos más significativos de transferencias de recursos presupuestarios federales a las entidades federativas y a los municipios, destinados al desarrollo social, son los Fondos de Aportaciones Federales, conocidos también como Ramo 33. En 2013 los recursos del Ramo 33 representaron en promedio alrededor del 39% del gasto federalizado que fue transferido a las entidades federativas y municipios^c. Para algunas entidades y municipios los recursos del Ramo 33 llegan a representar la mayor fuente de ingresos públicos.

Dicho Ramo fue creado a finales de la década de los noventa en el marco de un proceso de descentralización que inició en los ochenta con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sustentado en la LCF, con el propósito de que los gobiernos locales contarán con mayor autoridad en el ejercicio del gasto público orientado al desarrollo social. El ejercicio de dichos recursos está condicionado al cumplimiento de objetivos y metas alineadas principalmente al fortalecimiento de los rubros de educación, salud y seguridad pública, entre otros, distribuyendo sus recursos en ocho fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) *(citado en la última reforma de la Ley de Coordinación Fiscal como Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo)*;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM);
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En la última década la cantidad de recursos que se ha transferido a las entidades federativas se ha incrementado en todos y cada uno de los Fondos que integran el Ramo 33. El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) es el quinto de los ocho Fondos que forman el Ramo General 33 cuyos recursos están orientados en dos vertientes: a. Asistencia social (FAM-AS): enfocada

^c Datos de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2013, SHCP.

principalmente en proveer de asistencia social alimentaria a través de otorgar, mayormente, desayunos escolares y despensas a personas en pobreza, con alto grado de marginación y vulnerabilidad social; e, b. Infraestructura educativa (FAM-IE): centrada en el desarrollo, mantenimiento, y rehabilitación de la infraestructura de educación básica, media superior y superior.

En el periodo (2003-2013) el FAM-AS a nivel nacional pasó de \$ 5,190 a \$ 7,803 millones de pesos. Sin embargo, el Fondo al que se destinó la mayor cantidad de recursos durante todo el período fue el FAEB con un monto que pasó de \$ 261,117 a \$ 320,242 millones de pesos(3-13) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Presupuesto nacional asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012)

| | FAM | | | | | | | | | Total |
|------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|---------|
| | FAEB | FASSA | FAIS | FAM-AS | FAM-IE | FAFM | FASP | FAET A | FAFEF | |
| 2003 | 261,117 | 48,956 | 34,781 | 5,190 | 6,160 | 35,647 | 3,951 | 4,845 | 27,682 | 428,328 |
| 2004 | 266,084 | 51,105 | 34,844 | 5,170 | 6,147 | 35,713 | 5,187 | 4,845 | 39,098 | 448,190 |
| 2005 | 281,562 | 53,803 | 37,702 | 5,599 | 6,677 | 38,641 | 7,076 | 4,995 | 34,807 | 470,863 |
| 2006 | 290,204 | 54,423 | 38,184 | 5,671 | 6,762 | 39,136 | 6,702 | 5,079 | 39,210 | 485,371 |
| 2007 | 297,301 | 56,781 | 40,936 | 6,079 | 7,250 | 41,955 | 6,419 | 5,075 | 22,924 | 484,719 |
| 2008 | 299,121 | 57,159 | 45,901 | 6,817 | 8,129 | 47,045 | 7,191 | 5,102 | 25,704 | 502,169 |
| 2009 | 300,451 | 57,071 | 45,757 | 6,795 | 8,103 | 46,897 | 7,936 | 5,132 | 25,623 | 503,765 |
| 2010 | 304,121 | 58,458 | 45,566 | 6,767 | 8,070 | 46,701 | 7,615 | 5,166 | 25,517 | 507,981 |
| 2011 | 305,831 | 62,391 | 48,613 | 7,219 | 8,610 | 49,825 | 7,454 | 5,262 | 27,224 | 522,427 |
| 2012 | 311,027 | 66,293 | 49,499 | 7,351 | 8,766 | 50,733 | 7,374 | 5,511 | 27,720 | 534,273 |
| 2013 | 320,242 | 67,681 | 52,376 | 7,803 | 9,250 | 53,681 | 7,529 | 5,467 | 29,330 | 553,358 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto - Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. [Montos deflactados a 2012].

Las aportaciones federales que con cargo en el FAM-AS reciben los estados se destinan *principalmente* a otorgar desayunos escolares en caliente y frío, apoyos alimentarios (despensas), y abastecimiento de comedores en albergues, escuelas y casas hogar. Adicionalmente los recursos de asistencia social, de acuerdo con la LAS(14) y el Manual de organización de la Dirección General del SEDIF(15), pueden ser utilizados para apoyo en

servicios funerarios, la compra de medicamentos, aparatos ortopédicos, sillas de ruedas, asesoría jurídica, medicinas y vestimenta.

Además de la LCF, entre los referentes del Fondo están la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)(16)^d, la cual es una herramienta desarrollada por el SNDIF que busca armonizar de manera integral tanto los criterios de focalización de la población potencial de los programas financiados con el Fondo a nivel estatal, como los criterios de calidad nutrimental de los apoyos; además, también busca normar las acciones de orientación alimentaria. A la EIASA se suman también la Estrategia de Orientación Alimentaria (EOA, 2003) y los Lineamientos del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra la obesidad y el sobrepeso(17).

La distribución general de los recursos del FAM-AS se realiza por medio de las asignaciones y reglas que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La distribución presupuestal a nivel estatal de este recurso la realiza la Secretaría de Salud Federal a través del SNDIF con fundamento en lo establecido por el artículo 41 segundo párrafo de la LCF, bajo la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El SNDIF determina la distribución y calendarización, por entidad federativa de los recursos, conforme a la aplicación de la Fórmula de Distribución de los Recursos del Ramo 33 Fondo V.i., en acuerdo con los Sistemas Estatales DIF y el DIF D.F. Dicha fórmula comprende las siguientes variables:^e

- El monto a distribuir con base en el presupuesto histórico^f
- El monto a distribuir con base en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS)^g
- El monto a distribuir con base en el Índice de Desempeño (ID)^h

La fórmula de cálculo del Índice de Vulnerabilidad Social del SNDIF incluye:

$$IVS = 0.20(VF) + 0.07(VD) + 0.13(VG) + 0.30(VE) + 0.30(VS)$$

^d En 2013 la EIASA incluye metodologías muy específicas de focalización de los programas mediante el sistema informático de inseguridad alimentaria y la encuesta para focalizar hogares y personas con inseguridad alimentaria.

^e Aun cuando los criterios de la fórmula de distribución se mencionaban en los avisos que daba a conocer la Secretaría de Salud a través del SNDIF para la distribución y calendarización del Fondo a las entidades federativas, ésta no se hizo explícita hasta el 2014.

^f El presupuesto histórico toma como base el monto del año 2002, ya que fue el último año en el cual el presupuesto fue asignado sin fórmula.

^g El índice de vulnerabilidad social (IVS) se integra de cinco componentes ponderados de manera diferencial con mayor peso en vulnerabilidad infantil: familiar, discapacidad, género, relacionados con salud, educación y nutrición infantil.

^h El índice de desempeño (ID) toma en cuenta variables asociadas con la operación de la EIASA y de la Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario (DIFerente).

Donde:

- IVS=Índice de Vulnerabilidad Social
- VF=Vulnerabilidad Familiar
- VD=Vulnerabilidad por Discapacidad y por ser Adulto Mayor
- VG=Vulnerabilidad por Condición de Género
- VE=Vulnerabilidad Infantil en Educación
- VS=Vulnerabilidad Infantil en Salud y Nutrición

La mayor ponderación (del 60%) de la fórmula se asocia a las variables relacionadas vulnerabilidad infantil en la esfera educativa, de salud y nutrición.

Dentro de las condiciones para la asignación del FAM señalan que el presupuesto asignado no puede ser menor al del año anterior y otorgan libertad de distribuir los recursos a cada Sistema Estatal DIF y DIF DF en función de sus necesidades particulares. Por último la distribución de estos recursos buscará siempre la correspondencia con el Índice de Vulnerabilidad Social estatal. La LCF también señala que el 46% de estos recursos totales del FAMⁱ se deben orientar a desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social. Con esto se garantiza que el FAM-AS contribuya el objetivo estratégico de reducir la inseguridad alimentaria a través de los lineamientos planteados en la EIASA.

Panorama contextual de las variables asociadas a la asignación de recursos del FAM-AS

Debido a que en el aviso por el cuál de da a conocer esta fórmula no se especifican los criterios utilizados para medir la vulnerabilidad infantil (en salud, nutrición y educativa) ni la vulnerabilidad familiar, se utiliza información de los reportes del CONEVAL (2008-2012)^j sobre la medición multidimensional de la pobreza para presentar la situación que guardan algunas variables asociadas ^k(rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud y carencia por acceso a la alimentación) en el estado, su comportamiento en el periodo y las diferencias con lo observado a nivel nacional (ver Cuadro 2). Se hace particular énfasis en la variable de

ⁱ 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.

^j CONEVAL (2008, 2010,2012).”Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México”

^k Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar. Las carencias sociales son: carencia por rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, carencia de acceso a la seguridad social, carencia por la calidad y espacios de la vivienda, carencia por servicios básicos en la vivienda y carencia de acceso a la alimentación.

carencia por acceso a la alimentación¹, debido a que es la variable utilizada para el cálculo del indicador de Fin "Variación de personas en inseguridad alimentaria" en la MIR del FAM-AS.

Cuadro 2. Prevalencia de rezago educativo y carencia de acceso a la alimentación y a servicios de salud, nacional y Morelos (2008-2010)

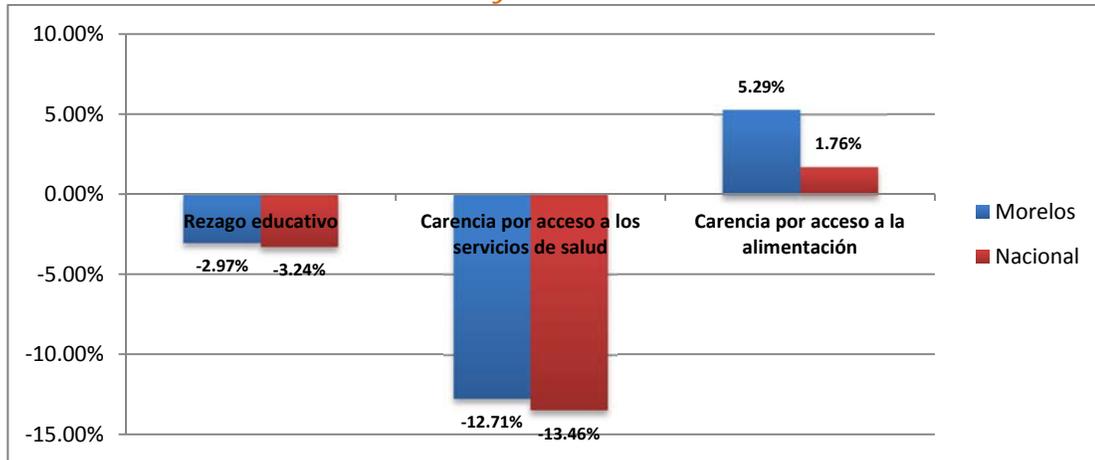
| Variables | 2008 | | | 2010 | | | 2012 | | | Variación en el periodo | |
|--|----------|---------|------|----------|---------|------|----------|---------|------|-------------------------|----------|
| | Nacional | Morelos | Dif. | Nacional | Morelos | Dif. | Nacional | Morelos | Dif. | Morelos | Nacional |
| Rezago educativo | 21.9 | 21.6 | -0.3 | 20.7 | 19.3 | -1.4 | 19.2 | 19.2 | -0.1 | -2.97 | -3.24 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 38.4 | 38.4 | 0.0 | 29.2 | 29.9 | 0.7 | 21.5 | 22.3 | 0.8 | -12.71 | -13.46 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 21.7 | 25.0 | 3.3 | 24.8 | 22.0 | -2.9 | 23.3 | 30.7 | 7.4 | 5.29 | 1.76% |

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

El comportamiento tanto de la prevalencia de rezago educativo como de la carencia por acceso a los servicios de salud ha seguido una tendencia decreciente tanto en el estado como a nivel nacional. La carencia por acceso a servicios de salud observa mejoras sustantivas y similares tanto en el estado y a nivel nacional (-12.7 % Morelos en comparación a -13.46 % nacional). El rezago educativo muestra una mejoría modesta, con una reducción de alrededor del 3 %, similar en Morelos y a nivel nacional. Sin embargo, esta tendencia no se observa en la prevalencia de carencia por acceso a la alimentación, en donde Morelos muestra un incremento marcado y mayor al nacional de 5.29 % en comparación con 1.76 % a nivel nacional entre el 2010 y el 2012. Esta variación representa un incremento de 131 mil personas que se incorporan al estrato con carencia por acceso a la alimentación en dos años en Morelos (ver Gráfica 1).

¹ La variable de carencia por acceso a la alimentación mide el grado de inseguridad alimentaria que presenta la población (severo, moderado, leve y seguridad alimentaria). La carencia alimentaria se considera cuando tiene un grado de inseguridad alimentaria moderado y severo.

Gráfica 1. Variación en el periodo en la prevalencia de variables de vulnerabilidad social relacionadas con la asignación de recursos del FAM-AS, Nacional y Morelos 2008-2010



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Los cinco municipios con mayor concentración de personas en esta condición son: Cuernavaca (76,895 personas), Jiutepec (47,713 personas), Emiliano Zapata (29,440 personas), Cuautla (28,684 personas) y Temixco (25,608 personas). En once de los treinta y tres municipios la prevalencia de esta carencia supera el 25 %, siendo los cinco más afectados Ocuilco (36.5 %), Emiliano Zapata (28.5 %), Miacatlán (28.0 %), Temixco (27 %) y Tlayacapan (26 %) (18).

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT) (19) las variables asociadas a condiciones de inseguridad alimentaria crónica en menores de cinco años son bajo peso, talla baja y emaciación; las prevalencias para estas variables son de 2.6%,10.2% y 1.5 % respectivamente. Todas ellas mostraron resultados favorables respecto a los datos del 2006. La prevalencia de bajo peso se redujo un 16.1%, la de talla baja un 20.3% y la de emaciación un 34.8%.

Como se señaló en los antecedentes del FAM-AS, la fórmula de distribución contempla mayormente las variables asociadas al rezago infantil, las cuales se pueden englobar en pobreza extrema desde una concepción multidimensional.^m De acuerdo con informes del CONEVAL 2012 los niños y los adolescentes padecen pobreza en una proporción mayor a los adultos, con una prevalencia de 53.5% que equivale a más de 21 millones de personas de este grupo a nivel nacional en esta condición (20). Con el objetivo de evaluar la congruencia en la asignación del presupuesto del FAM-AS a nivel estatal en 2013, se analizó el gasto asignado de FAM-AS con el número de personas menores de 17 años en pobreza y pobreza extrema a nivel estatal como variable *proxi* del IVS utilizado en la fórmula de asignación previamente señalada. La distribución porcentual del gasto asignado de FAM-AS a nivel estatal de acuerdo con el número de personas de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema muestra que el Estado de México recibió la mayor proporción del gasto (10.54%) y la menor Baja California (0.44%). (13) Se observa una tendencia positiva en la relación entre el presupuesto asignado y el número de personas menores de 17 años en pobreza y pobreza extrema, con excepción del DF (6.16%) y Oaxaca (6.14%), que si bien tienen un número de personas menor en esta condición, reciben mayor proporción de presupuesto de FAM-AS en comparación a Guerrero (5.33%) y Jalisco (4.93%) (ver Cuadro 3).

^m La pobreza extrema se define como tener tres o más carencias en el ejercicio de al menos dos de sus derechos sociales y viven en hogares sin ingresos suficientes para mantener requerimientos alimentarios.

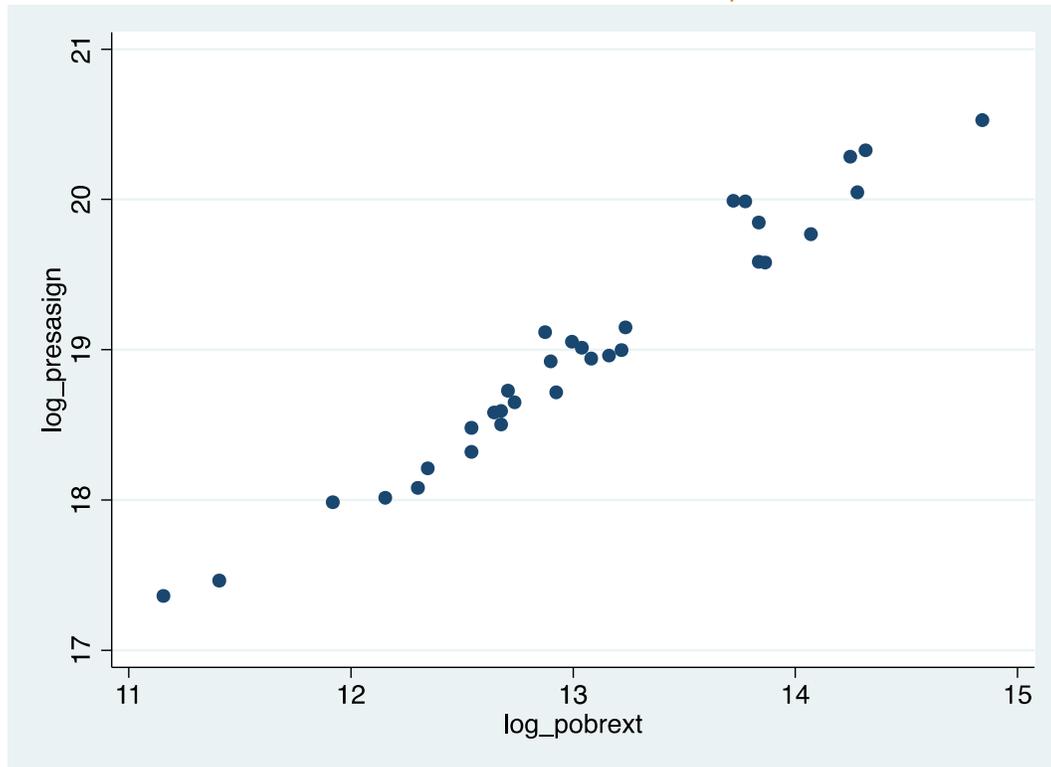
Cuadro 3. Prevalencia de personas de 0-17 años en condición de pobreza y pobreza extrema (2012) y proporción de gasto asignado de FAM-AS (2013) Estados seleccionados

| Estado | Número de personas menores de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema Miles | %pobreza menores 0-17 años | Monto asignado Millones | % Monto |
|---------------------|--|----------------------------|-------------------------|---------|
| México | 2,790 | 53.2 | 822.1 | 10.5 |
| Chiapas | 1,650 | 81.7 | 672.8 | 8.62 |
| Veracruz | 1,540 | 59.8 | 644.6 | 8.26 |
| Puebla | 1,590 | 72.5 | 508.7 | 6.52 |
| Distrito Federal | 910 | 39.6 | 480.7 | 6.16 |
| Oaxaca | 960 | 66.9 | 478.9 | 6.14 |
| Guerrero | 1,020 | 77.1 | 416.3 | 5.33 |
| Jalisco | 1,290 | 48.3 | 385 | 4.93 |
| Nuevo León | 440 | 30 | 188.2 | 2.41 |
| Coahuila | 320 | 33.2 | 118.7 | 1.52 |
| Morelos | 310 | 50.4 | 117.5 | 1.51 |
| Campeche | 150 | 50.6 | 64.7 | 0.83 |
| Baja California Sur | 70 | 33.7 | 34.7 | 0.44 |
| Nacional | 21,160 | 53.7 | 7,802.8 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con información del informe de CONEVAL sobre pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010.

Morelos recibió 1.51% del presupuesto asignado de FAM-AS, similar a Coahuila (1.52%), ambos estados con un número similar de personas de este grupo en pobreza y pobreza extrema (310-320 mil personas respectivamente).

Gráfica 2. Gráfica de dispersión entre el logaritmo de personas de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema (2012) y el logaritmo del monto asignado para FAM-AS en 2013 en las entidades federativas, deflactado 2012



$$\log\text{Gast_asign (2013)} = 6.59 + \log\text{pobreza0-17 años 2012 (0.94)}. R^2=0.96, p<0.00$$

Fuente: Elaboración propia con información del informe sobre pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010

En el modelo de regresión lineal simple, transformando las variables de presupuesto asignado (2013) deflactado 2012 y el número de personas de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema (2012) a logaritmo, mostró que el 96% de la variabilidad del gasto asignado en los estados se explica por el número de personas de este grupo en pobreza y pobreza extrema.

$$\log\text{Gast_asign (2013)} = 6.59 + \log\text{pobreza}<17 \text{ años 2012 (0.94)}. R^2=0.96, p<0.00$$

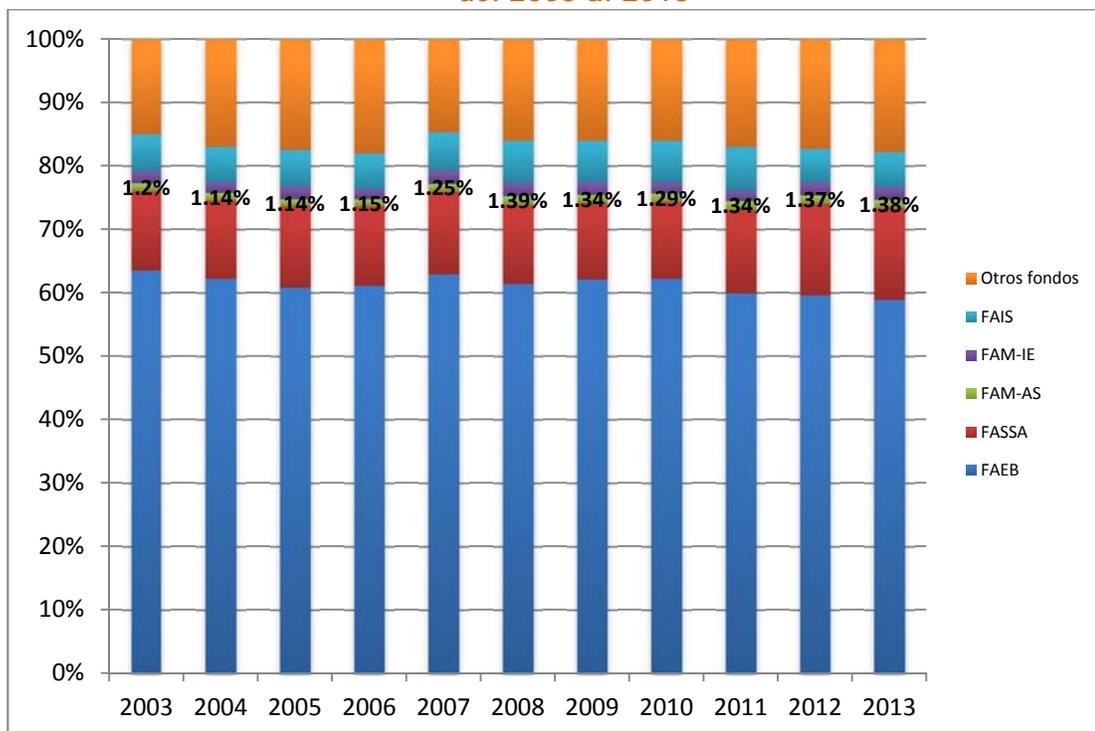
logGast_asign (2013): logaritmo del gasto asignado del FAM-AS en 2013.
 logpobreza<17 años 2012: logaritmo del número de personas de 0- 17 años en pobreza y pobreza extrema de acuerdo al informe de 2012.

De acuerdo con el modelo, por cada incremento en un punto porcentual en el número de personas de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema en el estado, se incrementa en promedio 2.56 puntos porcentuales el presupuesto asignado de FAM-AS.

1.1 El FAM-AS en Morelos: el Fondo y su contexto

De los recursos del Ramo 33 que ha recibido Morelos durante 2003-2013 en términos reales, el FAEB es el que concentra la mayor proporción de recursos (\$ 5,331.9 millones, 61.2 %), seguido por el FASSA (\$1,123.5 millones, 12.9 %). El presupuesto del FAM-AS durante el periodo oscila entre 1.14% y el 1.39 % (promedio \$ 110.98 millones de pesos). En 2013 el presupuesto asignado para el FAM-AS es de \$ 117.5 millones de pesos (21-31) (ver Gráfica 3 y Cuadro 4).

Gráfica 3. Proporción de cada Fondo del Ramo 33 (FAEB, FASSA, FAIS, FAM-AS, FAM-IE, FAFM y Otros) respecto al total de los mismos en el estado de Morelos del 2003 al 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PEF para el estado de Morelos, considerando las proporciones de los montos totales en millones de pesos.

*Incluye: FASP, FAETA, FAFM y FAFEF.

Cuadro 4. Presupuesto asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 en el estado de Morelos (cifras en millones de pesos)

| | FAM | | | | | | | | | Total |
|------|-------|-------|------|--------|--------|------|------|-------|-------|-------|
| | FAEB | FASSA | FAIS | FAM-AS | FAM-IE | FAFM | FASP | FAETA | FAFEF | |
| 2003 | 4,406 | 869 | 404 | 84.1 | 135.2 | 572 | 79 | 89 | 298 | 6,936 |
| 2004 | 4,493 | 893 | 401 | 82.6 | 124.3 | 578 | 106 | 95 | 450 | 7,223 |
| 2005 | 4,629 | 970 | 434 | 86.5 | 153.1 | 626 | 152 | 96 | 460 | 7,605 |
| 2006 | 4,749 | 973 | 438 | 89.1 | 119.9 | 634 | 144 | 97 | 524 | 7,768 |
| 2007 | 4,921 | 1,022 | 472 | 98.0 | 158.1 | 655 | 138 | 100 | 258 | 7,822 |
| 2008 | 4,938 | 1,004 | 532 | 111.4 | 172.6 | 734 | 154 | 99 | 301 | 8,045 |
| 2009 | 5,065 | 981 | 535 | 109.1 | 156.6 | 730 | 169 | 100 | 304 | 8,151 |
| 2010 | 5,119 | 999 | 538 | 106.0 | 150.6 | 727 | 163 | 103 | 323 | 8,228 |
| 2011 | 5,022 | 1,101 | 570 | 112.1 | 147.0 | 785 | 161 | 105 | 372 | 8,375 |
| 2012 | 4,947 | 1,197 | 433 | 113.3 | 171.4 | 797 | 158 | 103 | 379 | 8,298 |
| 2013 | 5,030 | 1,225 | 465 | 117.5 | 170.4 | 842 | 163 | 103 | 414 | 8,530 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto - Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. [Montos deflactados].

Si bien los lineamientos y la cantidad de recursos del FAM-AS se definen desde la Federación, la operación de los programas que financia el Fondo, específicamente los programas alimentarios incluidos en la EIASA, se articulan a partir de la estructura operativa y normativa del DIF en entidades y los municipios.

En la vertiente de asistencia social (FAM-AS) es la Secretaría de Salud federal como institución coordinadora de la asistencia social a través del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) como institución rectoraⁿ de los programas de asistencia social alimentaria, las instancias que articulan esfuerzos para mejorar las condiciones de nutrición de las personas sujetas a asistencia social mediante la canalización de los recursos del FAM-AS a los programas integrados en la Estrategia Integral para la Asistencia Social Alimentaria (EIASA). A nivel estatal el Sistema para

ⁿ Según la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad se establece que el Sistema DIF es el Organismo rector de la Asistencia Social en el estado.

el Desarrollo Integral de la Familia, como el órgano de asistencia social, se encuentra sectorizado en la Secretaría de Salud([32](#), [33](#))^o.

Otras instancias relacionadas con la operación del FAM-AS son la Secretaría de Educación Pública estatal a través del Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM) quien proporciona el censo de los planteles escolares sujetos a los programas alimentarios y participa en la logística de distribución de los apoyos; la Secretaría de Hacienda estatal (SHEM) relacionada con la asignación y el seguimiento del ejercicio del FAM-AS, además de la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior de Fiscalización y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, quienes intervienen principalmente en la rendición de cuentas, evaluación, seguimiento y transparencia.

La obligación de evaluar el ejercicio y desempeño del FAM-AS, surge como una herramienta para lograr un uso eficiente de los recursos. Si bien hasta el momento Morelos no cuenta con un ejercicio de evaluación interna o externa de este Fondo, existen referencias sobre la operación y el ejercicio de los recursos del FAM-AS en los Informes de la Auditoría Superior de la Federación. La fiscalización de la cuenta pública del FAM-AS en Morelos ha sido limitada, entre el año 2000-2010 sólo se registran dos auditorías, lo que ha limitado el avance para mejorar los procesos contables del Fondo([34-37](#)). Como referencia y por la falta de más información de la fiscalización de este Fondo en el estado, se citarán los principales hallazgos encontrados en las auditorías del FAM-AS:

- Falta de reglas de operación y lineamientos para la operación del Fondo.
- Falta de elaboración y difusión pública de los diagnósticos.
- Problemas en la calidad en los informes trimestrales a la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.
- Falta de publicación actualizada de los padrones de beneficiarios.
- En lo que respecta a gestión presupuestaria del Fondo, se identificó que el presupuesto de la entidad no se basa en una clasificación por programas.
- Avance limitado en el proceso de evaluación del desempeño del Fondo.
- Cumplimiento parcial de las metas y objetivos del Fondo, como resultado del subejercicio de los recursos.

^o Manual de Organización Dirección General del Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos

Con estos antecedentes, los informes de las auditorías de la ASF nos permiten suponer que es difícil rastrear y monitorear el flujo financiero de los recursos del FAM-AS y posiblemente, a ello se deba que se puedan presentar irregularidades. No obstante, a lo largo de este documento buscaremos proporcionar evidencias que contribuyan a la comprensión e identificación de elementos normativos y operativos que podrían incidir de forma positiva o negativa en el desempeño del FAM-AS en Morelos.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Evaluar la operación y el desempeño de los recursos canalizados a través del FAM-AS al Estado de Morelos, mediante la descripción y el análisis de los procesos llevados a cabo por la estructura operativa de la entidad y de los indicadores de resultados definidos normativamente, para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficiencia, efectividad, desempeño y resultados del Fondo.

2.2 Objetivos específicos

- Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada al Fondo, y hacer una revisión de los mecanismos existentes para la vigilancia, control y rendición de cuentas;
- Describir la ejecución del Fondo a través de los procesos normativos;
- Identificar las brechas de implementación en contraste con la normatividad que se presentan durante la gestión del Fondo y con base en ello, identificar las debilidades, fortalezas y amenazas que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del recurso;
- Verificar que los procesos sustantivos asociados al flujo de los recursos financieros cumplan con los objetivos establecidos en la normatividad;
- Analizar si la articulación de los procesos operativos contribuye al logro de los objetivos del Fondo, y
- Analizar la vinculación de los Fondos con la planeación estatal, sectorial y nacional a través de la Matriz de Indicadores para Resultados;
- Identificar las principales sinergias y duplicidades que se presentan en la consecución de los objetivos del Fondo;
- Examinar los resultados alcanzados por el Fondo respecto a la atención del problema para el que fue creado;
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores del Fondo puedan implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

3. Metodología

La propuesta metodológica del estudio se distribuye en dos abordajes, el primero se refiere a una evaluación de procesos y el segundo corresponde a una revisión de su desempeño con base en los indicadores propuestos normativamente. Dichos abordajes se detallan a continuación.

3.1 Evaluación de procesos

La estrategia metodológica diseñada para esta evaluación conjunta se desarrolla en cuatro secciones. En una primera sección se aborda la parte del trabajo de gabinete que consiste en la revisión de la normatividad federal y del estado de Morelos relacionada con el ejercicio de los recursos del FAM-AS. En una segunda sección se definen los lineamientos para la obtención de información sobre los procesos operativos que incluye, principalmente, las características y el ejercicio del principal instrumento de recolección de información: la Guía de Entrevista Semi-estructurada. La última sección está dedicada a plantear los criterios para la sistematización de información y el plan de análisis. El planteamiento de esta metodología para la Evaluación de Procesos del FAM-AS implicó la definición de macro-procesos y procesos normativos para que se asumieran como marco de referencia para la comprensión y el análisis sistemático de la operación del Fondo. El enfoque de procesos es útil en la medida que permite observar la consecución de las actividades teniendo como principal referencia el logro de resultados y objetivos mediante la inclusión de diferentes recursos en el marco de la participación de diversos actores.

El abordaje propuesto considera una revisión normativa y su contrastación con la operación, a través de la información obtenida de las entrevistas con funcionarios clave de dos de las dependencias mayormente implicadas en la operación del FAM-AS en Morelos: las Secretarías de Hacienda y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

En este sentido, la estrategia permitirá describir la trayectoria completa de los principales procesos normativos que intervienen en el ejercicio de los recursos del FAM-AS en el estado de Morelos, profundizando en aquellos procesos considerados como *sustantivos* para el ejercicio de la operación del Fondo. Dichos procesos son

considerados *sustantivos* por ser procesos relevantes en la toma de decisiones como los son definición de objetivos estratégicos del Fondo y/o en aquéllos en donde existe un factor decisivo respecto al destino de los recursos, su ejecución y los mecanismos de control implementados para el seguimiento contable del Fondo.

3.1.1 Análisis de gabinete

La estrategia general de evaluación partió de una *revisión y análisis documental* de la normatividad Federal que sustenta la operación del FAM-AS, principalmente, la Ley de Coordinación Fiscal(38), la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria(39), Ley General de Contabilidad Gubernamental(40), la Ley Federal de Transparencia(41), la Ley Federal de Fiscalización(42), Ley General de Salud (43), , Ley General de Asistencia Social(14), Presupuesto de Egresos de la Federación 2013(12), los Lineamientos de Operación del Ramo 33(1), Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA)(16), así como (32)el Aviso por el cual la Secretaría de Salud da a conocer la fórmula de distribución de los recursos del FAM-AS a los estados (44)y la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) correspondiente a 2013(45, 46).

Del ámbito estatal se ha revisado la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana(32), Ley Estatal de Adquisiciones y su reglamento(47), la Ley de Planeación(48), Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos(49), la Ley de Información Pública(50),, el Presupuesto de Egresos del Estado 2013 (12), el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018(51), el Programa Sectorial de Salud 2013-2018 (52), así como el Reglamento Interior (53), además de los Manuales de Organización, de Políticas y Procedimientos del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (33, 54, 55)y de algunas de las áreas de la Secretaría de Hacienda así como los Programas Operativos Anuales(56-59), las Auditorías(34-37).

Una vez analizados los documentos normativos se procedió a la identificación de áreas y actores clave^p. Cabe decir que los actores para la realización de las entrevistas fueron seleccionados con base en: 1) la relevancia de la función que cumplen en relación con el flujo financiero de los recursos asociados al Fondo, 2) su

^p Se entenderá por actor clave tanto a las dependencias como a los mandos considerados en la estructura intra e interinstitucional que participan en la operación de los recursos de cada Fondo.

importancia jerárquica y, por tanto, el conocimiento sobre los procesos desde una perspectiva lo suficientemente amplia e informada.

3.1.1.1 Enfoque de macro procesos: construcción del marco de referencia

El abordaje metodológico desarrollado para analizar y evaluar la operación de los recursos del FAM-AS se basó en un enfoque de macro-procesos, cuya finalidad fue categorizar a los procesos y sus elementos (insumos, actividades, mecanismos, actores y productos) a partir de objetivos comunes, en unidades analíticas más amplias que permitieran una mejor comprensión sobre el ejercicio del Fondo. Los macro procesos requieren de la participación de varios niveles de operación, aunque en diferente magnitud. De acuerdo con las facultades y posición de las organizaciones hay macro-procesos que se relacionan con actores específicos y otros que requieren de la intervención de varias instituciones, por ello, la necesidad de encuadrarlos dentro de una lógica de coordinación interinstitucional (ver Figura 1).

Figura 1. Enfoque de macro-procesos utilizado para el mapeo de procesos asociados al FAM-AS



Fuente: Elaboración propia.

Los cuatro macro-procesos establecidos se conceptualizaron de la siguiente forma:

PLANEACIÓN: Relaciona los procesos sustantivos en la definición de los montos presupuestales del Fondo con base en criterios de focalización y distribución de los recursos para la operación de los programas de asistencia social alimentaria definidos en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) en congruencia con los objetivos estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo.

ADMINISTRACIÓN: Agrupa los procesos administrativos encaminados a garantizar la existencia de los mecanismos normativos necesarios para la ejecución del Fondo; en este sentido, se concentra la asignación de los recursos para la articulación de los medios en la provisión de bienes y servicios relacionados con la asistencia social alimentaria a población en condiciones de pobreza extrema y en situación de desamparo.

EJECUCIÓN: Asocia los procesos que materializan la planeación y ejercicio de los recursos asociados al Fondo. En este macro-proceso se identifica la distribución entrega y verificación de los bienes y servicios.

GESTIÓN: Conjunta procesos de análisis de los resultados orientados en la supervisión y control sobre el ejercicio de los recursos así como la evaluación bajo una perspectiva de transparencia y rendición de cuentas.

3.1.1.2 Identificación de procesos normativos y sustantivos

La identificación de procesos se realizó con base en la normatividad aplicable al FAM-AS durante 2013. Por definición, los procesos que componen cada macro proceso se identificaron y caracterizaron según el tipo de actividad y el resultado específico buscado (mismo, que será el *insumo* para el siguiente proceso). Cada proceso incluido parte de un insumo asociado al proceso anterior y genera un nuevo producto asociado al proceso siguiente. La transformación acumulada de los insumos y productos en cada proceso genera información en cada macro proceso a partir de la cual comienza el primer proceso del subsecuente macro proceso. Finalmente, esta manera de ordenar los procesos señala, bajo una lógica cíclica, que el producto del último proceso será el insumo para desarrollar la planeación del presupuesto asignado para el siguiente ejercicio fiscal.

La identificación y selección de los procesos no es exhaustiva; es el resultado de una subcategorización de los conjuntos de actividades que persiguen un mismo objetivo con relación al propósito del Fondo. Si bien se hace una descripción normativa completa de los principales procesos que hacen posible el ejercicio de los recursos del FAM-AS, esta evaluación se concentra en aquellos procesos que desde la normatividad fueron considerados como *sustantivos*, en el sentido que involucran la mayor capacidad de decisión sobre la orientación, desarrollo, seguimiento y destino del flujo recursos financieros asignados a la entidad vía FAM-AS.

3.1.2 Procesos operativos

Concluidas las fases de análisis documental se llevó a cabo una etapa de trabajo de campo para recopilar información sobre la operación real del ejercicio de los recursos del Fondo a partir de entrevistas semi-estructuradas *in situ*, utilizando una guía diseñada conforme al mapeo de los procesos normativos que sigue el Fondo, a los actores clave, de acuerdo al alcance planteado para esta evaluación. Mediante dicha

información se realizó la identificación y mapeo de los procesos operativos reales, que fue utilizada para contrastar con los procesos establecidos normativamente.

3.1.2.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para la recolección de información se diseñó una Guía General de entrevista semi-estructurada⁹ (ver) con el fin de identificar cómo se operan los procesos sustantivos asociados al FAM-AS en Morelos. Esto con base en la información proporcionada por los actores entrevistados. Esta técnica permitió sistematizar la información de cada uno de los entrevistados a partir de una lista de temas previamente definidos. En ese sentido la Guía General se conformó con los siguientes apartados:

- Conceptualización del Fondo
- Planeación
- Administración
- Ejecución de los recursos
- Gestión
- Comunicación y coordinación intra e interinstitucionales

Los apartados de la Guía General de entrevista semi-estructurada se determinaron en primera instancia a partir de la información relacionada con los actores, insumos, actividades, mecanismos y productos de los procesos identificados en el marco normativo del Estado. La Guía de entrevista concentra la atención en aquellos procesos que se han considerado como sustantivos para la orientación y operación de los recursos del Fondo. Es finalmente en estos procesos sustantivos donde se describe y analiza el contraste entre la operación cotidiana del ejercicio del FAM-AS y lo que establece el marco normativo de Morelos.

3.1.2.2 Entrevistas semi-estructuradas

Los actores seleccionados para la entrevista fueron contactados y entrevistados. Primeramente se les solicitó su participación oralmente y, luego, se les pidió su consentimiento a partir de una Carta en donde se mencionaron las modalidades de participación, los posibles riesgos, beneficios y quejas, que se pudieran presentar como consecuencia del ejercicio. Asimismo, en el documento se asegura la confidencialidad y el resguardo de la información proporcionada por el informante para fines del estudio. La Carta de Consentimiento tuvo la aprobación de la Comisión

⁹ contiene los principales procesos identificados en la normatividad

de Ética del Instituto Nacional de Salud Pública. El Cuadro 5 muestra los actores y las instancias de la Guía de Entrevista semi-estructurada:

Cuadro 5. Entrevistas realizadas: actores e instancias

| Actores | Área |
|---|------------------|
| Directora General | SEDIF-Morelos |
| Director de Sistemas Alimentarios y Nutrición | SEDIF-Morelos |
| Director de Administración y Finanzas | SEDIF-Morelos |
| Comisario | SEDIF-Morelos |
| Subdirector de Planeación Estratégica | SEDIF-Morelos |
| Subdirectora de Finanzas | SEDIF-Morelos |
| Subdirector Jurídico | SEDIF-Morelos |
| Subsecretaria de Planeación | Hacienda Estatal |
| Subsecretario de Presupuesto | Hacienda Estatal |

Fuente: Elaboración propia.

En total se aplicaron siete entrevistas a funcionarios de la SEDIF y a dos funcionarios de la SDEM. Dada la heterogeneidad de las atribuciones que se tiene con respecto al ejercicio de los recursos del Fondo entre los funcionarios, la Guía General de entrevista se adaptó según la posición (considerando el marco normativo) de cada funcionario en los procesos sustantivos del Fondo (ver Cuadro 5).

3.1.3 Sistematización de información y plan de análisis

Teniendo como marco la descripción de los principales procesos del FAM-AS en Morelos y, para desarrollar el análisis de procesos sustantivos considerados para esta Evaluación fue necesario que los principales resultados de las entrevistas efectuadas se sistematizaran en nodos teniendo como referencia los temas asociados con los procesos normativos

El análisis se plantea a partir del contraste entre el mapeo de procesos normativos sustantivos y los respectivos procesos desde la perspectiva de la práctica operativa. Al respecto, la descripción (acompañada con flujogramas^r) de los procesos normativos sustantivos que se desarrollan durante las etapas de mapeo normativo ha sido útil para contrastar con la forma en la que se llevan a cabo los procesos en el quehacer cotidiano de las dependencias involucradas. Por cada elemento de contraste se consideran cuáles son los principales retos e implicaciones asociados al ejercicio de los recursos del Fondo. En función de lo anterior al final se incluyen las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan de este ejercicio de evaluación.

3.2 Evaluación de desempeño

El desempeño del Fondo se utilizó un enfoque tanto cualitativo como cuantitativo, el cual incluye dos fases: 1) la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo y el análisis de sinergias y duplicidades, y 2) la revisión del alcance de los indicadores según las metas propuestas en 2013.

Para la primera fase y en consistencia con el *Resumen Ejecutivo de la Consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*, el análisis realizado se presenta a partir de la descripción de su alineación con las políticas de desarrollo nacionales y del estado, su MML, la identificación de su población objetivo, normatividad,

^r El flujograma general de los procesos fue elaborado en Power Point mientras que los correspondientes a los procesos sustantivos se elaboraron en el programa Bizagi.

administración y gestión, y resultados esperados con el ejercicio del Fondo (2). El análisis de sinergias y duplicidades en la consecución de los objetivos del FAM-AS se analizó desde dos enfoques. El primero buscando identificar los programas de asistencia social con población objetivo similar a la establecida para el FAM-AS conforme a la LAS que ejercieron gasto en Morelos en el periodo de análisis utilizando los informes del PEF. En esta lógica se presenta en primer lugar una descripción de la información del gasto ejercido^s del PEF en Morelos (9-11, 13) para el periodo (2009-2013) por Ramo de financiamiento en el rubro de asistencia o desarrollo social, con el fin de evaluar los programas activos (que ejercieron recursos) durante el periodo y que orientaron recursos en el mismo rubro de gasto (asistencia social) que el FAM-AS. ^tEn un segundo momento se identificó la población objetivo de cada programa y el tipo de apoyo provisto. De este primer análisis entonces, se busca identificar los programas de desarrollo o asistencia social que ejercieron gasto en el periodo, cuyos recursos estuvieran dirigidos a una población similar a la contemplada para el FAM-AS de acuerdo a la LAS y finalmente si el tipo de apoyo provisto es similar a los contemplados en la LCF y en la LAS para el FAM-AS. El segundo contempla un análisis sobre los programas de la Administración Pública Federal que cubren objetivos y población similar o igual a la de los programas operados por el SEDIF con recursos del FAM-AS en el periodo (2009-2013), de acuerdo con la información contenida en los Programas Operativos Anuales en el periodo(56-60).

Para el análisis cuantitativo, correspondiente a la segunda fase del componente de la evaluación de desempeño, se revisaron las tendencias de acuerdo a la asignación de montos y a los indicadores de resultados planteados, así como la congruencia entre el gasto de los montos y la resolución del problema específico que atiende el Fondo. Así, en esta segunda fase se identificaron los resultados correspondientes al avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el Fondo. El análisis se realizó a partir de la información proporcionada por la entidad (indicadores y

^s Para asegurar que el gasto se utilizó en el año analizado.

^t Los rubros de la información del PEF contienen: Ramo de financiamiento, institución ejecutora del gasto, los programas operados con dichos Fondos, la población objetivo a la que van dirigidos y la descripción del gasto o tipo de apoyo. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

recursos del Fondo)^u y la revisión del avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores de la MIR en el 2013.

3.2.1 Identificación de indicadores

Los indicadores principales a analizar son los reportados en las matrices de indicadores específicas para el Fondo y que son elaboradas a nivel federal. En particular, el FAM-AS tiene cinco indicadores:

- Fin: Variación de personas en inseguridad alimentaria.
- Propósito: Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i (FAM-AS) destinados a otorgar apoyos alimentarios.
- Componente: Porcentaje de entidades que cumplen con los criterios de calidad nutricia.
- Dos de Actividades: Porcentaje de asesorías programadas realizadas por entidades federativas y mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria.

^u La principal fuente de información contenida en los Formatos Únicos en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, en los POAs y en documentos sobre avance físico y financiero que proporcionaron los responsables del Fondo en Morelos.

3.2.2 Análisis de tendencias

La construcción de los indicadores que forman parte de las matrices de indicadores, de acuerdo a la normatividad aplicable, se señalan en la ficha del indicador. Las metas para la entidad se identifican en la matriz de indicadores contra la cual la entidad reporta de forma periódica. En los Anexos 2 y 3 se incluyen tanto la ficha de los indicadores que considera el Fondo así como la matriz vigente. A partir de esta información se analizó el comportamiento del indicador de acuerdo con la información proporcionada por el estado. Para ello, se estimó la variación anual, así como la variación en el periodo de acuerdo a las siguientes fórmulas:

$$Tasa\ de\ variación\ anual = \left(\frac{Indicador_t - Indicador_{t-1}}{Indicador_{t-1}} \right) * 100$$

$$Tasa\ de\ crecimiento\ en\ el\ periodo = \left(\sqrt[m]{\frac{Indicador_T}{Indicador_{t_0}}} - 1 \right) * 100$$

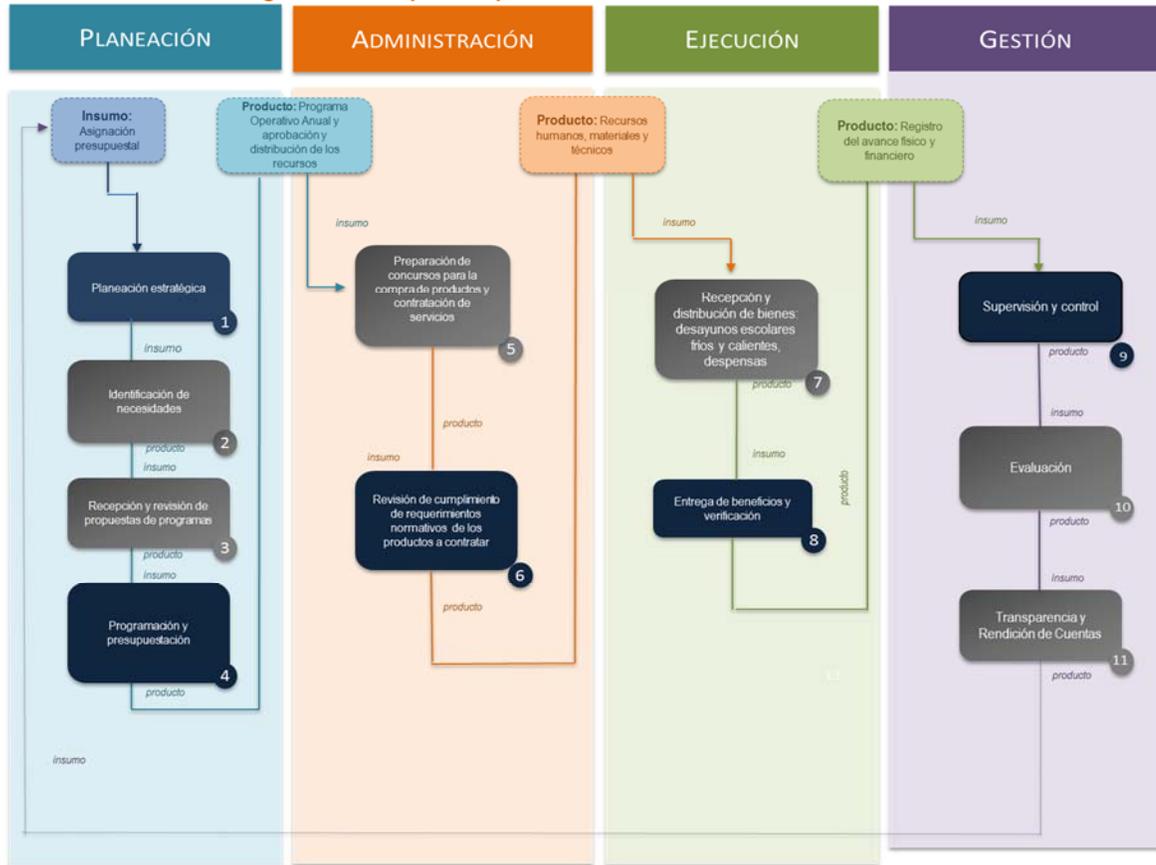
en donde para cada indicador t se refiere al valor para un año dado, t-1 al valor en el año previo, T al valor en el periodo final, t0 al valor en el año inicial, y m el número de años considerados. En ese sentido, se verificó si el indicador en lo particular muestra una tendencia consistente con lo esperado, esto es, si la variación y/o crecimiento en el periodo fue consistente con la meta planteada.

4. Resultados

4.1 Evaluación de procesos

El estado de Morelos no cuenta con un instrumento normativo exclusivo para el FAM-AS sino que el Fondo está sustentado en la plataforma normativa compuesta por diversos instrumentos tanto federales como estatales que van desde leyes, reglamentos, manuales de organización, lineamientos, entre otros. La descripción que se presenta en esta sección vincula, en la medida de lo posible, con dichos instrumentos para configurar los principales procesos que intervienen en el ejercicio del Fondo planteado en términos de los objetivos establecidos desde la Federación principalmente a través de la LCF. De acuerdo con la revisión y análisis del marco normativo se lograron identificar 11 procesos que involucran, directa o indirectamente el ejercicio de los recursos del Fondo, y que se encuentran distribuidos en cuatro macro-procesos (ver [Figura 2](#)).

Figura 2. Mapa de procesos normativos: FAM-AS



Fuente: Elaboración propia.

Del total de procesos esta evaluación se concentra en cinco procesos (marcados con azul) (Ver Figura 2) que fueron considerados como *sustantivos*, en función de la relevancia respecto al flujo financiero de los recursos asociados al Fondo. Así, del macro-proceso de **Planeación** como procesos *sustantivos* se incluyeron los procesos de planeación estratégica y el de programación y presupuestación. En el macro-proceso de **Administración** se consideró la revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los productos a contratar. Para el macro-proceso de **Ejecución** de recursos se seleccionó el proceso de entrega de beneficios y verificación, mientras que para el macro-proceso de **Gestión** se consideró el proceso de supervisión y control de los recursos del FAM-AS. Para facilitar el contraste entre la operación *real* con lo que establece la normatividad estos procesos sustantivos se acompañan, en su descripción normativa con flujogramas que involucran a los actores

principales, los insumos, las actividades, mecanismos y los productos asociados con cada uno de estos procesos.

Para el caso de los procesos sustantivos el abordaje se basa en la descripción de los procesos desde la perspectiva operativa vinculado con los principales referentes normativos, de manera que pueda establecerse el contraste y a partir de ahí plantear cuáles podrían ser las implicaciones para el ejercicio de los recursos el Fondo en Morelos. El resto de los procesos se aborda solamente desde la perspectiva normativa.

4.1.1 Macro-proceso: Planeación

4.1.1.1 Planeación estratégica (proceso sustantivo)

Para fines de esta evaluación se entiende por *planeación estratégica* a un proceso dinámico de análisis colaborativo, en el que a partir de diagnósticos integrales y participativos que recogen la evidencia sobre las necesidades de la población, se busca plantear los objetivos y estrategias prioritarias, para lograr cambios positivos en los parámetros de desarrollo (61). A diferencia de la planeación tradicional, la planeación estratégica busca conformarse como un proceso evolutivo y dinámico, en el que si bien se tiene claro el objetivo y la meta a la que se aspira, permite hacer reajustes de acuerdo con los cambios en el contexto en el que se desarrollan. La plasticidad de este proceso depende en gran medida de contar con sistemas de información que permitan el monitoreo de los indicadores asociados a los objetivos y estrategias planteadas a fin de evaluar el sentido su efecto en la población.

En nuestro país el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (62) es el insumo estratégico (programa de trabajo) que conforma la estructura de planeación general, la misión y visión y los objetivos estratégicos de mayor alcance planteados a largo plazo (sexenales) a los que se deben alinear los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales así como los insumos operativos y financieros correspondientes (POAs). El PND se define en un cuerpo colegiado intersectorial denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática en donde confluyen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades (63).

Es a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de las diversas instituciones que participaron activamente en la integración del PND que permea

este instrumento en la planeación estratégica de los estados. La operación del PND se sustenta de un marco normativo que define las reglas, alcances y actores (entidades coordinadoras y operadoras) para la ejecución de los recursos y de las diversas estrategias y programas que lo apoyan.

De estos referentes se establece que los recursos del Ramo 33 son recursos federalizados que buscan fortalecer y hacer corresponsables a las entidades y municipios en temas prioritarios para el Desarrollo Social de la población, entre los que se encuentran la infraestructura, la educación, la salud, incluyendo servicios, alimentación y la seguridad pública. El Ramo se compone de ocho Fondos de los cuales el Fondo de Aportaciones Múltiples se orienta en fortalecer la infraestructura educativa y la asistencia social y alimentaria (FAM-AS). Normativamente los recursos del FAM-AS se deben destinar exclusivamente para brindar asistencia social alimentaria a través de otorgar desayunos escolares y apoyos alimentarios (despensas) y otros de asistencia social a personas sujetas a recibir asistencia social, para lo cual se ha definido como institución coordinadora del Fondo a la Secretaría de Salud que, a través del Sistema DIF, opera los programas financiados con el FAM-AS. El SNDIF a su vez es el Organismo Coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, el cual está integrado por las dependencias públicas y privadas relacionadas con la Asistencia Social^v y cuyas atribuciones son: establecer las prioridades y estrategias nacionales para la prestación de servicios de asistencia social en el Programa Nacional de Asistencia Social Pública y Privada (PNASPP)^{(64)^{w, x;}}; promover la ampliación de la cobertura, garantizar la calidad de los servicios de asistencia social y promover un esquema regionalizado de servicios de asistencia social. Es así como en el seno del PNASPP, la Secretaría de Salud federal y el SNDIF^y orientan los recursos del FAM-AS para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población a través de asegurar una alimentación y nutrición

^v Cap. V. Ley de Asistencia Social: Incluyen entre otras dependencias a La Secretaría de Salud; La Secretaría de Desarrollo Social; La Secretaría de Educación Pública; El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Los Sistemas Estatales y del Distrito Federal para el Desarrollo Integral de la Familia; Los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, etc.

^w Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos de planeación de la Administración Pública Federal.

^x El Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 será de observancia obligatoria para la Secretaría de Salud y las entidades paraestatales coordinadas por la misma; las demás dependencias, entidades e instituciones de la Administración Pública Federal se sujetarán a sus disposiciones cuando dicho programa incida en el ámbito de sus respectivas competencias.

^y El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, a que se refiere el Artículo 172 de la Ley General de Salud.

adecuada de los mexicanos, en particular para aquéllos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Es importante mencionar que los referentes normativos no son claros respecto a la población beneficiaria de los recursos del FAM-AS ya que algunos señalan como población objetivo para recibir asistencia social a la población en pobreza extrema, con alto grado de marginación, y a la población vulnerable o con rezago social. Éstas como términos indistintos. Sin embargo, esta falta de claridad podría permear y afectar la traducción operativa del imperativo legal del Fondo en los estados.

A nivel estatal la Ley Estatal de Planeación es el referente normativo en el que se definen los actores, las atribuciones y los alcances del Plan Estatal de Desarrollo (PED)(48) en consonancia con el PND. En ella se señala que el Ejecutivo Estatal plantea los objetivos y líneas estratégicas de acción de acuerdo con los anteproyectos y diagnósticos elaborados por las diferentes instituciones de la Administración Pública Federal. Estos anteproyectos son discutidos en el Comité de Planeación de Morelos (COPLADEMOR)^z en el que intervienen las diferentes dependencias del Ejecutivo y de la Administración Pública Estatal. Este Comité se integra por diversas subcomisiones, las cuales son supervisadas y coordinadas por la Secretaría de Hacienda del Estado (SHEM), misma que es responsable de asegurar la congruencia y alineación de los programas municipales y sectoriales al PED(51) y PND. Si bien la Ley Estatal de Planeación es específica en cuanto a los tiempos, actores y atribuciones, enmarca la planeación más en un contexto tradicional que estratégico de acuerdo con las definiciones que se señalan al inicio de este proceso.

De acuerdo con el PED 2013-2018 el proceso de planeación estratégicas se fundamentó en diagnósticos integrales y participativos con el fin de recoger las necesidades de “*abajo hacia arriba*” para ser discutidas en el COPLADEMOR. Asimismo, la planeación estratégica en el estado está basada en el principio de planeación democrática, incorporando a este proceso, los resultados de las consultas públicas y sondeos orientados a promover la participación de la ciudadanía y fomentar la vinculación entre la población y gobierno en un marco de corresponsabilidad en las decisiones y acciones que se implementarán en torno al desarrollo social del estado.

^z Conforme a lo señalado en la Ley Estatal de Planeación en su artículo 16 que es atribución de la Secretaría de Hacienda, con el apoyo de las dependencias y entidades integradas en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADEMOR), “[i]ntegrar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Planes Municipales, el Plan Estatal de Desarrollo”.

En este proceso, conforme al artículo 18 del mismo referente normativo, el SEDIF como entidad paraestatal(65)^{aa,bb} deberá participar elaborando propuestas en relación con sus funciones y objetivos que presenta a la secretaría del ramo, en este caso a la Secretaría de Salud estatal. ^{cc} Por otro lado, al interior del SEDIF, de acuerdo con el Reglamento de este organismo(66), la Dirección General (de acuerdo con los temas propuestos por Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición respecto a la asistencia alimentaria) y Subdirección General tienen la facultad de proponer a las diversas dependencias de la Administración Pública Estatal, la incorporación de proyectos de Asistencia Social en sus planes estratégicos^{dd} al igual que proponer al titular del Ejecutivo, con la aprobación de la Junta de Gobierno, los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas y administrativas sobre los asuntos de su competencia.

En este contexto, respecto al FAM-AS, es la Secretaría de Salud estatal como entidad coordinadora de Sector, en el seno del subcomité especial VIII de Salud(67) y Asistencia Social^{ee}, la que presenta los diagnósticos y anteproyectos elaborados por la entidad paraestatal SEDIF, para contribuir al logro de los objetivos señalados en el PED sobre la *mejora en la nutrición adecuada de niños y niñas y de la población vulnerable y de la Asistencia social*. La Ley de Planeación (63) también indica que las dependencias de la Administración Pública Estatal, entre las que figura la Secretaría de Salud del estado, les corresponde elaborar los programas sectoriales y asegurar que la planeación en el sector sea congruente con el PED.

Derivado de este ejercicio de análisis colegiado en el que se definen los objetivos estratégicos se diseñarán los programas sectoriales de Salud y de Asistencia Social, así como los Programas Institucionales y sus respectivos Programas Operativos Anuales para los ejercicios fiscales en donde se definirá la población susceptible a recibir asistencia social, principalmente alimentaria, a partir del FAM-AS, conforme a

^{aa} El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Salud, como se desprende del artículo 5, apartado D, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2013;

^{bb} Conforme a lo establecido en el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal

^{cc} En el mismo artículo se señala que las entidades paraestatales deberán elaborar los Programas Institucionales y operativos correspondientes conforme al Plan Sectorial correspondiente.

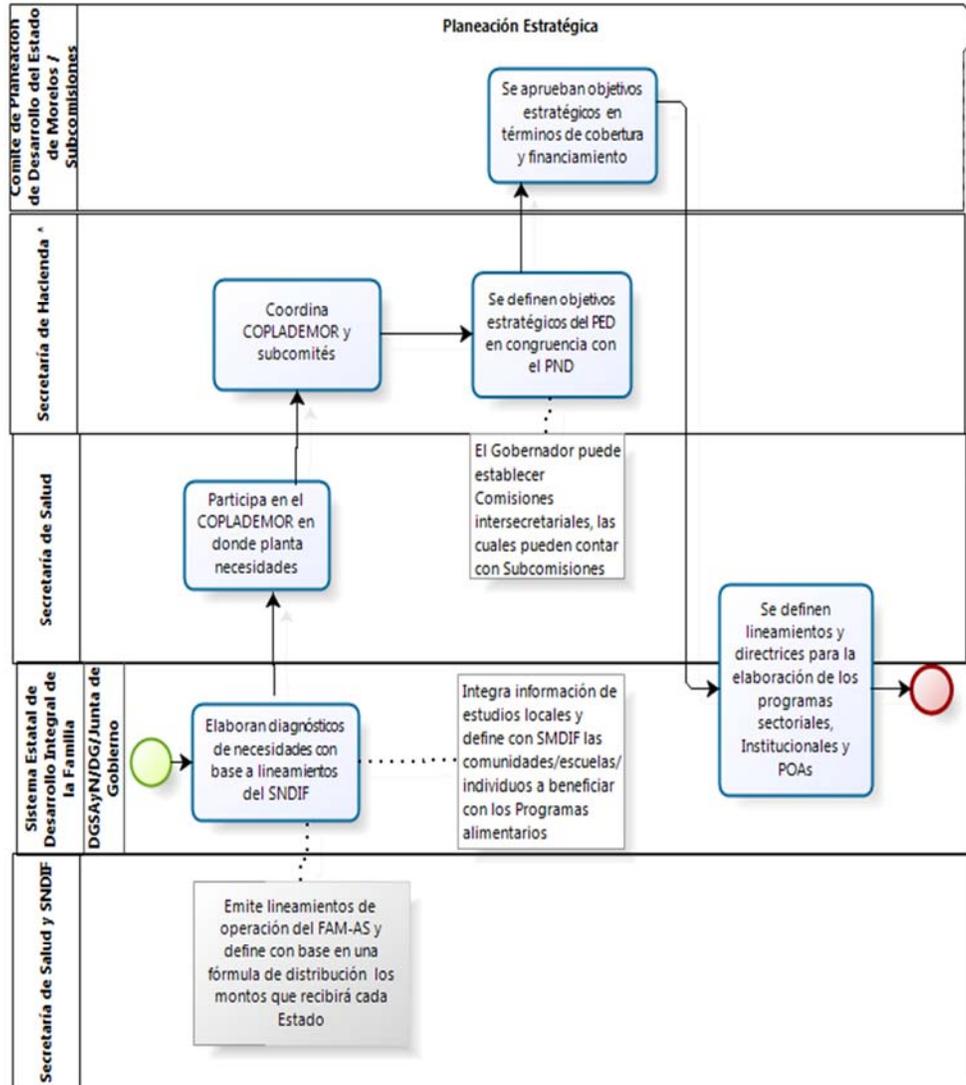
^{dd} De acuerdo con el Reglamento Interno del Sistema para el Desarrollo Integral de La Familia del Estado de Morelos.

^{ee} Este organismo funciona por Subcomités que están alineados conforme al Plan Estatal de Desarrollo.

los lineamientos del Fondo señalados en la LCF^{ff} (Ver Figura 3). Durante este ejercicio se plantean también las metas, los objetivos, las actividades y los indicadores para el seguimiento de estos objetivos estratégicos a través de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Es importante señalar que la LCF define que los recursos del FAM-AS se deben destinar a la provisión de desayunos escolares, apoyos alimentarios y otros de asistencia social dirigidos a sujetos de asistencia social; sin embargo, el *indicador estratégico* planteado en la MIR para el seguimiento de resultados del Fondo se concentra en la *variación de personas en inseguridad alimentaria* que es una población que se define a través de métodos estadísticos y de geo-referenciación mucho más específicos de los sujetos de asistencia social (ver Figura 3)..

^{ff} Ley Estatal de Planeación, Art 17 sobre las obligaciones de las Dependencias de la Administración Pública Estatal “[c]oordinar el desempeño de las actividades, que en materia de planeación correspondan a las Entidades paraestatales que se agrupen en el sector”

Figura 3. Flujoograma del proceso normativo de planeación estratégica



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las entrevistas el proceso de planeación estratégica no ha transitado a un ejercicio de planeación democrática como se estipula en los referentes normativos de

planeación del estado y en el PND y PED. Los funcionarios describen el proceso planeación estratégica del FAM-AS como un ejercicio de planeación programática de los recursos conforme a las reglas o lineamientos que define el SNDIF *“la planeación estratégica, bueno a nosotros el recurso que asignan a Morelos vía FAM-AS en el Diario Oficial se utiliza para cumplir con los lineamientos que define el SNDIF; para que nos den el recurso el SNDIF valida los documentos del planeación que enviamos para su verificación; participamos en dos o tres reuniones al año pero hay un reglamento, los lineamientos se deben cumplir no es al libre albedrío de los estados, ellos dan las reglas y te bajan las reglas. El Recurso del Ramo 33 es para desayunos escolares, punto”*, pero no un proceso dinámico y de análisis enmarcado en un órgano colegiado multisectorial (COPLADEMOR) en el estado. Esto podría estar explicado por la conceptualización misma del Fondo, que al ser diseñado desde la Federación, los funcionarios en la entidad consideran limitada su participación en este proceso. Sin embargo, la normatividad del estado, le permite al SEDIF tener una participación más activa y de mayor alcance en la orientación de la política de asistencia social conforme a las necesidades propias del estado, buscando sinergias con otras entidades de la Administración Pública estatal y en consonancia con los objetivos de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, el Programa Nacional de Asistencia Social y del Programa Sectorial del Salud([51](#), [52](#), [62](#)).

La importancia de la vinculación interinstitucional se plantea en el Programa Nacional de Asistencia Social como uno de los factores para aprovechar al máximo los recursos pensando que dichos recursos son siempre superados por las necesidades *“La vinculación, es un factor fundamental para articular la fuerza interinstitucional, las experiencias y fortalezas de los gobiernos estatales y municipales y la participación de la sociedad organizada. La coordinación efectiva, concurrente y ordenada, evitará la dispersión y duplicidad de quehaceres y aprovechar al máximo los recursos que casi siempre son superados por las necesidades y los problemas existentes de la población vulnerable”*.

De acuerdo con los funcionarios la planeación estratégica del FAM-AS se realiza con la Dirección General a través de la DSAYN la que, de acuerdo con los lineamientos que dicta el SNDIF, define con aprobación de la Junta de Gobierno, la orientación de los recursos a los programas contemplados por la EIASA, principalmente a los desayunos escolares, despensas y equipamiento de cocinas CANyC. Cabe mencionar que la Junta de Gobierno tiene un papel de aprobación y seguimiento, pero no interviene en la planeación estratégica de los objetivos del Fondo([66](#)).

El proceso de planeación estratégica del Fondo también se ve mermado por la falta de claridad y armonía en los diferentes insumos normativos del Fondo sobre la población

potencial a la que irán dirigidos los recursos. Durante las entrevistas se pudo evidenciar este problema ya que los funcionarios acotaron a la población potencial como *“personas en pobreza extrema, niños que viven en lugares marginados, personas con desnutrición, personas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación y niños con obesidad”*. Si bien esto no incumple con lo señalado en el principal referente normativo del Fondo, la LCF (38), esto podría limitar los alcances del Fondo para la consecución del Fin “variación de población en inseguridad alimentaria”. De acuerdo con estudios recientes una gran parte de la población con alto grado de inseguridad alimentaria vive en localidades de bajo o muy bajo nivel de marginación (urbanas principalmente) por lo que se podría estar dejando sin cobertura a esta población(68).

Aunque los funcionarios tienen clara la función de la Secretaría de Salud estatal como entidad coordinadora del Sector en términos del seguimiento y la rendición de cuentas, no es clara la coordinación activa de estas dos entidades SESA/SEDIF en el proceso dinámico y evolutivo de la planeación estratégica del Fondo en el Sector y en buscar sinergias con otros sectores que realizan esfuerzos en torno al mejoramiento de la seguridad alimentaria en el estado, como son la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

El Cuadro 6 resume los principales elementos de contraste entre los procesos operativos y normativos y las implicaciones de los desfases en la operación del Fondo.

Cuadro 6. Principales elementos de contraste en el proceso de planeación estratégica.

| Elementos de contraste FAM-AS | | | |
|---|--|--|--|
| Proceso normativo | Referente Normativo | Traducción operativa | Implicaciones para el Fondo |
| Los objetivos estratégicos asociados con el destino de los recursos del FAM-AS deberá discutirse en el seno del Comité de Planeación de Desarrollo del estado bajo el principio de planeación democrática, sustentado en diagnósticos participativos y análisis de priorización de necesidades en torno a la <i>inseguridad alimentaria y la asistencia social en el estado</i> . | Ley Estatal de Planeación. Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana. Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa Nacional de Asistencia Social Pública y Privada (2014-2018). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). | La planeación estratégica del FAM-AS sigue un curso de planeación programática inercial de acuerdo con los objetivos y lineamientos del SNDIF. | La planeación estratégica del FAM-AS podría no obedecer a objetivos de mayor alcance en la agenda de desarrollo en el estado. |
| El SEDIF tiene atribuciones amplias en el proceso de planeación estratégica del Fondo. | Ley estatal de Planeación. Reglamento del Sistema Estatal del DIF. | La participación del SEDIF es pasiva en términos de cumplir con los objetivos planteados por el DIF Nacional. | La carencia de diagnósticos participativos y de análisis sobre las sinergias y duplicidades del FAM-AS, podría limitar su contribución para reducir la inseguridad alimentaria en el estado. |
| La normatividad no es clara respecto a la población potencial que atiende el FAM ya que se utilizan indistintamente los términos de vulnerabilidad, pobreza extrema, inseguridad alimentaria y población marginada. El SNDIF ha diseñado | Ley de Coordinación Fiscal. Ley de Asistencia Social. Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA, 2013). | El estado define a su población potencial como aquella que vive en localidades con alto y muy alto grado de marginación (CONAPO, 2005), lo cual no incumple con algunos referentes normativos, pero sí con las definiciones establecidas por la EIASA. | La metodología utilizada por el SEDIF podría estar dejando descubierta a la población con inseguridad alimentaria severa que habita localidades de baja y muy baja marginación. |

lineamientos específicos para la focalización de la población beneficiaria de los programas que se operan con recursos del FAM-AS.

Fuente: Elaboración propia.

Los entrevistados identifican como retos para la planeación estratégica definir más claramente los objetivos, las metas y los indicadores del Fondo en los diferentes referentes normativos asociados a este proceso de planeación, ya que esta información está aterrizada en indicadores de gestión y no estratégicos lo que les impide ver el valor real de Fondo en la reducción de la insuficiencia alimentaria en el estado. Asimismo sugieren analizar más a profundidad si los recursos asignados y los componentes asociados realmente están llegando a la población objetivo y a partir de ello replantear acciones ya que *“son programas que muchas veces se utilizan con fines políticos”*. En este sentido ven con optimismo la capacitación que organiza la Federación (SNDIF) y la Secretaría de Hacienda estatal.

4.1.1.2 Identificación de necesidades

De acuerdo con la Ley de Asistencia Social, en su Artículo 14. Son facultades de la Federación en materia de asistencia social “VII. La instrumentación de mecanismos de coordinación para la operación, control y evaluación de los programas de asistencia social que las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios realicen apoyados total o parcialmente con recursos federales”. En este sentido, el SNDIF ha diseñado los lineamientos para la EIASA como “una herramienta que brinda a los SEDIF la flexibilidad suficiente para una planeación objetiva y adecuada a las prioridades de asistencia social alimentaria de su estado, y al mismo tiempo establecer la línea operativa de los programas alimentarios a nivel nacional”.⁹⁹ Es por ello que la identificación de necesidades en el estado, se basa en los lineamientos de la EIASA los cuales integran los criterios y variables utilizadas en la identificación de la población potencialmente beneficiaria de los programas de asistencia alimentaria financiados por el FAM-AS. Antes del 2013, los lineamientos mencionaban criterios de marginalidad, pobreza, vulnerabilidad y estado de nutrición, sin ser claros en el método de identificación ni el sustento estadístico necesario para la identificación de la población potencial.

A partir de los lineamientos de la EIASA (2013) (16)^{hh} la identificación de la población potencial beneficiaria de los programas financiados con el FAM-AS se realiza utilizando métodos estadísticos y de georreferenciación basados en índices por localidad y municipio contruidos a partir de variables que miden tanto rezago social, acceso a servicios de salud, rezago por ingreso y educativo así como carencia de acceso a la alimentación. En una primera

^{gg} EIASA (2013)

^{hh} A partir de la actualización en 2013 de los lineamientos de la EIASA se establece una metodología más detallada para la focalización de los grupos a los que van dirigidos los recursos del Fondo a través de los diferentes programas contemplados en la estrategia.

fase se identifican los municipios y localidades prioritarios en el estado (focalización geográfica), posteriormente, se identifican a escuelas, hogares o personas candidatos a algunos de los programas de la EIASA (focalización a nivel escuela, hogar o individuo) utilizando una encuesta para focalizar hogares con inseguridad alimentaria (ENHINA). En el caso de las escuelas, la información se complementa con la que recibe la DSAyN del IEBEM con el censo de las escuelas que son sujetas de recibir asistencia social alimentaria por encontrarse en municipio de alto y muy alto grado de marginación.

4.1.1.3 Recepción y revisión de propuestas de proyectos

A la identificación de necesidades se suman las solicitudes de apoyo a los diferentes programas alimentarios que recibe la DSAyN de los SMDIF, los centros escolares, la comunidad y los individuos. Estas peticiones se someten a un proceso de verificación para garantizar que los centros educativos y los beneficiarios que solicitan los apoyos alimentariosⁱⁱ, se encuentran en localidades con alto índice de vulnerabilidad de acuerdo con los criterios de la EIASA. De este proceso resulta la actualización del padrón de beneficiarios, en cumplimiento al Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Dicho Decreto solicita realizar confrontas entre los padrones integrados a la bases de datos para identificar duplicidad o concurrencia de beneficiarios en los padrones o entre padrones. Asimismo, este recurso permite la identificación geográfica de cobertura de diversos programas y ofrece elementos para la mejora de las reglas de operación de los Programas.

De acuerdo con la EIASA son cinco los programas alimentarios financiados con recursos del FAM-AS: desayunos escolares (3-7 años)^{jj}, Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo, Distribución de Despensas en el Programa de Atención a Menores de 5 Años y en Menores de 1 Año, Instalación de Centros de Asistencia Nutricional y Comunitaria (CANyC) e Instalación de Huertos y Hortalizas Familiares, Escolares y Comunitarias.

Los apoyos de asistencia social señalados en la LCF como *“y otros de asistencia social”* son poco claros en cuanto al tipo y la extensión de los mismos. Tanto en la Ley de Asistencia Social federal como en su contraparte estatal, los servicios de asistencia van desde la tutela

ⁱⁱ Los beneficios que se entregan a través del FAM-AS son principalmente desayunos escolares fríos y calientes, así como apoyos alimentarios a comunidad vulnerable a través de la instalación de Centros de Asistencia Nutricional y Comunitaria (CANyC) y entrega de despensas, apoyados con estrategias de Instalación de Huertos y pláticas de orientación alimentaria así como vigilancia nutricional.

^{jj} De acuerdo con el Manual de Políticas y Procedimientos pueden cubrir a niños hasta 6to de primaria si se encuentran en localidades de alto y muy alto grado de marginación y que no cuenten con CANyC,

de menores, apoyos a adultos mayores en desamparo, apoyos en situación de desastres naturales, servicios funerarios, entre otros.

En el caso de las necesidades de las familias en desamparo, el Manual de Políticas y Procedimientos de la DSAyN(54) señala que el SEDIF-Morelos se coordinará con los SMDIF de la entidad y con la Dirección de Protección Civil del Estado, para el apoyo a las familias afectadas o desamparadas. El área de Trabajo Social del Sistema DIF Morelos, levantará los estudios socioeconómicos y entregará los insumos alimentarios en coordinación con la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición.

No hay claridad en los documentos sobre si existen mecanismos de comunicación sistematizados entre la Secretaría de Salud estatal y el SEDIF para solicitar apoyos para personas vulnerables con VIH, tuberculosis, desnutrición, adultos mayores, mujeres embarazadas o lactando, etcétera. No se menciona si el SEDIF realiza algún proceso de identificación activa de las personas vulnerables.

A partir de la identificación de necesidades y de la integración verificación de las solicitudes de apoyo recibidas durante el año, la DSAyN propone a la Dirección General y a través de esta última enteran y solicitan la aprobación a la Junta de Gobierno sobre la orientación de las diversas acciones a tomar; esto, en términos de cobertura, estrategias de promoción de la alimentación y la nutrición así como la adquisición de los bienes y servicios; siempre teniendo claro que, como señala la LCF, los recursos del componente de *Asistencia Social* del FAM deben estar dirigidos, principalmente, a mejorar las condiciones de nutrición de la población más vulnerable en la entidad.

4.1.1.2 Programación y presupuestación (proceso sustantivo)

De acuerdo con la Ley de Presupuesto(69) y la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos(47), la planeación, la programación, presupuestación^{kk} y ejercicio del Gasto Público deberá basarse en las directrices, lineamientos y políticas que establezca el PED y en los programas que emanen de éstos y estar sujeta a los objetivos, metas y previsiones de recursos y calendarización establecidos en el PEF para el *ejercicio fiscal anual* correspondiente. Para el FAM-AS la Secretaría de Salud federal a través del SNDIF define en el PEF los montos y el calendario de ministración de recursos. La LFPRH (39) establece que los

^{kk} Por programación debe entenderse el sub-proceso por el cual se identifican las necesidades y los programas prioritarios, y se determinan objetivos, indicadores y metas para éstos. Mientras que por presupuestación, se hace referencia al sub-proceso de asignación de recursos presupuestales a las necesidades y programas.

recursos se enviarán a una cuenta productiva activada por el SEDIF exclusivamente para los recursos del Fondo de ese año fiscal. Del cumplimiento en la ministración de estos recursos de acuerdo con el calendario establecido por la instancia coordinadora dependerá la adecuada programación y presupuestación de los recursos del Fondo.

En este sentido, una vez con los objetivos estratégicos definidos, la identificación de necesidades y la valoración sobre los programas en operación, las diversas áreas del DIF estatal, con una participación principal de la Dirección General a través de la DSAyN para el caso de los programas alimentarios, se realiza un ejercicio de priorización de los programas y componentes que se cubrirán con los recursos del Fondo y diseña el *Programa Operativo Anual* (POAs), según lo indica el Reglamento Interno del DIF del estado. El POA es un instrumento que transforma los lineamientos generales de la planeación estatal en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad, y especialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades.^{ll,mmm} En este proceso se plantean los principales indicadores que serán utilizados en la evaluación de las metas anuales y se realiza una estimación de los recursos necesarios para la operación tanto de los programas alimentarios (en sus componentes de desayunos escolares (fríos y calientes) y despensas, instalación de Centros de Asistencia Nutricional y Comunitaria (CANyC), como de las acciones relacionadas con la asistencia social y la promoción sobre una mejor nutrición y alimentación así como actividades de desarrollo comunitario, todo de acuerdo con la EIASA.

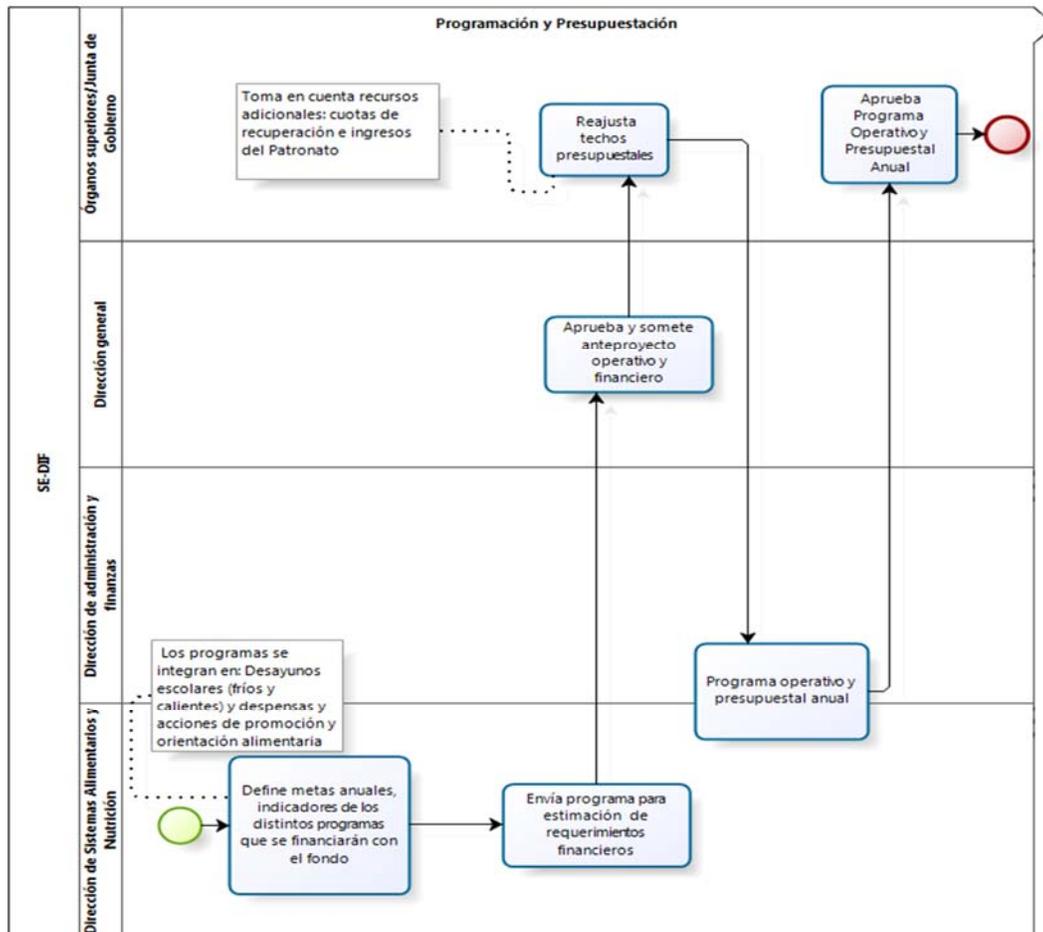
La programación que realizarán las direcciones del SEDIF involucradas, principalmente la de Administración y Finanzas, la de Sistemas Alimentarios y Nutrición así como la Dirección General, se le entregará a la Junta de Gobierno quien definirá los techos presupuestarios para los programas de asistencia.

Por último, con base en este análisis sobre los recursos totales y la calendarización de los mismos, la Dirección de Administración y Finanzas, con la participación de la DSAyN, en coordinación con la Dirección General; diseñarán un proyecto de presupuesto para aprobación ante la Junta de Gobierno (ver Figura 4).

^{ll} Art 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Hacienda elaborará un instructivo para homologar y apoyar la formulación de los Programas Operativos Anuales (POA) 2013, los cuales sustentarán el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2013

^{mmm} Para asegurar que este documento contribuya a transitar a un ejercicio de Presupuesto basado en Resultados (PbR), la Secretaría de Hacienda del Estado diseñará un instructivo para el diseño del POA.

Figura 4. Flujograma del proceso normativo de programación y presupuestación



Fuente: Elaboración propia.

La operación del proceso de programación y presupuestación presenta algunos desfases con lo señalado en la normatividad, algunos ajenos propiamente al proceso (*identificación de necesidades y recepción y revisión de propuestas de proyectos*) pero que si lo impactan directamente en términos de la programación de los recursos relacionada con los resultados que busca el Fondo y otras propiamente del proceso relacionadas con la sistematización de la información necesaria para lograr un uso más estratégico y eficiente de los recursos con base en un Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Con relación al primer punto, la determinación de necesidades, de acuerdo con la población potencial, se realiza con insumos y metodologías diferentes a las estipuladas en la EIASA 2013, lo anterior aunado a la falta de personal para revisar las solicitudes y la carencia de un padrón actualizado de beneficiarios, podría ocasionar que el proceso de programación y presupuestación no ajuste a los resultados esperados. Estas deficiencias podrían disimularse debido al carácter inercial del ejercicio presupuestal y programático del Fondo, pero en la Gestión para Resultados (GpR) podría derivar en una valoración deficiente de su desempeño, esto se refleja en el siguiente comentario" *para la programación y presupuestación, pues a mí me dan equis recursos, yo programo equis desayunos; normalmente lo orientamos a los desayunos porque es el único en donde aseguramos que el recurso realmente llegue*".

De acuerdo con los funcionarios el proceso de priorización lo realiza la DSAyN con las respectivas jefaturas (desayunos escolares, nutrición y CANyCs) pero no se tienen mecanismos estandarizados (insumos, tiempos) para llevarlo a cabo. El sentido de la priorización inicia con desayunos escolares y posteriormente el resto de los programas, pensando en la lógica de que pueden garantizar más que los desayunos lleguen a los niños, pero no que las despensas las consuman sólo los menores de 1 y 5 años. La intervención de la Dirección de Administración y Finanzas para la presupuestación se realiza con base a la programación derivada de este ejercicio de priorización realizado por la DSAyN pero no hay un proceso analítico adicional entre las dos áreas.

La carencia de un sistema informático que articule las áreas operativa y financiera para lograr mejor planeación y programación de los recursos en el corto, mediano y largo plazo es una deficiencia que tiene implicaciones importantes en este proceso.^{nm} Por ejemplo, dado que los programas que se financian con recursos del FAM-AS, sobre todo desayunos escolares y despensas, reciben recursos adicionales a través de cuotas de recuperación y de los intereses que genera la cuenta productiva del Fondo, la carencia de un sistema de información contable único impide analizar el peso de estos recursos adicionales en la programación y presupuestación que realiza la DGAF. Por otro lado, a diferencia de lo estipulado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público(69) y la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos (70)sobre el principio de anualidad en el ejercicio fiscal, al interior del SEDIF se realiza una adecuación programática y presupuestaria ajustada

^{nm} De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental los entes públicos deberán contar con un sistema de información contable que permita el seguimiento de todos los procesos contables del Fondo, deberá permitir, entre otros que se: Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable; Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa; genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones.

al año escolar y no al año fiscal. No hay consenso entre los funcionarios relacionados con este proceso respecto a las implicaciones que esto tiene o no en términos de incumplimientos normativos y problemas para la fiscalización de los recursos. De acuerdo con algunos funcionarios esta adecuación programática obedece a dos situaciones, que la mayor parte de los componentes se entrega durante el ciclo escolar (desayunos escolares) y que los componentes tienen un tiempo de caducidad. Aun cuando la DGAF hace un empate programático y presupuestal en el que utiliza la economía del año fiscal anterior para pagar anticipos a los proveedores, este ejercicio no se ve reflejado en los POA ni en los FU. De acuerdo con informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) sobre la opacidad del gasto federalizado, menciona que “el impacto de los subejercicios en la opacidad de la gestión del gasto federalizado se manifiesta principalmente por las dificultades para la fiscalización de los recursos no ejercidos oportunamente, así como en la falta de certeza de que serán efectivamente ejercidos en los fines previstos y con observancia de la normativa correspondiente” (35).

Por otra parte, de acuerdo con los lineamientos para la elaboración de los POA del período 2013-2014, los POA tanto del SEDIF como de la DSAyN, presentan varias deficiencias; entre ellas la carencia de un diagnóstico de la situación económica y social en materia de asistencia social e inseguridad alimentaria en el estado que permita comprender la lógica entre las necesidades, los recursos y el resultado esperado. La información de los POA es insuficiente para medir el avance físico y financiero de los recursos de acuerdo a las características sociodemográficas de la población beneficiaria (grupos de edad, municipio, vulnerabilidad social, entre otras); únicamente incluye la información del total de beneficiarios estratificada por sexo. Los indicadores que utilizan para el seguimiento, por ejemplo “suma de beneficiarios atendidos en cada municipio durante el mes”, la información incluye el número de beneficiarios total, pero no el desglose por municipio.

A continuación se presentan los principales elementos de contraste en este proceso entre la operación y la normatividad y las implicaciones que esto tiene en la operación del FAM-AS (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Principales elementos de contraste en el proceso de programación y presupuestación

| Elementos de contraste FAM-AS | | | |
|--|---|---|---|
| Marco normativo | Referente Normativo | Traducción operativa | Implicaciones para el Fondo |
| Los entes públicos deberán contar con un sistema de información contable que permita el seguimiento de todos los procesos contables del Fondo, deberá permitir, entre otros que se: Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable; Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa; genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones. La Dirección de Administración y Finanzas deberá realizar proyectos informáticos y buscar nuevas tecnologías que agilicen los procesos programáticos | Ley General de Contabilidad Gubernamental. Reglamento Interno del SEDIF. | No existe un sistema de información que articule la información programática física y financiera. Se crean informes en Excel pero no se genera un registro histórico. | La falta de información sistematizada e integral limita la generación de evidencia para priorizar acciones y mejorar la presupuestación y programación del gasto. |
| Los recursos federalizados deberán cumplir con el principio de la <i>anualidad</i> fiscal | Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Auditoría Superior de la Federación. | Hay un desfase programático y fiscal. La programación se realiza conforme al ciclo escolar pero los recursos se asignan conforme al ciclo fiscal anual. | De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación respecto a los subejercicios, se dificulta la trazabilidad y fiscalización de los recursos del FAM-AS y limita la capacidad de asegurar que los recursos se destinaron a los objetivos señalados en la LCF. |
| Deberán diseñar los Programas Operativos Anuales con base en una Gestión para Resultados | Reglamento del Sistema Estatal del DIF. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Instructivo para el diseño del POA (2013-2018). | Los POAs de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición y del SEDIF no cumplen con los criterios del Instructivo: no cuentan con un diagnóstico sobre la inseguridad alimentaria en el estado y los indicadores no siguen una lógica de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico. | No es posible hacer un seguimiento programático y presupuestal puntual de acuerdo con las necesidades en una lógica de PBR. |
| Los recursos del Fondo deben estar | Ley Federal de | El ejercicio de los recursos del | Limita la posibilidad de dar seguimiento al |

| | | | | |
|--|---|---|--|--------------------------------------|
| asociados a indicadores estratégicos y de gestión. | Presupuesto Responsabilidad Hacendaria. | y | Fondo no está asociado con indicadores estratégicos y de gestión claros, ni se plantean los medios de verificación apropiados. | ejercicio de los recursos del Fondo. |
|--|---|---|--|--------------------------------------|

Fuente: Elaboración propia.

En general, los funcionarios coinciden en que es necesario contar con un sistema de información único en el que se integre información de necesidades, objetivos y seguimiento físico y financiero de los programas a nivel municipal que contribuya a un mejor ejercicio programático y presupuestal *“Como no hay un sistema de información en línea, no tenemos información sobre todos los rubros del proceso contable del Fondo, por ejemplo hay un desfase de información entre el recurso ejercido y devengado, porque el proceso de licitación no va con el año fiscal”*. Los funcionarios coinciden en que es muy importante recibir capacitación para la generación de indicadores de gestión que permitan dar mejor seguimiento del avance físico y financiero y diseñar medios de verificación, a fin de contar con evidencia para los ejercicios programáticos futuros. *“No podemos verificar todo, no tenemos personal suficiente [...] pero podríamos implementar mediante técnicas de muestreo, no sé, verificar el 20% de los registros de los padrones de beneficiarios, esto daría más certeza a la programación y presupuestación de los recursos”*. Los funcionarios ven con optimismo la incorporación de nuevas formas de planeación, como el PbR^{oo} que les permitirá evaluar mejor la eficacia y la eficiencia del Fondo.

La integración de criterios y lineamientos de la operación de los programas y actualizar y mejorar sus manuales de procedimientos es otro de los retos identificados por los funcionarios.

4.1.2 Macro proceso: Administración

4.1.2.1 Aprobación y distribución de los recursos

Una vez que a nivel federal, el DIF determina^{pp}, a partir de la fórmula de distribución, la cantidad de recursos que recibirá Morelos a través del componente de *Asistencia Social* del FAM(71), la Secretaría de Hacienda de Morelos recibe los recursos para posteriormente transferirlos al DIF estatal. La Ley Federal de Fiscalización establece que los recursos presupuestales deben concentrarse en una cuenta exclusiva activa durante el ejercicio fiscal que garantice que los recursos no se desvíen hacia objetivos distintos a los indicados. Esta cuenta genera intereses los cuales deberán ser reportados en los formatos únicos.

^{oo} Presupuesto basado en Resultados: el modelo mediante el cual el proceso presupuestario incorpora sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos federales, a efecto de lograr una mejor calidad del gasto público federal y favorecer la rendición de cuentas.

^{pp} Para la distribución de los recursos a los estados el Sistema DIF Nacional utiliza los índices de vulnerabilidad y el de desempeño además de un componente inercial basado en los recursos que se distribuyeron a los estados en 2002.

Como se mencionó en el proceso anterior la Secretaría de Salud federal a través del SNDIF define el número de pagos, los montos y su calendarización(71); a nivel del Sistema, la Dirección de Finanzas deberá programarse de tal forma que se puedan atender la necesidad de recursos de las instancias internas, básicamente para el desarrollo de concursos de licitación para la compra de productos alimenticios.

El DIF estatal, a través de la Dirección de Administración y Finanzas, como ejecutor del gasto estará obligado a hacer un uso racional de los recursos con el fin de no presentar problemas con la calendarización de pago a los proveedores. En este proceso se realizarán las transferencias aprobadas en la fase programación y presupuestación y se integrará a la vez información contable y financiera relevante para las tareas de seguimiento y control.

4.1.2.2 Preparación de concursos para la compra de productos y contratación de servicios

Con la disponibilidad de recursos, deberá iniciarse el proceso de selección de los proveedores de bienes y servicios que serán entregados a través de los programas alimentarios, de orientación de la nutrición y acciones de desarrollo comunitario. Este proceso está a cargo del Subcomité de Adquisiciones, quien es coordinado por la Dirección de Administración y Finanzas, y cuenta con el apoyo y asesoría del Comisario Público del DIF adscrito a la Secretaría de la Contraloría del Estado. La Subdirección Jurídica y la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición darán seguimiento a las fases de preparación de concursos, en el marco de sus respectivas competencias.

Durante este proceso entonces, se determinará el tipo concurso: a) licitación pública; b) invitación a tres personas o c) adjudicación directa, y se preparará su desarrollo, todo con base en la Ley de Adquisiciones del Estado(47) y las cantidades tope que podrán contratarse según lo establece el Presupuesto de Egresos del Morelos (PEE)(31). Las bases de licitación deberán considerar las Especificaciones Técnicas de Calidad (ETC) además de sujetarse a la Norma Oficial Mexicana de Prácticas de Higiene que solicita el SNDIF. Los interesados en participar en el proceso de licitación deberán comprar las bases que señalan la descripción de los bienes, la descripción técnica, los términos de caducidad o garantía de los bienes; tiempos y lugar de entrega de los bienes; condiciones de la recepción y transporte de los bienes; muestras biológicas de los bienes; garantías de oferta y cumplimientos de los contratos; aspectos económicos penas por incumplimientos y rescisión de contratos.

4.1.2.3 Revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los bienes a contratar (proceso sustantivo)

La elección de los proveedores se realizará de acuerdo a lo establecido en la Ley de Adquisiciones del Estado, y con base en las necesidades asociadas a cada producto o servicio requerido. La Oficialía del estado acompañará en este proceso apoyado en el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios definido por el Ejecutivo y en el padrón de proveedores que actualiza con la Unidad Administrativa del SEDIF, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y financiamiento, así como para apoyar en circunstancias favorables de competencia a las áreas prioritarias de desarrollo en el estado.

Los proveedores acudirán a la junta de aclaraciones en donde presentarán tanto los resultados de los análisis de las muestras, como las propuestas técnica y económica, previa acreditación de su personalidad. Para la evaluación de las propuestas técnicas la DGSaYN, tomando en consideración las muestras y análisis presentados, queda facultada para realizar cualquier estudio y/o análisis que considere conveniente o idóneo, por lo que se reserva el derecho de efectuar cualquier prueba física, química, biológica, bacteriológica, etcétera, que pudiera realizar a las muestras presentadas por los participantes, así como realizar visitas a las plantas de los licitantes y los productores de los artículos presentados en esta licitación.

Para la evaluación de propuestas económicas se realiza una tabla comparativa de cotizaciones; *bajo igualdad ofertas se dará preferencia a los licitantes del estado de Morelos*. Como parte del proceso de licitación se revisarán todas las propuestas y se seleccionará aquella que brinde las mejores opciones en términos de calidad y precio, sustentado en el Programa Anual de Adquisiciones. Durante esta etapa, el subcomité de Adquisiciones⁹⁹, en coordinación con el Comisario del DIF y el jurídico, deberán garantizar que las propuestas cumplan con las especificaciones de calidad y cantidad.

De acuerdo con las propuestas se establecen los términos para la declaración de una licitación desierta, los términos de descalificación del licitante o la cancelación de la

⁹⁹ El subcomité para el control de las Adquisiciones está conformado por el/la persona titular de la Dirección General del Sistema; un representante del Comité para el Control de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; el titular de la Dirección de Administración y Finanzas; personas titulares de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición, Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, y la Dirección de Fortalecimiento Familiar y Asistencia Social; los titulares del Órgano de Control Interno adscrito al Sistema (Comisario) y del Departamento Jurídico del Sistema, quienes participarán con voz pero sin voto e Invitados.

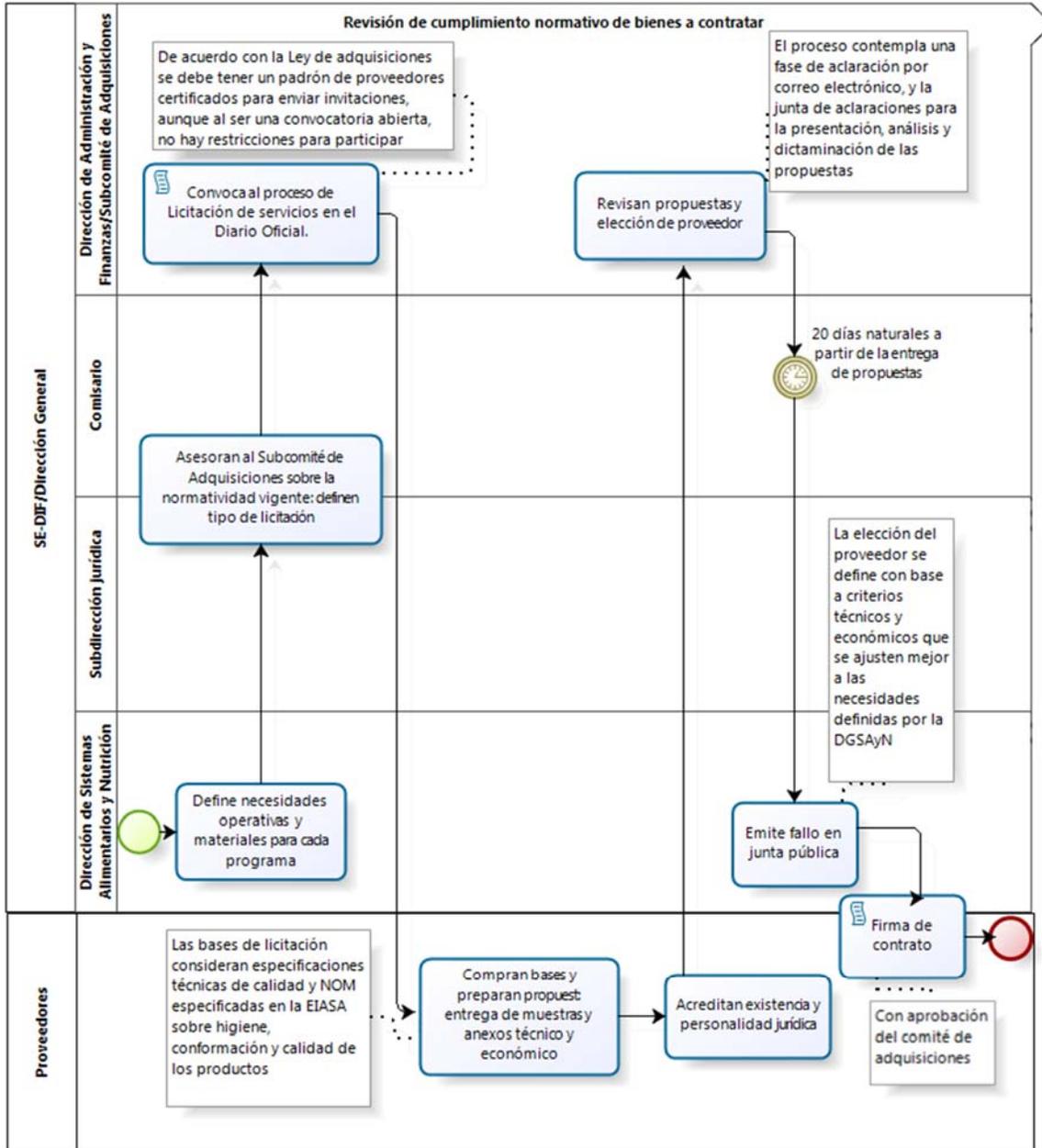
licitación. El fallo de la licitación se realizará en acto abierto con levantamiento del acta y firma del contrato por el licitante adjudicado. El licitante adjudicado deberá firmar la garantía relativa al cumplimiento del contrato a favor del SEDIF-Morelos por el 20% del monto total del contrato y la cual estará vigente un año después de la última entrega.

A la Dirección General del DIF estatal, a través de la DSAyN le corresponderá la celebración de convenios. Los convenios con el (los) proveedor(es) elegido (s) indican los plazos, los montos, las responsabilidades, los tiempos y las condiciones de distribución. Todo este proceso deberá ser validado por la SHEM para garantizar la transferencia de los recursos de acuerdo con los términos en que se firmó el convenio. El DIF estatal deberá remitir a la Contraloría aquella información relativa a los actos y contratos de bienes y servicios, según lo establece la ley del estado en la materia.

La Secretaría de la Contraloría podrá suspender de forma temporal el proceso de licitación en caso de irregularidades graves, a su vez los proveedores remitirán sus inconformidades a la Contraloría para su atención y seguimiento.

En este proceso surgen las propuestas de los que serán los proveedores de los productos y servicios a entregar (ver Figura 5).

Figura 5. Flujo del proceso normativo revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los productos a contratar



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso observa consistencia normativo-operativa en cuanto a los términos, actores, lineamientos y tiempos que señalan los referentes normativos relacionados. De acuerdo con la

experiencia reciente de los funcionarios, salvo en una ocasión, no han tenido problemas de incumplimiento tanto de los proveedores como del organismo para efectuar las entregas y los pagos en los términos y condiciones señaladas en el contrato. El problema señalado se debió a un desabasto en uno de los productos que incluye el desayuno frío por problemas en la impresión gráfica del recipiente de leche con la leyenda e imagen solicitada por el SEDIF. El incumplimiento derivó en las sanciones señaladas en el contrato, en una comunicación sobre la situación a los padres de familia afectados y en alternativas que solventaron el desabasto. Sin embargo, lo anterior no pudo ser verificado documentalmente por el equipo evaluador.

En cuanto a las propuestas económicas se menciona que se realiza el cotejo, pero no se cuenta con una base electrónica para hacer la comparación económica (tabla comparativa de cotizaciones) de las propuestas; de acuerdo con los funcionarios es la DSAyN misma que realiza este análisis y selecciona al proveedor.

Los funcionarios no utilizan el padrón de proveedores como lo señala la Ley de Adquisiciones ya que consideran que la licitación es abierta y sin perjuicio. Coinciden en que les dan preferencia a proveedores locales, tal como lo señala este mismo referente normativo. Existe congruencia con lo señalado en la normatividad de acuerdo con el uso del Programa Anual de Adquisiciones como un mecanismo que sirve de base en el proceso de licitación de los componentes.

En cuanto al proceso de revisión y supervisión física de los proveedores, los funcionarios mencionan que se realiza pero no se tiene una sistematización de este proceso; principalmente la realizan en caso de quejas y al principio del proceso de licitación: *“sí organizamos visitas a los almacenes, por lo menos una vez al año, [...] y cuando hay alguna queja”*.

A continuación se presentan los principales elementos de contraste en este proceso entre la operación y la normatividad y las implicaciones que esto tiene en la operación del FAM-AS (ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Principales elementos de contraste en el proceso de cumplimiento normativo de los bienes a contratar

| Elementos de contraste FAM-AS | | | |
|--|--|---|---|
| Marco normativo | Referente Normativo | Traducción operativa | Implicaciones para el Fondo |
| La Oficialía a través de la unidad administrativa competente mantendrá actualizado el padrón de proveedores deberá actualizarse cada año. La utilización del padrón no es obligatoria se realiza con fines estadísticos. | Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos Programa Anual de Adquisiciones. Manuales de Operación de la de la Subdirección de Recursos Financieros. | Los funcionarios no ven un beneficio próximo debido al carácter abierto en la convocatoria de licitación. | Aunque no existe un incumplimiento el padrón podría aportar información en el caso de incumplimientos o irregularidades con el servicio del proveedor y permitiría sentar un precedente para el siguiente proceso licitatorio. |
| En la normatividad se solicita de la conformación de una tabla comparativa de cotizaciones para la evaluar las propuestas económicas que permita la comparación de precio de los licitantes. | Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos. | La comparación de las propuestas económicas la realiza el área de la DSAyN; no cuentan con una base de comparación de cotizaciones. | Aunque el SEDIF si realiza una comparación de propuestas técnicas y económicas, la carencia de una tabla comparativa de precios podría retrasar y dificultar la selección de la mejor propuesta en términos de precio-calidad. |
| La unidad requirente a través de la Contraloría, en este caso el Comisario deberá realizar visitas de supervisión a los almacenes, mercancías e inventarios al menos una vez al año. | Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos. | El comisario realiza supervisiones al menos una vez al año o en caso de recibir quejas. | No hay incumplimiento porque la Ley es muy laxa en los términos sobre los cuales se realiza esta supervisión. Sin embargo la falta de mecanismos sistematizados de supervisión de los servicios contratados podría tener implicaciones en la calidad de los componentes entregados a la población beneficiaria. |

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Macro-proceso: Ejecución

4.1.3.1 Recepción y distribución de bienes

Para el proceso de distribución de bienes se asienta en el contrato que el proveedor adjudicado será responsable de proporcionar y distribuir los bienes contratados, para ello debe garantizar, dentro de los términos del contrato, para ello debe contar con mínimo 20 unidades vehiculares que se utilizarán para el transporte y distribución exclusiva de alimentos.

Según se establece en las bases para la licitación pública referente a la adquisición de desayunos escolares y despensas el SEDIF-Morelos expedirá recibos para cada uno de los Planteles Escolares en el caso de Desayunos Escolares Fríos y calientes; para los DIF municipales, despensas para menores de 5 años y fórmula láctea maternizada; para los Centros de Asistencia Nutricional y Comunitaria (CANyC) despensas y sobres de leche en polvo. El acuse deberá contener el sello de recibido, así como nombre y firma de la persona autorizada para recibir los bienes. El padrón de firmas autorizadas será entregado por el licitante ganador y se actualizará cuantas veces sean necesarias.

89

4.1.3.2 Entrega de beneficios y verificación (proceso sustantivo)

De acuerdo con los lineamientos de la EIASA los SEDIF deberán elaborar las Reglas de Operación para cada programa de asistencia alimentaria que operan en el estado, con el propósito de transparentar y normar la distribución y entrega de los apoyos alimentarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la LFPRH. En ellas deberán señalar las atribuciones, derechos y obligaciones del SEDIF, los SMDIF y los beneficiarios, así como hacerlo del conocimiento de los SMDIF para su observancia y apego, además de difundirse entre los beneficiarios de los programas y enviarlas al SNDIF para su conocimiento.¹¹

El objetivo de este proceso es que los apoyos alimenticios y acciones adicionales lleguen a grupos de población que tengan mayor grado de inseguridad alimentaria y/o vulnerabilidad. Para ello, tanto el SEDIF como sus representaciones en los municipios podrán auxiliarse del Sistema de Voluntariado. Los apoyos alimentarios tienen tres modalidades: desayunos fríos (en centros escolares), desayunos o comidas calientes (a cargo de los Centros

¹¹ EIASA 2013

de Asistencia Nutricional y Comunitaria) y distribución de despensas para menores de un año, menores de 5 años no escolarizados y población en desamparo o vulnerable.

En el proceso de verificación de entrega de bienes y servicios participan los SMDIF a través de los coordinadores de sistemas alimentarios municipales (de acuerdo con la EIASA), los responsables en las escuelas (directivos, maestros y comités escolares), la Dirección de Sistemas Alimentarios y de Nutrición y las jefaturas de departamento correspondientes, la Dirección de Administración y Finanzas quienes deberán hacer un ejercicio de conciliación con los padrones de beneficiarios. En este proceso también participa el Comisario del SEDIF asegurando que el proceso se lleve conforme a la normatividad. La entrega de desayunos escolares deberá sujetarse a los lineamientos de distribución de alimentos en centros de consumo escolar.

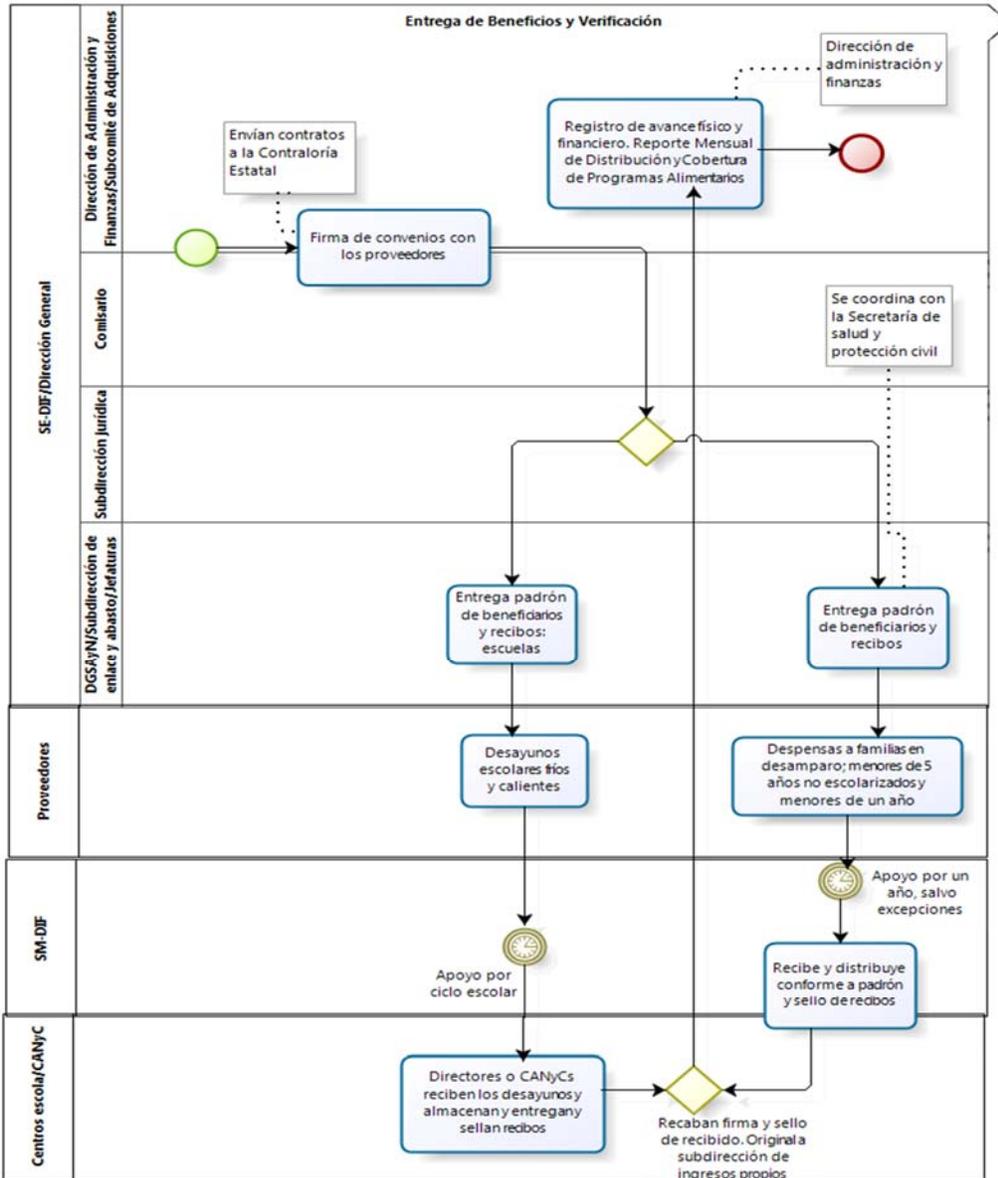
El proveedor deberá realizar la entrega de los apoyos con el listado de beneficiarios que le proporcione la DSAyN. En el caso de los desayunos escolares (fríos o calientes) se entregarán al director general del plantel el cual firma los recibos emitidos por el SEDIF, previo cotejo del padrón de beneficiarios del plantel. El director deberá asegurarse de que los desayunos escolares deberán consumirse dentro del plantel escolar.

Las despensas de apoyo para menores de 5 años no escolarizados, menores de un año y familias en desamparo, las entrega el proveedor directamente al DIF Municipal, en donde el coordinador de los sistemas alimentarios firma los recibos emitidos por el SEDIF-Morelos previa conciliación del padrón de beneficiarios. Es importante mencionar que este proceso observa inconsistencias entre lo señalado en el Manual de Políticas y Procedimientos de la DSAyN (54) y el Manual de la Subdirección de Administración y Finanzas(55) sobre el procedimiento para realizar la entrega de los insumos, por ejemplo, en el primero señalan la expedición de recibos para la conciliación de los componentes con el listado de beneficiarios, en el segundo la emisión de boletos que se entregarán con los desayunos.

La entrega de componentes deberá ser complementada con acciones de orientación y promoción sobre alimentación y nutrición, preferentemente con el apoyo de material didáctico fácilmente comprensible proporcionado por el SEDIF. El referente normativo para las tareas de promoción y orientación sobre temas de nutrición están contenidas en la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA). La principal responsable de estos procesos será la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición, a través del área de nutrición. Finalmente, la información generada durante la entrega de los beneficios se deberá actualizar en el reporte de avance físico y financiero de la DGAF. De acuerdo con la EIASA el

SEDIF deberá elaborar y entregar en tiempo y forma, un Reporte Mensual de Distribución y Cobertura de Programas Alimentarios (RMDCPA) (ver Figura 6).

Figura 6. Flujoograma del proceso normativo de entrega de beneficios y verificación



Fuente: Elaboración propia.

Este proceso en términos generales no observa desfases normativos pero presenta importantes limitaciones debido a insuficiencia de personal operativo como de vehículos así

como de articulación con el nivel municipal que dificultan el desarrollo adecuado del proceso. De acuerdo con los funcionarios, los problemas en la coordinación con los municipios y la opacidad sobre la capacidad instalada para la operación de los programas en algunos de ellos, puede afectar el desarrollo de este proceso. Mencionan que los municipios tienen en sí un presupuesto de inversión muy bajo y que esto podría impactar negativamente en el proceso de entrega y verificación de los componentes: *“ por ejemplo, Jojutla tenía el año pasado un presupuesto de inversión de diez millones de pesos para todo hasta infraestructura, [...] ahora imagínate como esta Axochiapan, la insuficiencia de recursos es una de las principales limitantes”*. La presión política y el celo territorial son puntos adicionales que señalan como retos a vencer para el mejor desarrollo de este proceso, ya que los municipios no comparten información de manera sistemática con el estado. Asimismo, consideran que debido al carácter de los componentes en cuanto que son de “asistencia social alimentaria” implica algunas consideraciones éticas sobre quien recibe o no los apoyos o respecto a la temporalidad para dar de baja de los programas a los beneficiarios (por ejemplo en situaciones de desastres) *“nadie se atreve a dejar de darle apoyo alimentario a personas que están en pobreza”*.

Identifican que existe falta de compromiso de algunos directores y padres de familia de las escuelas para llevar a cabo los programas como uno de los retos en el desarrollo de este proceso, ya que *“la entrega de los apoyos implica un trabajo adicional al que desempeñan [...] implica sistematizar acciones y contar con personal que apoye en esta labor [...] sin recibir una remuneración por hacerlo”*. A nivel normativo no es clara la relación entre el SEDIF y el IEBEM en este proceso. La participación en la operación se describe únicamente en el envío del listado de escuelas de educación básica en municipios y localidades de alto y muy alto grado de marginación a la jefatura de departamento de desayunos escolares. Manifiestan que esta coordinación es pobre y que deberían de elaborarse unos lineamientos de vinculación interinstitucional que faciliten este proceso *“la coordinación institucional existe, pero [...] deberían de existir lineamientos para garantizar que se realiza de la mejor manera posible”*.

La falta de vehículos suficientes para cumplir con la tarea de supervisión (actualmente cuentan con dos) y el clima de violencia en el estado que en ocasiones impide la llegada de los apoyos a ciertos sitios, son otros de los retos identificados por los funcionarios en la operación de este proceso.

El proceso de supervisión de los planteles para garantizar que el almacén cuente con los requerimientos necesarios de acuerdo a las normas vigentes en la materia, se ve limitado

tomando en consideración la insuficiencia de personal de supervisión y de trabajadores sociales. De acuerdo con las entrevistas, se están buscando mecanismos de coordinación con el Programa de comunidad DIFerente para incrementar su capacidad de supervisión apoyados en el personal de supervisión de este programa. Asimismo, se están buscando recursos para ampliar el personal de trabajo social que realice el trabajo de supervisión de los programas alimentarios del SEDIF.

En el caso de las despensas para familias en desamparo, menores de 5 años no escolarizados y menores de un año, la entrega se hace al SMDIF para que distribuya conforme a la lista de beneficiarios enviada por la DSAyN; sin embargo, se desconoce si se hace un esfuerzo posterior para garantizar que este componente lo consuma el beneficiario.

De acuerdo con los funcionarios relacionados con este proceso, no existe un sistema centralizado de información que registre la ruta crítica y los tiempos que sigue la entrega de apoyos a fin de hacer un análisis más claro de lo que sucede al interior de los municipios y de los planteles escolares y que facilite la elaboración del Reporte Mensual de Distribución y Cobertura de Programas Alimentarios (RMDCPA).

A continuación se presentan los principales elementos de contraste en este proceso entre la operación y la normatividad y las implicaciones que esto tiene en la operación del FAM-AS (ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Principales elementos de contraste en el proceso de entrega de beneficios y verificación

| Elementos de contraste FAM-AS | | | |
|---|--|--|---|
| Marco normativo | Referente Normativo | Traducción operativa | Implicaciones para el Fondo |
| Los SEDIF deberán elaborar reglas de operación para cada programa de asistencia alimentaria. | Estrategia Integral para la Asistencia Social Alimentaria 2013. Manual de Operación de la de la Subdirección de Recursos Financieros. Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición. POA Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición. POA Sistema Estatal del DIF de Morelos (2010-2013). | Están desactualizadas las Reglas de Operación de estos Programas. | La desactualización de Reglas de Operación limitan la sistematización de procesos para el adecuado funcionamiento de los programas financiados con el FAM-AS y limitan la identificación de vacíos normativos y operativos. |
| El SEDIF deberá realizar visitas de supervisión rutinarias a los planteles escolares para la entrega y verificación de los componentes. El SEDIF deberá apoyar en la implementación de los programas a los DIF municipales. | Estrategia Integral para la Asistencia Social Alimentaria 2013 Ley de Asistencia Social. Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición. | La comunicación con los SMDIF no está sistematizada. No hay personal de supervisión suficiente para garantizar que se lleve a cabo este proceso en los términos que marca la EIASA. | El proceso de entrega y verificación podría retrasarse o no llevarse a cabo por la falta de personal de supervisión y verificación. |
| Se deberá contar con un Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. | Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. | El estado no cuenta con un Sistema Integral de Padrones de beneficiarios; el padrón está desactualizado (2005). | La falta de un sistema de información de padrones de beneficiarios podría limitar la posibilidad de detectar duplicidades y problemas en la entrega de los componentes. |
| No hay un documento que especifique el procedimiento para la coordinación de la distribución y entrega de los componentes a nivel escolar. Los manuales mencionan la implementación de comités escolares pero no son específicos en cuanto a las atribuciones y mecanismos de coordinación con el SEDIF. | Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Sistemas Alimentarios y Nutrición. | La coordinación con el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos está sistematizada solo en el envío del listado de planteles escolares que participan en los programas. | Hay un vacío normativo o de lineamientos sobre el proceso de coordinación SEDIF/SMDIF/IEBEM para desarrollar este proceso. Esto impide identificar fallas e implementar mecanismos que incentiven la participación de los directores y padres de familia en este proceso. |

Fuente: Elaboración propia.

4.1.4 Macro proceso: Gestión

4.1.4.1 Supervisión y control (proceso sustantivo)

La supervisión y el control de la ejecución de los recursos son procesos en los que participarán distintas instancias internas y externas del SEDIF, buscando que el ejercicio de los mismos se desarrolle de forma eficiente, eficaz además bajo los lineamientos de transparencia y rendición de cuentas. Por supervisión se debe entender a todas aquellas acciones destinadas a inspeccionar el actuar de las áreas involucradas en la gestión financiera del Fondo^{ss} a través de visitas y auditorías.

De acuerdo con la LCF se definen diferentes instancias responsables de la supervisión y control en las diferentes etapas del proceso contable del Fondo. Una vez recibidos los recursos de los Fondos de que se trate por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, son los gobiernos locales los encargados de supervisar y controlar estos recursos hasta su erogación total. □

En la supervisión y control se involucrarán la Secretaría de Hacienda estatal, la Contraloría, la Auditoría Superior del estado y la Contraloría Social. Estas instancias supervisarán y verificarán que los recursos del Fondo hayan aplicado y comprobado el gasto de acuerdo con lo establecido en la normatividad. En este proceso interviene también la Secretaría de Salud del estado de Morelos, puesto que el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud atribuye a actores internos a ésta, la capacidad de supervisar a los organismos paraestatales como el SEDIF.

Por parte de la *Secretaría de Hacienda* participan en el seguimiento y Control, las subsecretarías de Planeación y evaluación, y la de Presupuesto, respectivamente, en lo que corresponde a los indicadores y al avance físico y financiero de los recursos del FAM-AS. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el ejercicio de los recursos del Fondo debería estar asociado con la integración y el seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión que permitan analizar los resultados.

La *Auditoría Superior de la Federación (ASF)* tiene la capacidad para fiscalizar los recursos federales que se ejercen en las entidades federativas y también para celebrar convenios con la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Morelos para

^{ss} Actividad de las entidades fiscalizadas respecto de la recepción, administración, custodia, manejo y aplicación de los ingresos, egresos, Fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen.

eficientar la fiscalización de los recursos, en caso de desfase o incumplimientos, conforme a los lineamientos técnicos federales. A nivel estatal, la *Secretaría de Contraloría* revisará que los resultados de ejecución del presupuesto para, en caso de diferencias con la normatividad, rectificar la aplicación de los recursos del Fondo. Se designará a un *comisario* quien supervisará los procesos de licitación y el proceso contable del Fondo en el SEDIF^{tt}, para ello cuenta con la facultad de realizar auditorías, verificaciones y fiscalizaciones sobre los recursos federales y/o estatales para identificar áreas de oportunidad y mejora administrativa y regulatoria, así como la existencia de posibles irregularidades. Esta figura podrá ser el órgano que recoja las demandas y las quejas de los beneficiarios o de los ciudadanos en general. Asimismo, la normatividad le permite colaborar con las autoridades federales en la realización de estas actividades. De la supervisión y control de estas instancias, con sus respectivas atribuciones, se habrán de determinar las principales responsabilidades por los resultados obtenidos, de acuerdo con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tanto a nivel federal como del ámbito estatal.

La Comisión de Fiscalización del Congreso de la *Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Morelos* es una instancia de carácter externo con capacidad para verificar, a partir de la fiscalización de la cuenta pública^{uu}, que la administración y ejercicio de los recursos públicos del FAM-AS se ajusten a las disposiciones aplicables. El objeto de este proceso será llevar acciones de control de la actividad financiera y en general de las cuentas de las dependencias que administran recursos del Fondo^{vv}. Cuando los resultados obtenidos sean muy distintos a los esperados conforme a lo señalado en la Ley de Ingresos y Egresos del Estado para ese año fiscal, la Auditoría Superior del estado deberá informar la causa a la Auditoría Superior de la Federación.

La *Secretaría de Salud* estatal como instancia coordinadora del FAM-AS para Asistencia Social tendrá la tarea de supervisión y verificación del correcto destino de los recursos que aporta la Federación puesto que debe dar seguimiento trimestral al avance del cumplimiento del objeto del Fondo y el ejercicio del gasto. Por último el SEDIF estatal deberá promover las acciones de los comités de *Contraloría Social* y asegurarse de encontrar mecanismos de participación social en todos los procesos de toma de decisiones. Corresponde

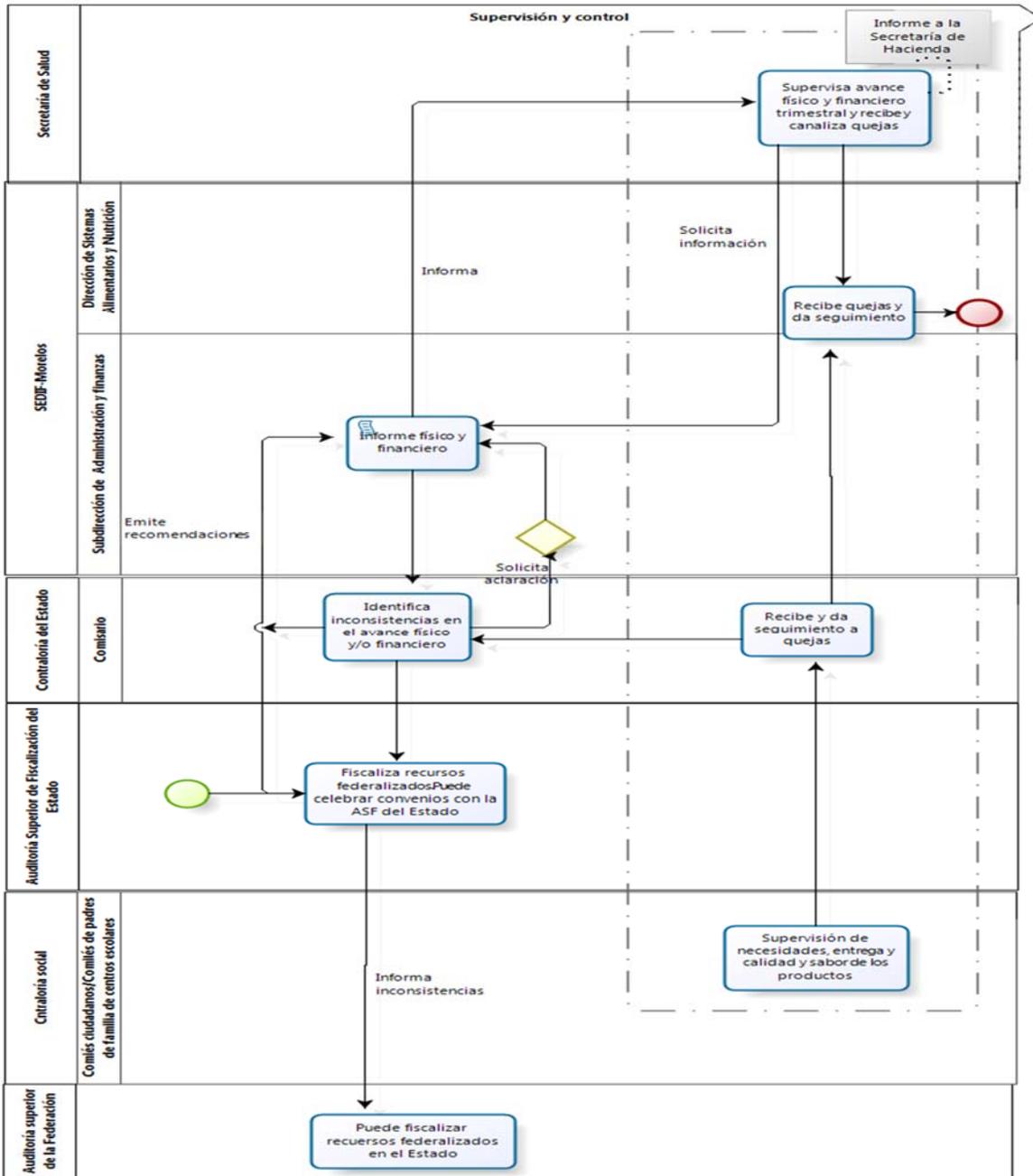
^{tt} Ordenamiento que norma a este actor es el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría

^{uu} Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos: "Es el documento que presentan al Congreso del Estado, los órganos estatales, los municipales, y los órganos autónomos, rinden al Congreso sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos obtenidos y los egresos, en el ejercicio fiscal comprendido del 1o de enero al 31 de diciembre de cada año, se ajustan a las disposiciones legales, administrativas, criterios y programas aplicables"

^{vv} *ibidem*

a los municipios la integración de Comités escolares y comunitarios, así como coordinar en conjunto con instancias de salud y educativas la operación de programas de provisión de alimentos, además deberá verificar la integración de un Comité de padres de familia (ver Figura 7).

Figura 7. Flujoograma del proceso normativo de supervisión y control



Fuente: Elaboración propia.

Los funcionarios relacionados con este proceso mencionan que tienen auditorías constantemente por parte de la federación, por lo menos una vez al año y que la Contraloría del Estado, a través del comisario, participa activamente en la supervisión y revisión de contratos, presupuestos y da seguimiento de quejas ciudadanas.

Un área de desfase respecto a la normatividad se relaciona con la información sobre la fiscalización de la cuenta pública que no cumple con los criterios de suficiencia sobre la información de recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos estatales, municipales o en su caso Federales. En lo que respecta a gestión presupuestaria, se identificó que el presupuesto del SEDIF no se basa en una clasificación por programas, ni se ajusta a los criterios de armonización contable. Asimismo, la información no se encuentra desagregada por componente y por municipio lo que dificulta el análisis conforme a los resultados esperados. No se cuenta con una Matriz para Resultados del FAM-AS en la entidad y el seguimiento de resultados se realiza a partir de dos de los indicadores de la Matriz Nacional. Es importante mencionar que la MIR nacional del FAM-AS sufrió modificaciones a finales del 2012 incorporando algunos indicadores de gestión y estratégicos del Fondo.

Existe discrepancia entre los actores en la existencia de mecanismos de contraloría social formales que apoyen en la supervisión del correcto ejercicio de los recursos del Fondo; únicamente los visualizan a través de las solicitudes de apoyos alimentarios y de instalación de comedores comunitarios y huertos que llegan a la DGSAYN. A decir de una de las funcionarias *"solo en los recibos de los desayunos y despensas se indican datos de contacto para quejas y sugerencias"*, pero menciona que no han instalado medios eficientes de comunicación que permitan atender problemas oportunamente y que transmitan los resultados de los programas.

A continuación se presentan los principales elementos de contraste en este procesos entre la operación y la normatividad y las implicaciones que esto tiene en la operación del FAM-AS (ver Cuadro 10).

Cuadro 10. Principales elementos de contraste en el proceso de supervisión y control

| Elementos de contraste FAM-AS | | | |
|--|---|---|--|
| Marco normativo | Referente Normativo | Traducción operativa | Implicaciones para el Fondo |
| Se deben crear mecanismos de Contraloría Social que supervisen y evalúen la correcta ejecución de los recursos. | Ley de Coordinación Fiscal. Ley de Fiscalización del Gasto Público. Ley de Asistencia Social. | No existen mecanismos de contraloría social formales. | La contraloría social es un mecanismo que cataliza el uso eficiente de los recursos del Fondo; sin embargo, al no haber mecanismos formales instalados para esta tarea se limita la capacidad de hacer ajustes que permitan una mejor ejecución de los recursos del Fondo. |
| La información sobre avance financiero deberá realizarse en el marco de la armonización contable. La información sobre la fiscalización de la cuenta pública deberá ser suficiente sobre la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos estatales, municipales o en su caso federales. | Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos. | La presentación de información sobre el ejercicio financiero de los recursos <u>no</u> se realiza utilizando todas las categorías de gasto planteadas por el Consejo Estatal de Armonización Contable ni esta desagregada por programa. | La carencia de información que cumpla con los criterios para la fiscalización de la cuenta pública dificulta la posibilidad de identificación de desfases en la operación del FAM-AS. |

Fuente: Elaboración propia.

4.1.4.2 Evaluación

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la operación de los recursos del componente de *Asistencia Social* del FAM deberá ser evaluada en sus resultados, principalmente de los programas alimentarios, por instancias externas para conocer cuáles fueron las principales debilidades y fortalezas en el uso de los mismos. Al interior del SEDIF, el proceso de evaluación, de acuerdo con la Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana determina que el Comisario del DIF y otras instancias, como por ejemplo, la Dirección de Administración y Finanzas y la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición, sea el principal responsable de supervisar y coordinar procesos de evaluación interna en busca de formas y mecanismos que potencien su eficiencia y la eficacia(32).

Las principales directrices para mejorar la calidad de los procesos de atención y entrega de bienes y servicios de asistencia social de acuerdo con estas evaluaciones, deben ser planteadas por la Presidenta del DIF, la Junta de Gobierno y la Dirección General.

4.1.4.3 Transparencia y Rendición de Cuentas

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el DIF estatal deberá informar trimestralmente a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Hacienda sobre el avance físico y financiero de las acciones de asistencia social así como los reportes mensuales y anuales al Sistema DIF Nacional además del reporte de avance mensual programático presupuestal que se entrega a la Contraloría. Esta misma información y cualquier otra que se considere relevante deberán publicarse en las páginas electrónicas del Sistema DIF o en otros medios de difusión. La Ley de Información Pública y la Ley de Asistencia Social estatales incluyen también las evaluaciones y toda aquella información que se considere relevante de acuerdo con el principio de máxima publicidad.

El DIF deberá hacer pública información sobre los mecanismos de distribución de recursos para asistencia social a los municipios, siempre y cuando no se considere como reservada o confidencial; por ejemplo sobre los datos personales, de acuerdo con la Ley de Información Pública del Estado de Morelos. El DIF estatal deberá proveer también al DIF nacional información sobre el Índice de Desempeño tomando en cuenta las herramientas, formatos y los tiempos de entrega que hayan sido establecidas.

Los beneficiarios deberán ser informados en cada cierre fiscal sobre los resultados del ejercicio del Fondo y de los programas que se financian con estos recursos.

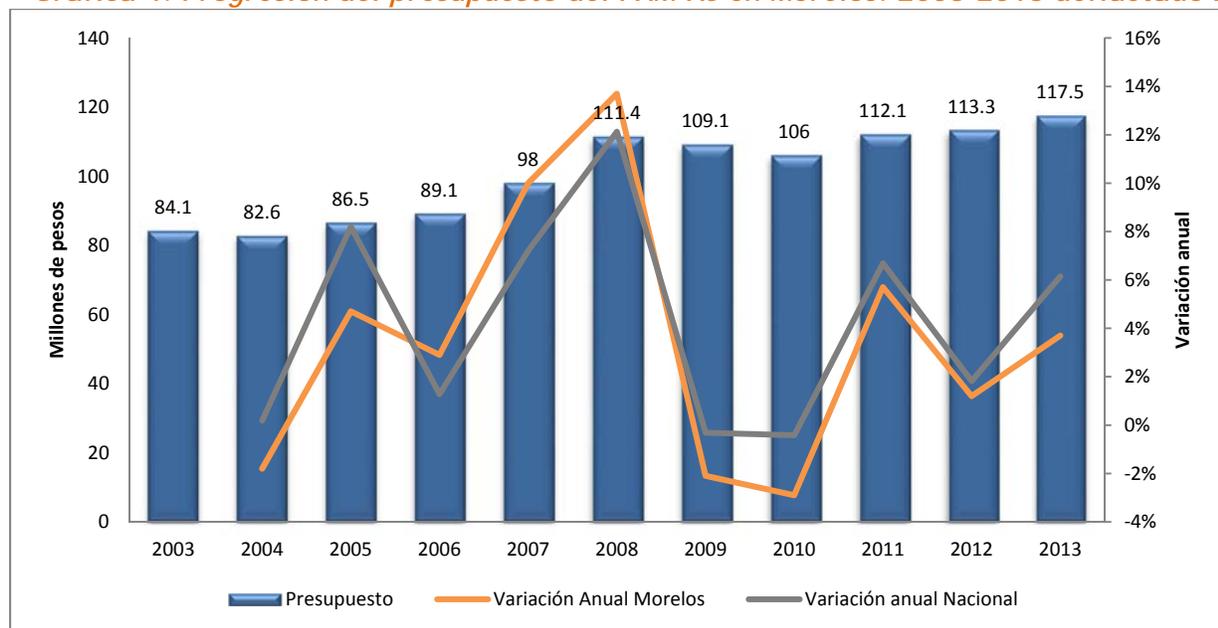
4.2 Evaluación de desempeño

4.2.1 Presupuesto del Fondo en desayunos escolares, apoyos alimentarios y otros de asistencia social: FAM-AS

4.2.1.1 Histórico del presupuesto

En términos reales (2012) el presupuesto histórico del FAM-AS de Morelos ha tenido un comportamiento similar al nacional (2003-2013) con una tendencia positiva en el periodo, y con algunas variaciones negativas en el crecimiento anual (21-31) (ver Gráfica 4). En el periodo 2003 a 2013, el presupuesto del FAM-AS en el estado de Morelos creció a un ritmo promedio de 3.04% (4.21% nacional), pasando de 84.1 millones de pesos en 2003 a 117.5 millones en 2013. La mayor tasa de variación anual se observó en el 2008 con un crecimiento del 13.7 % respecto al año previo; mientras que la tasa de crecimiento en el periodo 2003-2008 fue de 5.8 %. Un evento

Gráfica 4. Progresión del presupuesto del FAM-AS en Morelos: 2003-2013 deflactado 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia Presupuestaria: Observatorio del Gasto.

importante se presentó entre 2008 y 2009 mostrando una desaceleración en el crecimiento del gasto, probablemente relacionada con la crisis financiera internacional, que en México tuvo su repercusión más grave en el 2009 con un descenso en términos reales del 25% en la recaudación federal participable (72). El presupuesto promedio del FAM-AS a nivel nacional para el periodo fue de \$ 7,044.0 millones de pesos. En términos reales durante el periodo la proporción del Ramo 33

asignada para FAM-AS en Morelos osciló entre 1.51% a 1.63% correspondiente en promedio a \$ 110.9 millones de pesos (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Tasas de variación y crecimiento anual del presupuesto asignado del FAM-AS, Nacional y Morelos 2003-2013, deflactado 2012

| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Presupuesto histórico (Millones) | Morelos | 84.1 | 82.6 | 86.5 | 89.1 | 98 | 111.4 | 109.1 | 106 | 112.1 | 113.3 | 117.5 |
| | Nacional | 5165.2 | 5174.6 | 5599.0 | 5670.6 | 6079.3 | 6816.6 | 6795.2 | 6766.8 | 7219.4 | 7351.0 | 7802.8 |
| Variación anual (%) | Morelos | | -1.80 | 4.70 | 2.90 | 10.00 | 13.70 | -2.10 | -2.90 | 5.70 | 1.20 | 3.70 |
| | Nacional | | 0.18 | 8.20 | 1.28 | 7.21 | 12.13 | -0.31 | -0.42 | 6.69 | 1.82 | 6.15 |
| Crecimiento en el periodo (%) | Morelos | | | | | | 5.80 | | | | | 3.04 |
| | Nacional | | | | | | | | | | | 4.21 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia Presupuestaria: Observatorio del Gasto.

4.2.1.2 Ejercicio de los recursos del FAM-AS en Morelos

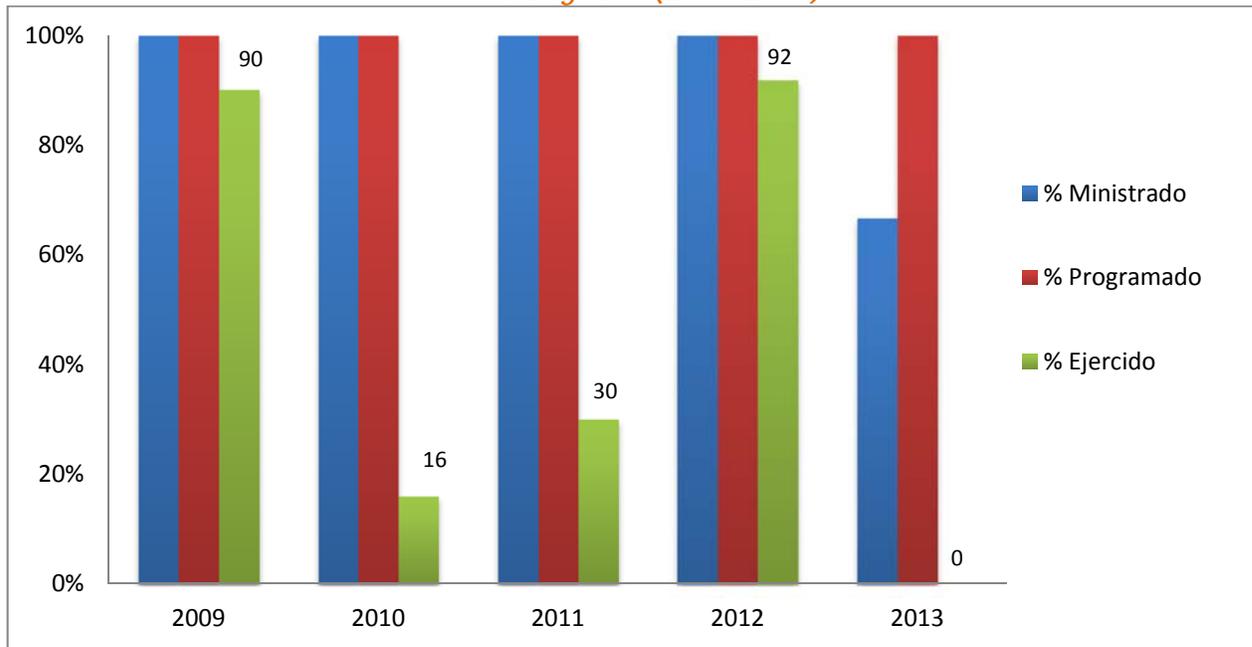
Debido a la adecuación programática de los recursos del FAM-AS que realiza el SEDIF (ver proceso de Administración) se presenta la información desglosada de manera anual y por trimestres, para tener mayor claridad del ejercicio del gasto e identificar potenciales problemas tanto en el ejercicio como en el seguimiento contable del FAM-AS derivado de esta práctica. Es por ello que en este apartado se presenta en primer lugar la información de seguimiento del ejercicio del FAM-AS a través de los FU^{ww} y otros documentos del portal de Transparencia Presupuestaria del Observatorio de Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como se verá en el desarrollo de este apartado la información del portal de la SHCP mostró cambios en las cifras reportadas del ejercicio contable del FAM-AS en distintos tiempos: marzo y agosto del 2014.

^{ww} El Sistema del Formato Único es el medio técnico que se utilizará para que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal puedan informar trimestralmente al H. Congreso de la Unión, a través del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aplicación, ejercicio y destino de los recursos federales.

Hasta el 2012, la información de los FU contemplaba únicamente el gasto ministrado, programado y ejercido^{xx}. Como se verá más adelante en 2013 se incorporaron otros rubros contables en el portal en 2013.

La descripción del ejercicio del Fondo se realizará de acuerdo con la lógica contable de la ministración de los recursos (ministración del monto a la entidad), la programación (gasto comprometido) y ejercido (emisión de cuenta por liquidar). De acuerdo con la información reportada en marzo del 2014, salvo en el 2013, se observa que se ministraron el 100 % de los recursos en cada año ejercicio fiscal. En 2013, sólo estaba reportada la ministración del 66.7 % al cierre del ejercicio fiscal.

Gráfica 5. Porcentaje de nivel de gasto ministrado, programado y ejercido con respecto al total asignado (2009-2013)

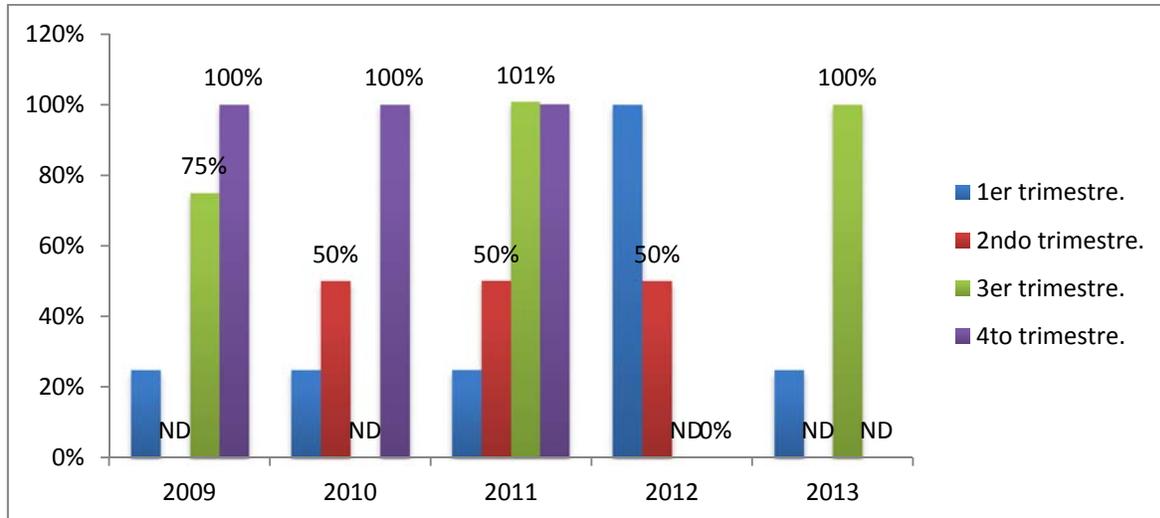


Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en los Formatos Únicos del Observatorio del Gasto. Formatos Únicos. Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Marzo del 2014

^{xx} el gasto programado refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros, para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras. En el caso de las obras a ejecutarse o de bienes y servicios a recibirse durante varios ejercicios, el compromiso será registrado por la parte que se ejecutará o recibirá, durante cada ejercicio. El gasto ejercido: se refiere a la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente.

Una vez ministrados los recursos, la programación refleja un momento contable del gasto en donde se ha formalizado el contrato con proveedores. De acuerdo con la información de cierre anual se encontraban el 100% de los recursos programados en cada año fiscal. Para ver esta información con más detalle, la Gráfica 6 muestra la progresión trimestral de esta programación por año fiscal. Salvo el 2012, el resto de los años muestra una programación progresiva de los recursos. En todos los ejercicios fiscales había una programación de por lo menos el 25 % de los recursos en el primer trimestre y del 100 % al cierre de cada año fiscal. Cincuenta por ciento de los recursos se programaron en el segundo trimestre en el 2010, 2011 y 2012. Sin embargo, los registros tienen errores, por ejemplo en 2010 durante el primer trimestre se señala que se programaron el 100 % de los recursos y en el segundo trimestre se menciona el 50 %.

Gráfica 6. Avance porcentual del gasto programado por trimestre en cada ejercicio fiscal Morelos 2009-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del Gasto. Formatos Únicos. Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Marzo del 2014

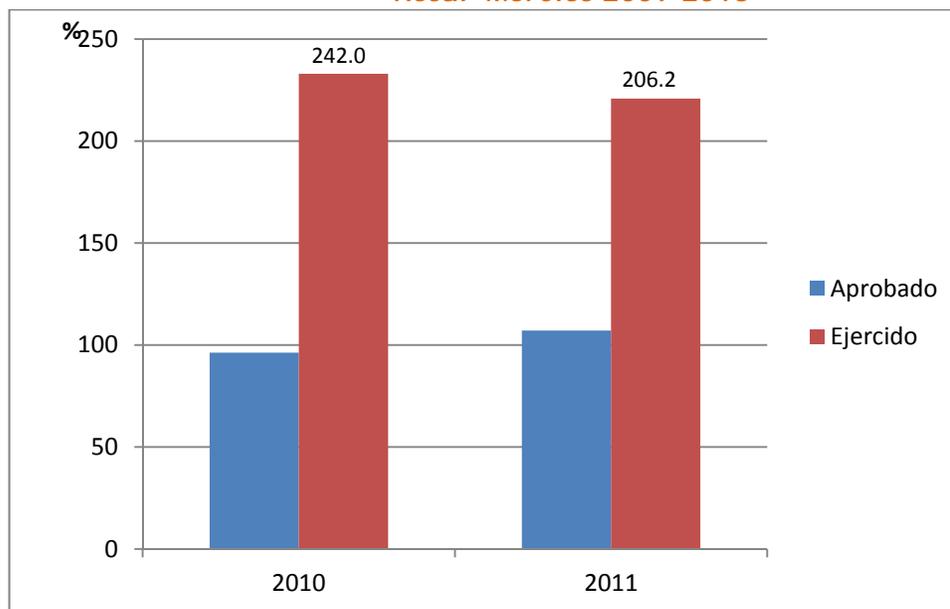
El gasto ejercido corresponde a un momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente. De acuerdo con los informes de cierre anual, descargados del portal de la SHCP en marzo de 2014 (ver Gráfica 5), en 2009 se ejerció el 90.1% de los recursos del FAM-AS en el año fiscal. En el 2010 y en el 2011 se reportó un ejercicio de tan sólo el 16 y el 30% de los recursos respectivamente, a diferencia del 2012 que reportó un ejercicio del 91.9 % de los recursos al cierre del año. Para el 2013, debido a la falta de información del resto de los rubros contables, el gasto ejercido se consideraba devengado y pagado(35)^{yy}. Sin embargo, los registros mostraron cambios en las cifras reportadas en este portal. La revisión más reciente del portal (agosto 2014) en estos mismos años, mostró cambios relevantes en las cifras del ejercicio de 2010 y 2011 con un gasto ejercido del 242 % y 206.2 % respectivamente; en esas fechas aún no reportaban las cifras de cierre del 2012 y 2013(73) ^{zz} (ver Gráfica 7).

^{yy} Consejo Nacional de Armonización Contable. Glosario de Términos de Armonización Contable: el devengo del gasto legalmente corresponde al momento en que nace la obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados.

^{zz}<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=16&group=Preguntas&page=%C2%BFPara%20qu%C3%A9%20gasta?>

Es importante señalar que a partir de 2013 se han hecho esfuerzos por armonizar los registros contables del FAM-AS en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP integrando los registros del proceso contable a una plataforma en formato electrónico en donde se amplía la información a todos los rubros del proceso contable conforme a los lineamientos del Consejo Estatal de Armonización Contable(74)^{aaa} y se agrega un rubro para permitir el seguimiento físico (ver proceso de Gestión). De acuerdo con estos lineamientos se omiten las categorías de programado y se incluyen las de devengado, comprometido y pagado.^{bbb}

*Gráfica 7. Porcentaje de nivel de gasto autorizado y ejercido al cierre de cada ejercicio fiscal Morelos 2009-2013**



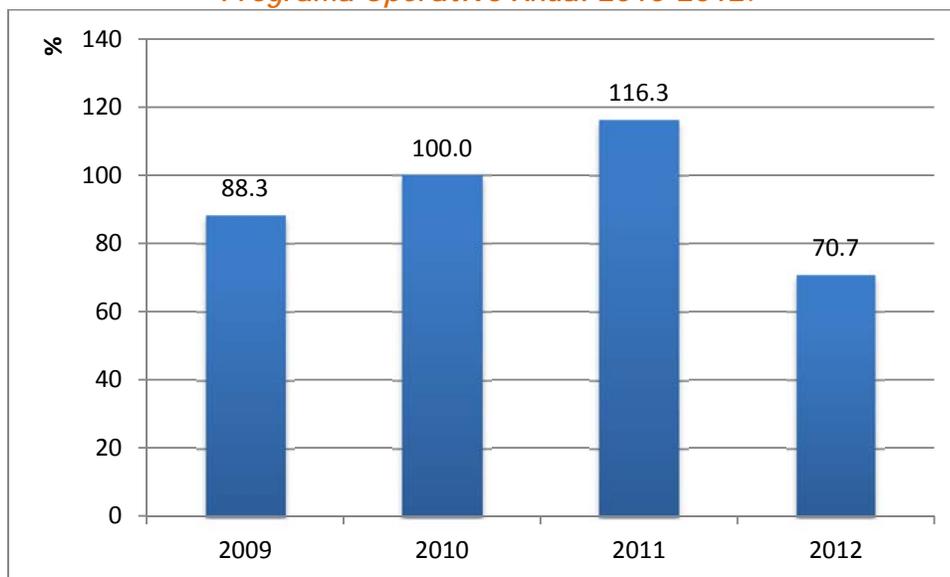
Fuente: Elaboración propia con información del Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP. Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Agosto del 2014.

Una vez ejercidos los recursos, se procede a la entrega de apoyos a los beneficiarios. Con el fin de analizar la correspondencia entre la programación de los apoyos y la distribución de los mismos se

^{aaa} Incluye presupuesto asignado, modificado, recaudado (ministrado), comprometido, devengado, pagado, % avance, reintegro, población, avance anual, avance acumulado. ejercido,

analizó la información del número de desayunos escolares^{ccc} programados conforme a los POA (56-60, 75) y el número de desayunos distribuidos^{ddd} de acuerdo a la agenda estadística del poder ejecutivo de Morelos (76-78) (ver Gráfica 8). En el periodo se observó que más del 70% de los desayunos escolares distribuidos se reflejaban en la programación de los POA. La menor correspondencia se observó en 2012 en donde únicamente el 70% de los desayunos distribuidos habían sido programados en el POA; 88.3% en 2009. En 2010 y 2011 se observó que los desayunos distribuidos fue igual o superior a los programados 100% en 2010 y 116.3% en 2011.

Gráfica 8. Proporción de desayunos escolares distribuidos que fueron programados en el Programa Operativo Anual 2010-2012.



Fuente: Elaboración propia con información de los Programas Operativos Anuales y la Agenda Estadística Anual del Poder Ejecutivo (2009-2012)

^{ccc} el análisis se enfocó en desayunos por ser el único rubro que cuenta con información de avance físico y financiero en los POA en todos los años.

^{ddd} Información de la Agenda Estadística Anual del Poder Ejecutivo (2009-2013)

4.2.2 Sinergias y duplicidades en la consecución de los objetivos del Fondo

La definición de la población objetivo a la que van dirigidos los recursos del FAM-AS ha sufrido modificaciones importantes en los últimos años. Antes del 2009 la LCF señalaba que los apoyos se destinarían “[...] a la población en condiciones de pobreza extrema y apoyos a la población en desamparo”.^{eee} A partir de las modificaciones en la MIR del FAM-AS (ver proceso de Planeación) a finales del 2012, en donde se definió el indicador estratégico de Fin sobre la *variación de personas en inseguridad alimentaria*, se modificó el Art. 40 de la LCF señalando a la población objetivo “conforme en lo señalado en la Ley de Asistencia Social”.^{fff} Este cambio es relevante debido a que engloba a grupos de población más amplios entendiendo que la inseguridad alimentaria engloba esferas más amplias que únicamente la condición de pobreza.⁹⁹⁹ Con esto como antecedente, la población objetivo para el primer análisis se definió de acuerdo con lo contemplado en la LAS como “*sujetos de asistencia social*”.^{hhh}

El Cuadro 12 muestra la información encontrada en los PEF del portal de Transparencia Hacendaria sobre los programas que ejercieron gasto durante el periodo 2009-2011 en Morelos para el rubro de asistencia o desarrollo social por Ramo de financiamiento. Entre 2009-2013 el estado de Morelos, el ejercicio del gasto en el rubro de asistencia o desarrollo social contempla programas financiados por los Ramos 20, 12, 6 y 33 los cuáles cubren a población objetivo similar o igual a la contemplada para el FAM-AS en la LAS: adultos mayores, mujeres trabajadoras o en vulnerabilidad por condición de género, personas con discapacidad, vulnerabilidad infantil y vulnerables por condición de pobreza.

^{eee} DOF 12-12-2011

^{fff} DOF 09-12-2013

⁹⁹⁹ de acuerdo con CONEVAL: de disponibilidad de los alimentos, su acceso a los mismos o capacidad de adquisición que tienen las personas, su consumo o la utilización biológica, el estado nutricional de cada persona y la estabilidad de acceso.

^{hhh} de acuerdo con la Ley de Asistencia Social (2013): todos los niños y niñas en situación de riesgo (desnutrición, maltrato, abuso, migrantes, abandono); mujeres en estado de gestación, lactancia, madres adolescentes, indígenas, víctimas de delito, indigentes, migrantes, adultos mayores, personas con discapacidad, alcohólicos, personas afectadas por desastres naturales, entre otros.

Cuadro 12. Gasto ejercido en programas de asistencia o desarrollo social por Ramo de financiamiento

Morelos (2009-2013)

| Programa | Ramo | Responsable | 2009 | 2010* | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------------------|---|-----------------------------|-----------------|---------------------------|------------------|------------------|
| 70 y más | 20 | SEDESOL | | \$1,926,382.00 | \$960 | | |
| Programas de Atención a Personas con Discapacidad | 12 [§] , 23 | SNDIF Unidad política y control presupuestario | \$4,017,852.00 [§] | | \$205,214.00 [§] | \$8,324,990.50 | |
| Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia | 12 | SNDIF | \$687,163.00 | | \$1,422,000.00 | | |
| Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable | 12 | SNDIF | \$1,430,599.00 [§] | | \$2,622,831.00 | | \$2,310,668.00 |
| Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género | 6 | Instituto Nacional de las Mujeres | | | \$6,901,786.00 | | |
| Apoyo al ingreso, a la salud y a la educación de las familias en pobreza | 20 | SEDESOL | | | \$79,271.00 | | |
| Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras | 20 | SEDESOL | | | \$157,440.00 | | |
| FAM-AS | 33 | Dirección de Programación y presupuesto A | \$95,120,724.00 | \$96,255,623.00 | \$107,097,715.00 | \$113,349,761.00 | \$119,141,980.00 |
| Total | | | \$101,256,338.00 | \$98,182,005.00 | \$118,486,257.00 | \$121,674,751.50 | \$121,452,648.00 |

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación (2009-2013) del portal de Transparencia Presupuestaria del Observatorio de Gasto.

*la mayor parte del gasto fue para personal operativo del programa

§ SNDIF

En este periodo el SNDIF es el único que ejerció gasto en Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia y la SEDESOL es la única que reportó ejercicio en programas de atención a adultos mayores (70 y más). Sin embargo en ninguno de los dos casos fue posible identificar el rubro de gasto o el tipo de apoyo provisto.

Tanto el SNDIF como la Delegación de la SEDESOL en Morelos ejercen recursos en programas de atención a familias y población vulnerable. En el caso de los programas de atención a las mujeres, se ejercieron gastos en los programas de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (INMujeres) y el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras (SEDESOL).

Con excepción del 2013 (no reportado) el FAM-AS muestra ejercicio para todos los años del periodo. Sin embargo, los registros del PEF únicamente señalan la descripción en asistencia social, pero no detallan ni rubros de gasto ni programas financiados con este Fondo.

En una descripción detallada de los programas con la información disponible, el programa de 70 y más que coordina la SEDESOL cuyo objetivo es otorgar apoyos a *adultos mayores en condición de pobreza* ejerció recursos a través del Ramo 20 en 2010 y 2011 para cubrir gastos de personal operativo de dicho programa, el mantenimiento de vehículos y materiales de oficina.

Entre el 2009 y el 2011 el SNDIF ejerció recursos del Ramo 12 en programas de desarrollo social relacionados con la discapacidad, sin embargo no se especifica rubro de gasto o el tipo de apoyo otorgado. En 2012 se utilizaron recursos del Ramo 23 coordinado por la Unidad Política y Control Presupuestario en el Fondo de accesibilidad del transporte público de personas con discapacidad.

En 2009 y 2011 se ejercieron recursos para los programas relacionados con la protección y desarrollo integral de la infancia, a través del Ramo 12 que coordina el SNDIF, pero no se encontraba publicado el rubro de gasto o tipo de apoyo.

Tanto el SNDIF como la SEDESOL presentaron un rubro de gasto para los programas de atención a familias en condición de vulnerabilidad. El primero de atención a *familias y población vulnerable* que opera el SNDIF a través del Ramo 12 cuyo ejercicio se observa en 2009, 2011 y 2013, y los programas de apoyo al *ingreso, a la salud y a la educación de las familias en pobreza* de la SEDESOL (Ramo 20) que muestra ejercicio en 2011.

Por último en relación a los programas que atienden a personas con vulnerabilidad desde la perspectiva de género, se encontraron: el *Programa para el Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género* operado por el INMujeres a través del Ramo 6 y el *Programa de Estancias Infantiles* para apoyar a madres trabajadoras de la SEDESOL (Ramo 20).

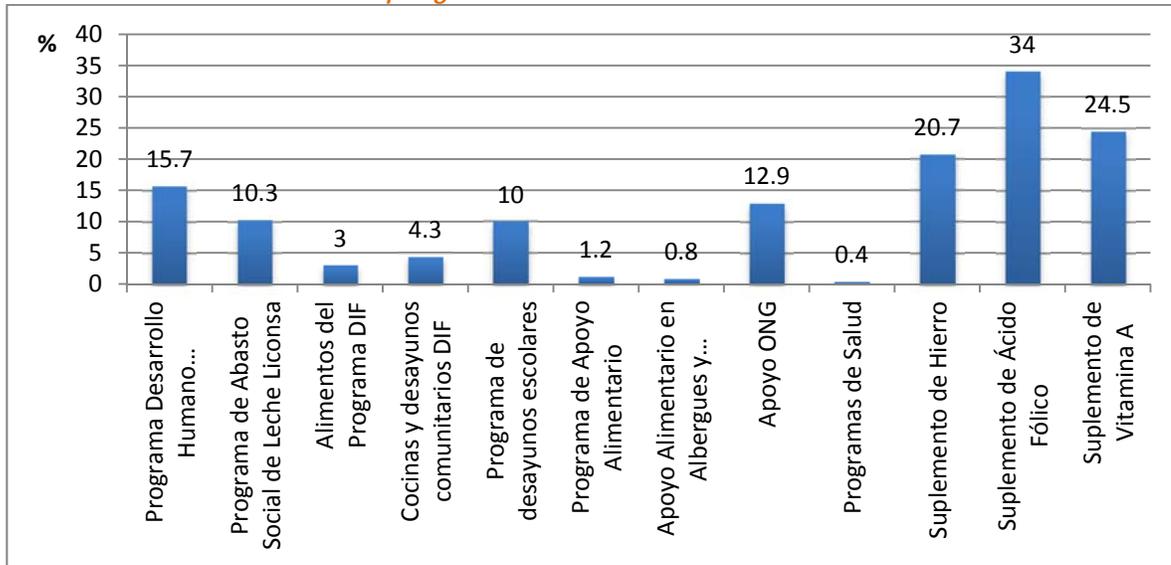
Para el segundo análisis, de acuerdo con la información de los POA (2009-2013), el SEDIF reporta gasto exclusivamente en desayunos escolares y otros apoyos alimentarios con los recursos del FAM-AS. Es por ello que el segundo análisis se orienta en evaluar sinergias o duplicidades con otros programas de apoyo alimentario de la Administración Pública Federal, contemplando el tipo de apoyo otorgado y la población potencial a la que va dirigido. Se utilizaron como fuente de información el Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL (2012) (68) el cuál hace un análisis detallado de todos los programas alimentarios que operan en el país y el análisis sobre programas alimentarios de la ENSANUT 2012 (19).

Específicamente en el periodo, de acuerdo con el Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición (2013) los recursos del FAM-AS se destinaron a

cuatro programas: desayunos escolares, atención a menores de 5 años en riesgo no escolarizados, asistencia alimentaria a sujetos vulnerables; asistencia alimentaria a familias en desamparo; estos últimos los apoyos se concentraron en despensas y raciones calientes. Todos los programas alimentarios se acompañaron de acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad, como parte de la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria. (79) Es importante señalar que el programa de asistencia alimentaria a familias en desamparo se cubrió durante el periodo con el gasto corriente del SEDIF. Sin embargo, debido a que existen problemas en los registros de seguimiento del SEDIF, no es posible determinar con certeza si parte de los apoyos para este programa, pudieron haber sido financiados con el FAM-AS.

De acuerdo con información de la ENSANUT 2012, 36% de los hogares en Morelos(80) informaron recibir uno o más programas sociales o de salud que incluyeron componentes de alimentación o nutrición. De ellos, cerca de 27.7% era beneficiario de un programa, 7.4% de dos programas y 1.5% de tres o más programas. Los programas sociales con mayor cobertura fueron el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (*Oportunidades*), con 15.7%, los apoyos alimentarios a adultos mayores, con 12.9%, el Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa) 10.3% y el programa de desayunos escolares que benefició al 10.0% de los hogares. El resto de los programas del SNDIF, los programas de alimentos y cocinas o desayunadores 4.3% y de apoyo alimentario en albergues indígenas 0.4% beneficiaron en porcentajes pequeños (ver Gráfica 9). Los programas de suplementos de hierro, ácido fólico y vitamina forman parte de los programas de la Secretaría de Salud por lo que no se incluyeron en el rubro de asistencia social. Sin embargo, puede haber complementariedad con la atención en salud otorgada a través de la Secretaría de Salud a los beneficiarios del programa Oportunidades.

Gráfica 9. Porcentaje de hogares que reciben programas de ayuda alimentaria, por tipo de programa. Morelos 2012



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Morelos

El Cuadro 14 muestra información sobre las potenciales complementariedades (sinergias o duplicidades) de los programas alimentarios del SEDIF con otros de la Administración Pública Federal, de acuerdo con la población objetivo y/o el tipo de apoyo otorgado. El programa de desayunos escolares podría presentar duplicidad con el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) de la SEDESOL ya que se orientan en una misma población objetivo (niños en edad escolar) y ofrecen el mismo tipo de apoyo (leche fortificada). En cuanto a la calidad de los productos que se entregan presenta sinergias con la Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad, Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA ya que los menús con los que se conforman los desayunos escolares se definen conforme a los lineamientos de la EIASA los cuáles están en consonancia con el ANSA.

En el caso del programa de Atención a menores de 5 años en riesgo no escolarizados podría existir una relación de duplicidad con los programas de Abasto Social de Leche de la SEDESOL y de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (también del SEDIF). Asimismo, el Programa de Abasto Rural (SEDESOL), otorga productos básicos en tiendas para conformar una red de abasto de alimentos que podría beneficiar a este grupo, por lo que se observa una relación de sinergia con este programa. Podría haber complementariedad con el Programa de Desarrollo

Humano Oportunidades ya que las familias beneficiadas debido a su condición de carencia de ingresos, reciben apoyos en especie y pláticas de orientación nutricional.

El programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables podría tener relación tanto con el Programa de Abasto de Leche (PAL) de la SEDESOL como con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PSHO) ya que dentro de sus reglas de operación está contemplada la entrega de los mismos tipos de apoyos y cubren a los mismos grupos de población (población infantil y mujeres en lactancia o embarazadas).

En el caso del programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (SEDESOL) podría tener duplicidad con el programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y una relación de sinergia con el Programa de Apoyo Alimentario.

Es importante destacar que a partir de 2013 el Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables (SNDIF), el Programa de Abasto Rural, el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de la SEDESOL forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual busca hacer sinergias entre los programas para la reducción de la Inseguridad alimentaria. Morelos se incluye en la segunda etapa de la Cruzada con la participación de 7 municipios y busca atender a 36,932 personas en inseguridad alimentaria. ⁱⁱⁱ El Cuadro 13 muestra los municipios focalizados por la Cruzada. En 2013 el 43.7% de los apoyos distribuidos por el SEDIFⁱⁱⁱ se entregaron en estos mismos municipios.

Cuadro 13. Distribución porcentual de apoyos entregados por programas alimentarios de la SEDIF en 2013 en municipios de Morelos focalizados por la Cruzada Nacional de la Lucha contra el Hambre

| Municipio de la cruzada contra el hambre | Índice de Rezago Social 2010 | Número de apoyos entregados por programas del SEDIF en 2013 | Proporción de apoyos distribuidos en el 2013 |
|--|------------------------------|---|--|
| Cuernavaca | Muy bajo | 35496 | 14.1% |
| Ayala | Bajo | 12640 | 5.0% |
| Cuautla | Muy bajo | 14343 | 5.7% |
| Jiutepec | Muy bajo | 12312 | 4.9% |
| Puente de Ixtla | Bajo | 12142 | 4.8% |
| Temixco | Muy bajo | 13303 | 5.3% |
| Yautepec | Bajo | 9811 | 3.9% |
| Total | - | 251385 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012. Información del portal de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agenda Estadística de Poder Ejecutivo de Morelos, 2013.

ⁱⁱⁱ Cruzada nacional contra el hambre. Disponible en:

http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/Expansi%C3%B3n_Municipios_de_la_CNCH_2014.pdf

ⁱⁱⁱ La información proporcionada por el estado de la Agenda Estadística del poder Ejecutivo, no incluye desayunos escolares por no estar disponible el dato.

Como resultado de este análisis se puede inferir que durante el periodo 2009-2013 ejercieron gasto en el rubro de asistencia social programas financiados con los Ramos 12, 20, 6, 23 y 33 orientados a la misma población objetivo del FAM-AS conforme a la LAS. La SEDESOL y el SEDIF comparten un mismo rubro de gasto destinado a familias y población vulnerable. Si bien el resto de los programas encontrados tienen población objetivo similar al FAM-AS por el tipo de gasto y/o apoyo (pago a personal operativo, construcción de rampas), no fue posible analizar con esta información el tipo de apoyo recibido o si las personas recibieron más de un apoyo de cualquiera de los programas. El programa Oportunidades^{kkk} y programas de atención a familias y población vulnerable del SNDIF podrían presentar convergencias tanto en el tipo de población como en el tipo de apoyo que otorgan, sobre todo en los apoyos para mejorar la alimentación de las familias (suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años, mujeres embarazadas y/o lactando). Es importante mencionar que en enero del 2013 el Gobierno de Morelos junto con el Gobierno federal firmaron el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre^{lll} en donde se plantea un marco de planeación estratégica a través del COPLADEMOR (67, 81, 82) para proponer acciones de coordinación intersecretarial a fin de dar seguimiento al progreso de la lucha contra la inseguridad alimentaria a través de los diferentes programas que conforman la Cruzada.

^{kkk} A partir de 2010, el Programa Oportunidades opera el Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

^{lll} Disponible en: <http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2013/08/MORELOS1.pdf>

Cuadro 14. Potenciales complementariedades (sinergias y duplicidades) con programas alimentarios de la Administración Pública Federal.

| Nombre | Propósito/Fin | Población objetivo | Tipo de apoyo | Relación de complementa |
|---|---|--|---|--|
| Desayunos escolares | Promover una alimentación correcta en población escolar, sujeta de asistencia social, mediante la entrega de desayuno fríos, desayunos calientes, o comidas, diseñados con base en Criterios de Calidad Nutricia, y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y desarrollo comunitario. | Niñas, niños y adolescentes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que asisten a planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, ubicados en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas, preferentemente. | Desayunos escolar frío y caliente | El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) de la SEDESOL presenta una potencial relación de duplicidad ya que ofrece el mismo tipo de apoyo (leche fortificada) a la misma población objetivo (niños en edad escolar de 6 a 12 años). Si es que hubieran mecanismos de control efectivos, se podría considerar la posible existencia de sinergias en términos del mejoramiento nutricional dadas las características del grupo que atienden ambos programas. También se observa una relación de sinergia con la Estrategia contra el Sobrepeso y la obesidad, Programa de Acción en el Contexto Escolar del ANSA, en términos de la calidad de los productos que se expenden en las escuelas y las prácticas de orientación alimentaria. |
| Atención a menores de 5 años en riesgo, no escolarizados | Promover una alimentación correcta en los menores de cinco años, que se encuentran en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios adecuados a su edad, y brindando orientación alimentaria a sus padres. | Niñas y niños entre seis meses y cuatro años once meses, no escolarizados, en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, que habiten en zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas preferentemente, y que no reciban apoyo de otros programas alimentarios. | Puede ser a través de dotaciones o desayunos o comidas calientes. | En el caso del Programa de Abasto Rural se da servicio de abasto por medio de tiendas que comercializan productos básicos alimentarios (que cumplan con normas de calidad) en localidades de alta y muy alta marginación. Programa de Abasto Social de Leche: dotación de leche ¹¹⁶ fortificada a un precio preferencial por litro para niñas y niños de 6 meses a 12 años, en zonas de atención prioritaria. El abasto se da preferencialmente a través de las tiendas Diconsa. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades entrega mensual de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil en localidades de mayor rezago social. |
| Asistencia alimentaria a sujetos vulnerable | Promover una alimentación correcta en sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, mediante la entrega de apoyos alimentarios diseñados bajo criterios de calidad nutricia, acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y de desarrollo comunitario, que contribuyan a satisfacer | Grupos de riesgo, sujetos de asistencia social alimentaria, preferentemente niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, mujeres en periodo de lactancia, personas con discapacidad, adultos mayores y personas vulnerables por ingresos. | a) Dotación, que de requerirse, puede ir acompañada de un complemento alimenticio. b) Desayuno o comida caliente | Puede tener relación tanto con el Programa de Abasto de Leche (PAL) como con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PSHO) de la SEDESOL ya que atienden a la misma población objetivo otorgando los mismos apoyos puede entregar los mismos tipos de apoyos a los (suplementos alimenticios a población infantil y mujeres en lactancia o embarazadas). |

| | | | | |
|---|--|---|---|--|
| otras necesidades básicas. | | | | |
| Asistencia alimentaria a familias en desamparo | Contribuir a la dieta de las familias en condición de emergencia, a través de una dotación temporal, diseñada bajo criterios de calidad nutricia, acompañada de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y de desarrollo comunitario, para promover una alimentación correcta en el núcleo familiar. | Personas que han sido afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales destructivos y que por sus condiciones de vulnerabilidad requieren de apoyo institucional para enfrentarlos. | Dotación de alimentos básicos (4 o más) | Podría presentar duplicidad por el tipo de población potencial a la que atienden y al tipo de apoyos que ofrecen con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Abasto Social de Leche y programa de abasto de leche (PAL) que forma parte del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. |

Fuente: Elaboración propia con información de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y el Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL (2012).

4.2.3 Matriz de Indicadores para Resultados respecto al Marco Normativo

4.2.3.1 Alineación Normativa de los Indicadores de la MIR del FAM-AS

Además del seguimiento físico y financiero de los recursos del FAM-AS a través de los POA, durante 2013, el principal instrumento para el seguimiento y monitoreo de los recursos con indicadores específicos asociados a FAM-AS fue la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal (PASH). Cabe señalar que la MIR 2013 del PASH es un instrumento para el monitoreo federal, ésta se encuentra alineada a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El estado de Morelos no cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados para el FAM-AS propia sino que utiliza la MIR de Hacienda federal para el seguimiento de dos de los indicadores de resultados del Fondo.

El objetivo del indicador estratégico de *Fin* incluido en la MIR del FAM-AS consiste en *"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"*, este indicador está alineado tanto en los ejes como en los objetivos, estrategias, líneas de acción y actividades de los principales insumos estratégicos y operativos nacionales y estatales: el PND 2013-2018, el PED 2013-2018, así como el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, el Programa de Trabajo 2013-2018 del SNDIF y en los Programas operativos anuales del SEDIF y los referentes normativos para la operación del Fondo, la LCF y la LASPC (Ver proceso de Planeación estratégica) (ver Cuadro 15).

Cuadro 15. Alineación normativa de la Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS

| Referente Normativo | Eje | Objetivo | Estrategia | Línea de Acción |
|--|--|---|--|--|
| PND 2013-2018 | Eje VI.2. México Incluyente | 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población | 2.1.1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa | <p>Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.</p> <p>Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.</p> <p>Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.</p> <p>Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.</p> |
| PED 2018 | Eje 2: Morelos con Inversión Social para la Construcción de Ciudadanía | 2.15. "Mejorar la nutrición adecuada de niños y niñas y de la población vulnerable" | 2.15.1 Fortalecimiento de los programas de asistencia y atención alimentaria. | <p>2.15.1.1 Mantener el apoyo alimentario a menores de 0 a 5 años inscritos en el programa;</p> <p>2.15.1.2 Continuar el apoyo alimentario a menores en edad escolar inscritos en el programa;</p> <p>2.15.1.3 Mantener el apoyo alimentario a familias y población vulnerable inscrita en el programa;</p> <p>2.15.1.4 Realizar campañas de orientación alimentaria a la población vulnerable.</p> |
| Programa Sectorial de Salud 2013-2018 | | 4. Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país. | 4.1. Asegurar un enfoque integral para reducir morbilidad y mortalidad infantil en menores de cinco años, especialmente en comunidades marginadas | 4.1.5. Coadyuvar en la provisión de alimentos y suplementos alimenticios para una nutrición adecuada |
| Programa Anual de Trabajo Sistema Nacional DIF | | Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) | <p>Contribuir a la seguridad alimentaria de la población escolar sujeta de asistencia social.</p> <p>Atención a Menores de 5 años no escolarizados que se encuentran en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.</p> <p>Contribuir a la seguridad alimentaria de los sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.</p> <p>Contribuir a la seguridad alimentaria de las familias en condición de emergencia</p> | <p>Apoyar a los Sistemas Estatales DIF, en la entrega de desayunos escolares fríos y desayunos calientes o comidas, diseñados con base en los criterios de calidad nutricia y acompañados de acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad y producción de alimentos.</p> <p>Colaborar con los Sistemas Estatales DIF, para la entrega de apoyos alimentarios a menores de 5 años, adecuados a su edad así como proporcionar orientación alimentaria a sus padres.</p> <p>Fortalecer las acciones de los Sistemas Estatales DIF, relativas a la entrega de apoyos alimentarios a personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Colaborar con los Sistemas Estatales DIF, para el otorgamiento de apoyos alimentarios temporales, a personas en condiciones de emergencia.</p> |

Adicionalmente a la MIR, los principales instrumentos de monitoreo y seguimiento del FAM-AS en el estado se concentran en los Programas Operativos Anuales tanto del Sistema Estatal del DIF como de la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición. Algunos de estos POA (2011 y 2012), (57, 58) incluyen también una matriz de marco lógico para el programa de desayunos escolares. Los POA 2013 tanto del SEDIF como de la DSAyN mencionan los ejes y objetivos de alineación con el PED 2013-2014 y enmarcan congruencia con los objetivos del Programa Anual de Trabajo del SNDIF 2013(75) (ver proceso de Planeación).

4.2.3.2 Descripción de la Matriz de Indicadores de Resultados del FAM-AS

Entre 2009-2012 la MIR contaba con un sólo indicador de propósito en la vertiente de Asistencia Social *“Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria”* cuya meta trimestral planteada se evaluaba en términos de los recursos asignados por las entidades federativas a la asistencia social alimentaria. En 2013 se integraron nuevos indicadores estratégicos y de gestión. A nivel de Fin se incluyó la variación de personas en inseguridad alimentaria, a nivel de propósito la proporción de recursos del FAM-AS que destinan las entidades a otorgar apoyos alimentarios, como indicador de componente el cumplimiento de las entidades para cumplir con los criterios de calidad nutricia en sus menús y como indicadores de actividades: el porcentaje de asesorías realizadas y el mejoramiento de la asistencia social alimentaria de acuerdo con los desayunos fríos y calientes distribuidos entre el total de apoyos entregados (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). De los cinco indicadores que componen la MIR, dos son de seguimiento estatal: el indicador de propósito (proporción de recursos del FAM-AS que destina la entidad en otorgar apoyos alimentarios) y el de actividad (Mejoramiento de la asistencia social alimentaria).

4.2.3.2.1 Lógica vertical

En cuanto a la lógica vertical de la MIR las actividades planteadas son necesarias pero no suficientes para producir el componente de *calidad en los programas de asistencia alimentaria* ya que si bien consideran tanto la calidad de los apoyos que otorgan con menús diseñados bajo los criterios de calidad de la EIASA, como la integración de pláticas de orientación alimentaria al entregar los apoyos, no incluyen actividades de supervisión y control, ni de coordinación intra e intersectorial e integración de sistemas de información que permitan una verificación de los bienes, seguimiento de la entrega

de apoyos, actualización de padrones de beneficiarios y el seguimiento físico y financiero de los recursos (ver proceso de Ejecución).

El componente “calidad en los programas de asistencia alimentaria” no es suficiente para el logro del propósito propuesto “porcentaje de recursos FAM-AS destinados a otorgar apoyos alimentarios”, pero si necesario en un sentido de un presupuesto basado en resultados (PbR) ya que la fórmula de distribución de recursos del FAM-AS contempla un índice de desempeño de acuerdo al cumplimiento de los programas de conforme con los criterios de la EIASA entre ellos la calidad en los programas de asistencia alimentaria. Sin embargo, la ponderación por desempeño en la fórmula de distribución es marginal (tan solo del 1%)^{mmm}.

Aunque el propósito puede contribuir al logro del Fin, éste no es suficiente para lograrlo, si no se integran mecanismos de focalización más claros (ver proceso de Planeación). El equipo evaluador considera que la lógica interna de la Matriz no cumple con la lógica vertical.

4.2.3.2.2 Lógica horizontal

Respecto a la lógica horizontal de la MIR, están definidos indicadores para medir el desempeño del Fondo a nivel de Fin, Propósito, Componentes y Actividades y se encuentran definidas las líneas base y la temporalidad de la medición, así como la institución encargada de proveer dicha información, sin embargo no incluye medios de verificación ni supuestos para la medición.

El indicador de *Fin* mide la variación de personas en inseguridad alimentaria^{mm}. Este indicador es considerado de tipo estratégico y está planteado para la medición de eficacia del FAM-AS, el sentido esperado es descendente, el responsable del registro lo hace la APF y la periodicidad del seguimiento es sexenal.

El indicador de *propósito* mide el porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i (FAM-AS) destinados a otorgar apoyos alimentarios. Este indicador está catalogado por el tipo de resultado como indicador estratégico, mide la dimensión económica y el sentido

^{mmm} Los ponderadores utilizados en la fórmula de distribución son $X_t=0.05$, $Y_t=0.94$, $Z_t=0.01$; donde X_t es el ponderador para el componente presupuesto histórico en el periodo T, Y_t es el componente de IVS en el periodo T y Z_t es el ponderador de desempeño en el periodo T.

^{mm} antes de agosto del 2014 no se encontraba publicada una ficha técnica de la MIR. En la MIR sólo se señalaba que era un indicador de seguimiento por la APF a través del SNDIF; en los lineamientos de la EIASA se da a entender que es un indicador que se define de acuerdo con criterios propios de la SNDIF utilizando información del CONAPO y CONEVAL. La versión más reciente especifica como medio de verificación los informes sobre la medición de la pobreza que emite el CONEVAL cada dos años. La periodicidad de este indicador también se modificó de sexenal a bianual.

esperado es ascendente; el seguimiento se realiza de manera anual y el responsable del registro lo hace el nivel estatal.

El indicador de *componente* mide la proporción de menús que cumplen con criterios de calidad nutricia para los programas alimentarios establecidos. Este indicador está planteado a nivel de gestión, mide la dimensión de calidad y el sentido esperado es ascendente. El responsable del registro lo hace la administración pública federal.

El primer indicador de *actividad* mide el porcentaje de asesorías realizadas, se cataloga como un indicador de gestión dentro de la dimensión de calidad y el sentido esperado es ascendente. El responsable del registro lo hace la administración pública federal.

El segundo indicador de *actividad* mejoramiento de la asistencia social alimentaria, mide la proporción del total de apoyos financiados con el FAM-AS que se destinan a apoyos alimentarios. Es un indicador de gestión que mide la dimensión de eficacia, el sentido esperado es ascendente y el responsable del registro lo hace el nivel estatal. La línea base está establecida en el 2008 (no se indica la cifra).

La mayoría de los indicadores carecen de claridad tanto en los criterios como en las fórmulas incluidas en los métodos de cálculo respecto a los objetivos planteados. Asimismo, no están definidos los medios de verificación para cada uno de los indicadores ni se encuentran especificados los supuestos por cada nivel de resumen narrativo, por lo que el equipo evaluador considera que no se cumple con la lógica horizontal de la MIR (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**)

Cuadro 16 Elementos de Contraste de los indicadores de la MIR de FAM-AS

| FIN | | | |
|---|---|---|--|
| Contribuir a reducir las brechas o desigualdades en salud mediante la entrega de recursos para disminuir la inseguridad alimentaria | Variación de personas en inseguridad alimentaria | (Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año t - Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año t-6) / Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año t-6 | Hasta el 2014 no había claridad en el medio de verificación de este indicador. En un inicio se consideraba que el SNDIF sería el responsable de integrar esta información con datos del sistema informático de inseguridad alimentaria, de acuerdo con la metodología planteada en la EIASA. En 2014 ya se incluye una ficha técnica en la que el medio de verificación son los informes de medición de la pobreza emitidos por el CONEVAL con la variable de carencia por acceso a la alimentación, lo cual le da transparencia y economía al seguimiento de este indicador. |
| PROPOSITO | | | |
| Las entidades federativas destinan recursos a programas para disminuir la inseguridad alimentaria | Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i destinados a otorgar apoyos alimentarios | (Monto total de recursos del Ramo 33 Fondo V.i asignados por la entidad operativa para otorgar apoyos alimentarios en el año / Total de recursos recibidos por la entidad federativa del Ramo 33 Fondo V.i en el año) * 100 | La fórmula utiliza términos de montos asignados y recibidos, los cuales no están definidos en los lineamientos de armonización contable. Se entiende, por el objetivo, que debido a que en la LCF el FAM-AS se puede destinar tanto a otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y "otros de asistencia social", el indicador intenta medir qué proporción de los recursos totales del FAM-AS se destinaron sólo a los apoyos alimentarios. Como se plantea en el apartado 2 de este documento algunos de los rubros contables de ejercido, devengado o pagado podría considerarse como recursos comprometidos para hacer el gasto en el rubro de asistencia alimentaria. Por lo que se sugiere (Monto total de recursos del Ramo 33 Fondo V.i ejercidos por la entidad operativa para otorgar apoyos alimentarios en el año/ Total de recursos ejercidos por la entidad federativa del Ramo 33 Fondo V.i en el año) * 100 |
| COMPONENTE | | | |
| Criterios de calidad nutricia para los programas alimentarios establecidos | Porcentaje de entidades que cumplen con los criterios de calidad nutricia | (entidades federativas que cumplen con los criterios de calidad nutricia / Total de entidades federativas)*100 | El problema de este indicador radica en que el sistema de monitoreo del SNDIF no es de libre acceso, lo que le resta transparencia. |
| ACTIVIDAD | | | |
| Asesoría a entidades federativas | Porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas | (Número de asesorías realizadas a entidades federativas / Número de asesorías programadas) *100 | No se ha definido el medio de verificación y hasta el 2014 no se aclaraba que las asesorías de orientación se enfocaban en orientación alimentaria. Un problema adicional es que el indicador mide las asesorías realizadas/programadas, pero no parte de un análisis de necesidades respecto a la población potencial. La programación podría ser insuficiente para atender las necesidades y aun así mostrar un 100% de cumplimiento. En 2014 se aclara que las asesorías forman parte de la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria. |
| ACTIVIDAD | | | |
| Integración de apoyos alimentarios en cumplimiento a los criterios de calidad nutricia | Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria | ((Número de apoyos alimentarios fríos distribuidos en el periodo correspondientes a menús y despensas diseñadas de acuerdo con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria + número de apoyos alimentarios calientes distribuidos en el periodo correspondientes a menús diseñados de acuerdo con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria) / número total de apoyos entregados en el periodo) | No se aclara la diferencia entre un apoyo distribuido y el entregado, lo que deja abierto a interpretación. Esto tampoco se aclara en la ficha técnica del 2014. En la agenda estadística que emite el poder ejecutivo del Estado cada año se incluye el rubro de apoyos distribuidos tanto de apoyos alimentarios como "otros de asistencia social", pero no es posible asociarlo con el gasto del FAM-AS. |

Fuente:

Elaboración propia.

4.2.4 Análisis de tendencias, análisis de correlación y alcance de metas

A continuación se hace un análisis de tendencias y alcance de metas de los indicadores de la MIR para los que se cuenta con información disponible^{ooo}. Como se mencionó al inicio de este apartado, la MIR del FAM-AS sufrió modificaciones en 2013 por lo que para algunos de los indicadores no será posible medir tendencias ni correlaciones. Recordar que Morelos únicamente le da seguimiento a dos de los indicadores de la MIR federal, el indicador de propósito y el indicador de actividad sobre el mejoramiento de la asistencia social alimentaria. Para el resto de los indicadores, que son de seguimiento por la Administración Pública Federal, las metas señaladas son únicamente del nivel nacional. Excepto el indicador de Fin, el resto de los indicadores se evaluaron conforme a la información de la MIR 2012-2013 que proporcionó el estado.

Asimismo, retomar que hay elementos que requieren aclaración en las variables utilizadas para los métodos de cálculo al igual que los medios de verificación utilizados para calcularlos. Las limitaciones respecto a la calidad de la información con la que se cuenta, tanto en los POA como en los FU y los problemas en los criterios utilizados en las variables para calcular los indicadores deben tomarse en consideración. Para mayor referencia el Anexo 3 muestra el desglose de información de los POA (2009-2013) con algunas de las inconsistencias encontradas.

4.2.4.1 Indicador de Fin: Variación de personas en inseguridad alimentaria

El seguimiento de este indicador se hace a través de la administración pública federal, por lo que el SEDIF no lo reporta en el PASH. Sin embargo, debido a que la variable de acceso a la alimentación se reporta en los informes de CONEVAL^{ppp} sobre la medición de la pobreza que se publican cada dos años y que son de dominio público, el equipo evaluador consideró pertinente incluirlo en este análisis y hacer un comparativo de diferencia en la variación anual (bianual) de prevalencias en Morelos y en el nivel nacional.

De acuerdo con los registros de la MIR se tomó como valor basal la cifra del 2008 señalada en 21.7 %^{qqq}. La meta planteada para el 2012 se señala en 29.9 % y el sentido de

^{ooo} El estado proporcionó la información del avance trimestral de la MIR de 2012 y 2013.

^{ppp} Hasta el 2014 no se había publicado la ficha técnica de los indicadores. En un inicio se planteaba el seguimiento a través de los registros del SNDIF en su sistema de información de inseguridad alimentaria. En 2014 el PND especifica el seguimiento a través de la medición de la variable de carencia por acceso a la alimentación que mide un nivel medio y grave de inseguridad alimentaria.

^{qqq} Meta a nivel nacional.

avance es decreciente. No hay información sobre la meta para el 2013 debido a que la publicación de los informes es cada dos años. No se determinó el coeficiente de correlación con el presupuesto debido al número limitado de observaciones (ver Cuadro 17).

Cuadro 17. Tendencias del indicador de Fin del FAM-AS: Variación de personas en inseguridad alimentaria

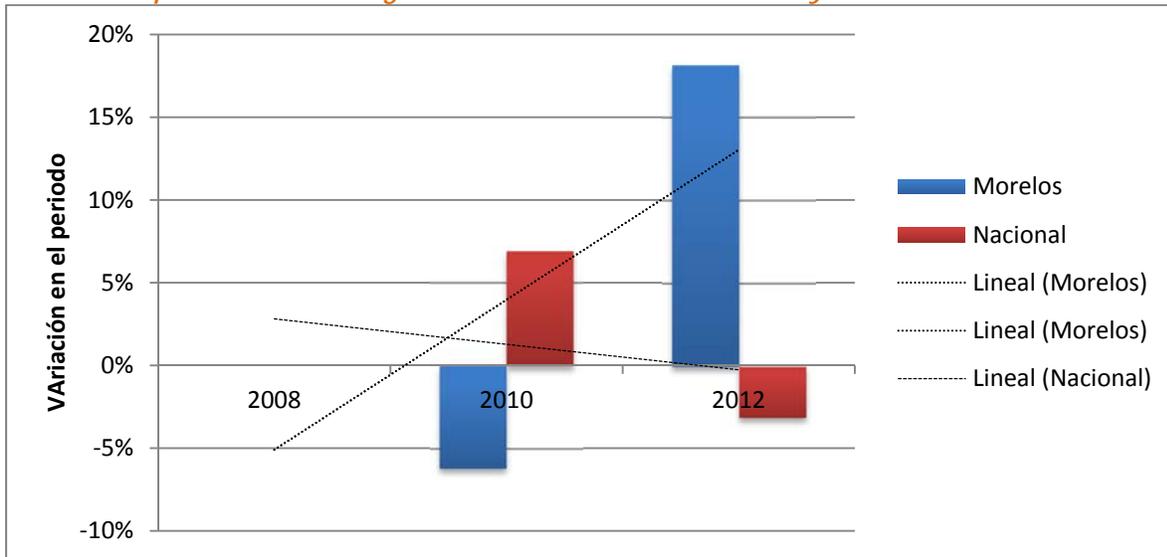
| | | 2008 | 2010 | 2012 |
|---|----------|------|-------|-------|
| Valor del indicador (%) | Morelos | 25.0 | 22.0 | 30.7 |
| Tasa de crecimiento promedio bianual (%) | | | -6.19 | 18.12 |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | | 102.7 |
| Valor del indicador (%) | Nacional | 21.7 | 24.8 | 23.3 |
| Tasa de crecimiento promedio bianual (%) | | | 6.9% | -3.07 |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | | 77.9 |
| Tasa de crecimiento promedio en el periodo (%) | Morelos | | | 5.27 |
| | Nacional | | | 1.79 |
| Correlación con el presupuesto | | | | ND |

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

En Morelos este indicador muestra un comportamiento inverso al observado a nivel nacional, con un descenso del 6.19 % entre el 2008-2010 pasando de una prevalencia de 25 % a 22 % y posteriormente un incremento de 18.12%, alcanzando una prevalencia del 30.7 % en 2012. En el periodo se observó un crecimiento promedio del 5.27% anual en comparación con 1.79 % a nivel nacional.

Contrariamente, en el nivel nacional se observó un incremento entre 2008-2010 del 6.9 % y posteriormente descenso entre 2010 y 2012 del 3.07 %. La prevalencia en 2012 a nivel nacional fue de 23.3 %, 6.4 puntos porcentuales por debajo de la cifra reportada para Morelos en ese año. En la Gráfica 10 se observa una tendencia creciente en el indicador en Morelos. A nivel nacional la tendencia en el periodo fue negativa, lo que indica una reducción en la prevalencia de personas en inseguridad alimentaria.

Gráfica 10. Tasa de crecimiento promedio en el periodo en el porcentaje de variación de personas en inseguridad alimentaria. Nacional y Morelos 2008-2012



Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

El porcentaje de cumplimiento para Morelos respecto a la meta señalada a nivel nacional^{rrr} en 2012 fue de 102.7 %, pero de acuerdo con la naturaleza decreciente del indicador esto habla de un desempeño negativo. A nivel nacional la proporción de cumplimiento de la meta fue de 77.9%.

El Cuadro 18 muestra las diferencia en la tasa de crecimiento promedio del indicador de Fin y la diferencia de tasa de crecimiento promedio en el presupuesto asignado de FAM-AS en los periodos de 2008-2010 y 2010-2012 de Morelos respecto al nivel nacional.

^{rrr} Al ser de seguimiento por la APF no hay una meta planteada a nivel estatal.

Cuadro 18. Diferencia de la tasa de crecimiento promedio bianual en el porcentaje de variación de personas en inseguridad alimentaria y presupuesto asignado de FAM-AS de Morelos respecto al nacional. 2008-2012

| | Prevalencia de inseguridad alimentaria Morelos A | Prevalencia de inseguridad alimentaria Nacional B | Dif (A-B) | Presupuesto Morelos C | Presupuesto Nacional D | Dif (C-D) |
|---------------|--|---|-----------|-----------------------|------------------------|-----------|
| 2008 | Ref | Ref | | Ref | Ref | |
| Var 2008-2010 | -6.19% | 6.90% | -13.10 | -2.45% | -0.37% | -2.09 |
| Var 2010-2012 | 18.13% | -3.07% | 21.20 | 3.39% | 4.23% | -0.84 |
| Var 2008-2012 | 5.27% | 1.79% | 3.47 | 0.42% | 1.90% | -1.48 |

Fuente: Elaboración propia con estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012. Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal del portal de Transparencia presupuestaria de la SHCP. Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Agosto del 2014.

Entre 2008 y 2010 la diferencia promedio en la variación de la prevalencia de personas en inseguridad alimentaria fue 13.1 puntos porcentuales menor en Morelos respecto a la nacional. Entre 2010 y 2012 esta relación cambió de sentido, observando una diferencia de 21.2 puntos porcentuales en Morelos respecto a la nacional. Por otra parte, el crecimiento promedio del presupuesto del FAM-AS en Morelos respecto al nacional, fue 2.09 puntos porcentuales menor al nacional entre 2008 y 2010 y 0.84 % menor entre 2010 y 2012. La velocidad de crecimiento promedio de la prevalencia de inseguridad alimentaria (2008-2012) en Morelos fue de 5.27% en comparación al presupuesto que sólo creció un 0.42 %. A nivel nacional la velocidad de crecimiento en el presupuesto fue de 1.90 %, similar al crecimiento en la prevalencia de inseguridad alimentaria en el periodo de 1.79 %.

4.2.4.2 Indicador de Propósito: Porcentaje de recursos del FAM-AS destinados a otorgar apoyos alimentarios

El objetivo del indicador de propósito es monitorear el avance de las entidades federativas para destinar recursos del FAM-AS a programas para disminuir la inseguridad alimentaria, ya que de acuerdo con la LCF estos recursos podrían destinarse también a " *otros de asistencia social*". De acuerdo con esto el sentido esperado del indicador es creciente. La línea base se señala en 2008 (75.16 %). La meta para el 2013 se plantea en 100% tanto a nivel nacional como para Morelos.

**Cuadro 19. Tendencias del Indicador de Propósito del FAM-AS
Morelos: Porcentaje de recursos del FAM-AS destinados a otorgar apoyos alimentarios**

| | | 2012 | 2013 ^{sss} |
|---|----------|-------|---------------------|
| Valor del indicador (%) | Morelos | 100.0 | 100.0 |
| Variación Anual (%) | | | 0.0 |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | 100.0 |
| Valor del indicador (%) | Nacional | | 100.0 |
| Variación Anual (%) | | | 0.0 |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | 100.0 |
| Tasa de crecimiento promedio en el periodo (%) | Morelos | | No determinado |
| | Nacional | | No determinado |

Fuente: Elaboración propia con información de los POA del SEDIF y de los Formatos Únicos del Portal de Transparencia Presupuestaria.

Tanto a nivel nacional como para Morelos se observó un 100% de cumplimiento del indicador en 2012 y 2013 lo cual se traduce en que a nivel nacional las entidades federativas destinaron todos los recursos del FAM-AS en apoyos alimentarios en estos años, incluyendo a Morelos.

^{sss} No se reportó el ejercicio en el cierre del periodo en los FU. Sin embargo la información de marzo del 2014 reporta un ejercicio del cien por ciento para este año.

4.2.4.3 Indicador de Componente: Criterios de calidad nutricia para los programas alimentarios establecidos

Este indicador mide la proporción de estados que cumplen con los criterios de calidad en sus menús, conforme a los lineamientos de la EIASA. La proporción marcada como línea de base es de 62.5 % en el 2012. A nivel nacional la meta para 2013 se señala en 43.75%.

Cuadro 20. Crecimiento anual del Indicador de actividad del FAM-AS: Criterios de calidad nutricia para los programas alimentarios establecidos

| | | 2012 | 2013 |
|---|----------|----------------|----------------|
| Valor del indicador (%) | Morelos | No determinado | 21.8 |
| Variación Anual (%) | | | 0.0 |
| Cumplimiento respecto a la meta nacional (%) | | | 50.0 |
| Valor del indicador (%) | Nacional | | 21.8 |
| Variación Anual (%) | | | No determinado |
| Cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | 50.0 |
| Tasa promedio de crecimiento promedio en el periodo (%) | Morelos | | No determinado |
| | Nacional | | No determinado |

Fuente: Elaboración propia con información de los POA del SEDIF y de los Formatos Únicos del Portal de Transparencia Presupuestaria.

A nivel nacional se mostró un desempeño positivo en este indicador, con un cumplimiento del 50% con respecto a la meta. De acuerdo con las MIR (2012-2013), Morelos presentó el mismo porcentaje de cumplimiento (50%) en estos dos años. Es importante comentar que, a diferencia de lo señalado en la MIR, de acuerdo con la información proporcionada por el SEDIF para este indicador^{ttt}, en 2012 y en 2013 el 100% de sus menús cumplieron con los criterios de calidad de la EIASA.

^{ttt} Información proporcionada vía correo electrónico el 13 de julio del 2014.

4.2.4.4 Indicador de Actividad: Porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas

Este indicador mide el grado de cumplimiento de los estados sobre la programación de asesorías de orientación alimentaria. Las asesorías forman parte de la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria señalada en la EIASA. La línea basal está señalada en 2012 con 100%.

**Cuadro 21. Crecimiento anual del Indicador de actividad del FAM-AS
Porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas**

| | | 2012 | 2013 |
|---|----------|----------------|-------|
| Valor del indicador (%) | Morelos | No determinado | 107.0 |
| Variación Anual (%) | | No determinado | |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | 107.0 | |
| Valor del indicador (%) | Nacional | No determinado | 107.0 |
| Variación Anual (%) | | No determinado | |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | 107.0 | |
| Tasa de crecimiento promedio en el periodo (%) | Morelos | No determinado | |
| | Nacional | No determinado | |

Fuente: Elaboración propia con información de los POA del SEDIF y de los Formatos Únicos del Portal de Transparencia Presupuestaria

La meta planteada para 2013, tanto a nivel nacional como para Morelos está señalada en 100%. Ambos registraron un cumplimiento del 107%, por lo que el desempeño fue positivo, 7% por arriba de la meta planteada, sin embargo es necesario verificar y justificar este porcentaje de cumplimiento.

4.2.4.5 Indicador de Actividad: Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria

Este indicador mide, del total de apoyos entregados por el SEDIF que proporción de ellos son apoyos alimentarios^{uuu}, lo cual se relaciona con el indicador de propósito en el sentido de monitorear a los estados sobre el monto del FAM-AS en apoyos alimentarios en consonancia con el tipo de apoyo distribuido.

**Cuadro 22. Crecimiento anual del Indicador de actividad del FAM-AS
Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria**

| | | 2012 | 2013 |
|---|----------|-------|----------------|
| Valor del indicador (%) | Morelos | 100.0 | 100.0 |
| Variación Anual (%) | | 0.0 | 0.0 |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | 100.0 |
| Valor del indicador (%) | Nacional | 100.0 | 100.0 |
| Variación Anual (%) | | 0.0 | 0.0 |
| Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planteada (%) | | | 100.0 |
| Tasa de crecimiento promedio en el periodo (%) | Morelos | | No determinado |
| | Nacional | | No determinado |

Fuente: Elaboración propia con información de las Agendas Estadísticas del Poder Ejecutivo de Morelos (2009-2012).

Tanto en Morelos como a nivel nacional se muestra un 100% de cumplimiento del indicador en 2012 y 2013, por lo que el total de apoyos financiados con el FAM-AS en estos años fueron destinados en apoyos alimentarios.

^{uuu} De acuerdo con la ficha técnica del 2014 se refiere a apoyos financiados con recursos del FAM-AS tanto alimentarios como otros de asistencia social.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

La evaluación conjunta de los procesos operativos y el desempeño del FAM-AS en Morelos permitió identificar problemáticas en las que es posible incidir a fin de dar claridad y certeza en la operación del Fondo que se refleje en mejores resultados. Es importante mencionar que esta evaluación tuvo algunas limitaciones de información relacionadas con la desactualización y falta de armonización de la información contenida en los portales de transparencia del SEDIF, de la SDEM y de la SHCP. Estos portales solicitan de un ejercicio de verificación de cumplimiento de las normas en la materia, que garanticen la protección de datos personales y provean de información veraz, actualizada y suficiente de los distintos programas. Con ello se permitirá agilizar el proceso de evaluación que solicita la normatividad y se podrá virar hacia una cultura de rendición de cuentas más clara y transparente.

El presupuesto del FAM-AS en los últimos 10 años (2003-2013) creció en promedio 3.04% por año (precios constantes 2012). La variación anual mostró el incremento más pronunciado de 2007 a 2008 (13.7%) relacionado con las reformas a la LCF. La tendencia en la variación anual no siempre fue positiva, con el mayor descenso observado entre 2008- 2009, debido a la crisis financiera del 2009 que originó una menor recaudación en el PFP. De acuerdo con la LCF el presupuesto anual debe ser superior al año previo; esto si sucede en términos nominales, pero no en precios constantes. En términos reales el presupuesto asignado de FAM-AS en Morelos entre 2003-2013 mostró un crecimiento positivo promedio de 3.04% anual en comparación con 4.21% a nivel nacional. El presupuesto representó en promedio el 1.14 %-1.39 % de los recursos del Ramo 33 en el estado. El presupuesto asignado para Morelos en 2013 (precios 2012) fue de \$ 117.5 millones de pesos.

La fórmula de asignación del presupuesto del FAM-AS a los estados incluye tres variables: una variable asociada al presupuesto histórico recibido en el estado, el índice de desempeño de los programas contemplados en la EIASA y un índice de vulnerabilidad social que privilegia el 60% del índice a variables asociadas a rezago infantil (salud, educación y nutrición). El presupuesto asignado en 2013 del FAM-AS en los estados analizado de acuerdo al número de personas de 0-17 años en pobreza y pobreza extrema como variable *proxí* del índice de vulnerabilidad social, mostró una asociación positiva, con una coeficiente de determinación de 0.96 en el modelo de regresión lineal simple.

La velocidad de crecimiento promedio de la prevalencia de inseguridad alimentaria (2008-2012) en Morelos fue de 5.27 % en comparación al presupuesto que sólo creció un 0.42%. A nivel nacional la velocidad de crecimiento en el presupuesto fue de 1.90 %, similar al crecimiento en la prevalencia de inseguridad alimentaria en el periodo de 1.79 %.

Aunado a la limitación en el presupuesto, la planeación estratégica del FAM-AS es uno de los procesos en los que existe mayor oportunidad de mejora para transitar de una planeación inercial a una estratégica que contribuya a mejorar la calidad del gasto del Fondo. Este proceso se describe como un proceso de planeación programático de los recursos con base a la agenda planteada por el SNDIF. Las prioridades se definen de acuerdo a la percepción de necesidades de unos cuantos actores a nivel del SEDIF, sin contar con diagnósticos actualizados sobre la situación que guarda la inseguridad alimentaria y la asistencia social en el estado. Aun cuando se observa el objetivo estratégico del FAM-AS plasmado en el PED 2013-2018. *“Mejorar la nutrición adecuada de niños y niñas y de la población vulnerable a través del fortalecimiento de programas de asistencia y atención alimentaria”* es precisa una mejor coordinación y mayor rectoría de la Secretaría de Hacienda Estatal a través del COPLADEMOR que permitan un ejercicio más crítico, sustentado en un análisis de necesidades reales realizados por las instancias coordinadora y operadora del Fondo. El SEDIF no debe percibirse como un ejecutor de los lineamientos emitidos por el SNDIF sino como una instancia crítica y participativa de las directrices del Sistema y de los objetivos de desarrollo del estado, tal como lo señala el Reglamento Interno del Organismo. Hace falta integrar de manera sistemática y ordenada la participación de la sociedad civil en este ejercicio ya que su perspectiva aporta elementos útiles respecto a las necesidades percibidas sobre la alimentación y los programas que operan.

La falta de claridad normativa respecto a la población beneficiaria del FAM-AS, se solventa, en parte con los lineamientos elaborados por el SNDIF para llevar a cabo la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). A través de esta estrategia el SNDIF coordina la política de asistencia social alimentaria que es financiada con recursos del FAM-AS a nivel nacional, en la que intervienen tanto los sistemas estatales como municipales. En la EIASA se define técnicamente, con base en análisis estadísticos, la población potencial a la que van dirigidos los apoyos con los recursos del FAM-AS desde una concepción mucho más amplia que población marginada o en pobreza y en armonía con el indicador estratégico de

Fin de la MIR.^{vv} Ya que el SNDIF y su representación a nivel estatal y municipal son los encargados de operar los programas de asistencia social alimentaria a partir de los recursos del FAM-AS, el equipo evaluador considera que el SEDIF debe armonizar sus métodos de focalización a los definidos en la EIASA. Con estos criterios se podrían identificar mejor las necesidades que se buscan subsanar con los recursos del Fondo. Un aspecto importante respecto a la focalización de los recursos para reducir la inseguridad alimentaria es que esta carencia no siempre se relaciona de manera directa con el grado de marginación de la población y por esto se han hecho esfuerzos por diseñar instrumentos y metodologías más específicos para la identificación y focalización de personas con carencia por acceso a la alimentación.

La problemática señalada en el proceso de planeación se refleja en un pobre desempeño del FAM-AS a nivel de Fin, en el que se observa una tendencia creciente en la proporción de personas con inseguridad alimentaria moderada y severa (carencia por acceso a la alimentación), pasando de una prevalencia de 25 % en 2008 a 30.7 % en 2012. Si bien esta problemática es compleja y supera los alcances del FAM-AS por su magnitud, alerta sobre la necesidad de que la planeación del FAM-AS deje de ser inercial y transite hacia una planeación estratégica, buscando mecanismos de coordinación y de análisis intersectorial. El análisis de sinergias y duplicidades presentado en este informe permite señalar que tanto el SEDIF como la SEDESOL operan programas con población objetivo similar, sobre todo aquellos dirigidos a familias y población vulnerable y a niños en edad escolar (desayunos escolares, atención a menores de 5 años no escolarizados). Si bien en el análisis documental se menciona la Cruzada contra el Hambre como un mecanismo de colaboración entre ambas instituciones, esto aún no permea al interior de la SEDIF. Otras instancias como el INMujeres, podrían ser actores de colaboración importantes tanto para reducir la inseguridad alimentaria como implementar estrategias de asistencia social.

Es necesaria una revisión más clara de la metodología de focalización que hace el SEDIF y de los recursos y procesos con los que cuentan los municipios para llevar a cabo la entrega y verificación de los apoyos, esto contribuirá a generar una mayor certeza sobre la atención real a los beneficiarios de los diferentes programas operados con recursos del FAM-

^{vv} Para la focalización de la población objetivo utilizan dos índices: 1. de focalización local (INFOLOC) basado en una combinación lineal el índice de marginación de CONAPO y el índice de rezago social (CONEVAL) y 2. De focalización a nivel municipal (INFOMUN) que incluye: población con carencia por acceso a la alimentación; población con carencia por rezago educativo; vulnerables por Ingresos; línea de bienestar; rezago del ingreso; población con carencia por acceso a los servicios de salud; población con carencia por acceso a la seguridad social; y pobreza. En tercera instancia se realiza una encuesta (ENHINA) para identificar las escuelas, hogares y personas sujetas a asistencia social alimentaria.

AS y reducirá la probabilidad de duplicar apoyos. Esto es importante en un contexto en donde el 36 % de la población recibe algún tipo de apoyo de los diferentes programas alimentarios que operan en el estado y casi el 10% recibe apoyo de más de un programa.

El carácter inercial en el proceso de *programación y presupuestación* podría tener dos aristas, por un lado hace que este proceso sea más previsible y sistemático, pero podría ser insuficiente para atender las necesidades reales en cuestiones de inseguridad alimentaria de la entidad. El análisis de los documentos programáticos utilizados para realizar este proceso muestra insuficiencias de acuerdo con los lineamientos para la elaboración de los Programas Operativos Anuales y presupuestarios (POA) que limitan en mucho el seguimiento programático de los recursos. No hay una sistematización de la información que permita un adecuado seguimiento físico y financiero de los recursos, más en un contexto en donde la programación y la presupuestación no siguen la misma temporalidad. Esto es debido a que el SEDIF realiza una adecuación programática y presupuestal para la ejecución de los recursos del FAM-AS que no está definida en ningún referente normativo, en la cual, el ejercicio del Fondo sigue una temporalidad conforme al año escolar y no conforme al año fiscal como se define en la LFRH sobre el principio de anualidad. Existe controversia entre los funcionarios respecto a si esta situación genera o no problemas tanto en la programación y presupuestación como en la fiscalización de cuentas del Fondo.

Los análisis de los registros de los FU muestran que se realiza una ministración oportuna de los recursos y una programación progresiva con el 100% al cierre del año fiscal. Solo en el caso de los desayunos escolares es posible hacer un análisis de esta programación relacionando la información de los POA comparando con la de la agenda estadística, sin embargo para el resto de los apoyos no es posible hacer este ejercicio debido a que algunos de estos apoyos son financiados también con gasto corriente. El ejercicio contable del FAM-AS, de acuerdo con los rubros de gasto ministrado, programado y ejercido muestra que un 100 % de los recursos fueron ministrados en el primer trimestre de cada ejercicio fiscal. En el caso del gasto programado, se observa un comportamiento creciente en la programación trimestral en cada año fiscal, con algunas excepciones derivadas de incumplimientos en el reporte o la falta de claridad de la información reportada. El problema mayor se observó en el reporte del gasto ejercido que derivó en el reporte de subejercicios de 16% en 2010 y 30% en 2011. Sin embargo, como se mostró en otros archivos del mismo portal en diferentes tiempos (marzo y agosto del 2014) se encontraron cifras diferentes con ejercicios superiores al 200% en estos mismos años. El problema de los subejercicios es que genera dificultades para la fiscalización de los recursos no ejercidos oportunamente, así como en la falta de certeza de que serán

efectivamente ejercidos en los fines previstos y con observancia de la normativa correspondiente.

Un problema adicional en la falta de claridad en el seguimiento de los recursos se debe a la falta de información del resto de los rubros contables que permitan un seguimiento contable más específico. Esta problemática no es inherente al SEDIF, sino a las limitaciones que tenía el portal de la SHCP. Sin embargo, la información proporcionada por el SEDIF en estos formatos también es limitada, lo que impide poder realizar un seguimiento y empare contable.

Es importante señalar que algunos de los programas que se operan con los recursos del FAM-AS perciben recursos de las cuotas de recuperación que se cobran a los beneficiarios para recibir los apoyos. Aunque estos recursos tienen un curso contable diferente al Fondo porque se integran al gasto corriente, convendría integrar esta información, al igual que los rendimientos financieros de las cuentas productivas, al sistema de información para el seguimiento físico y financiero del Fondo a fin de realizar ajustes presupuestarios que beneficien la ejecución de los recursos del Fondo. Los problemas detectados en este proceso podrían impactar en el seguimiento del indicador de propósito “Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i destinados a otorgar apoyos alimentarios” y el de actividad sobre el “Mejoramiento de la asistencia social”.

En cuanto al proceso de *revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los bienes a contratar* la ejecución del Fondo se podría beneficiar de consultar el padrón de proveedores y de realizar las bases comparativas de las propuestas económicas de los licitantes que solicita la normatividad que les permita observar tendencias e identificar problemas. Asimismo, convendría diseñar instrumentos de supervisión y verificación que incluyan el personal y el calendario de las supervisiones y faciliten el cotejo de los requerimientos normativos de los bienes contratados (calidad) y de los proveedores (sitios de almacenaje, vehículos para el transporte, etc.).

La entrega y verificación de los apoyos es un proceso que presenta varios problemas derivados con el desconocimiento de los mecanismos implementados en los municipios para llevar a cabo estas tareas. A juicio de los entrevistados este proceso también se ve limitado por la falta de personal de supervisión y de vehículos y por problemas de celos territoriales y algunas consideraciones éticas sobre la temporalidad de los apoyos. Aun cuando los recursos del Fondo se distribuyen a los municipios ya traducidos en apoyos, es importante que el SEDIF solicite a los SMDIF que realicen una evaluación más detallada de cómo llevan a cabo estos procesos en cada uno de los municipios y los mecanismos implementados para garantizar que

la focalización y la revisión de todas las solicitudes se hayan realizado conforme a lo establecido en la normatividad. La integración de las perspectivas de los operadores y de los beneficiarios es crítica para comprender mejor las limitaciones en este proceso que han derivado en una falta de compromiso de los directores y los familiares con los programas de asistencia alimentaria que operan con los recursos del Fondo. Además es necesario un ejercicio de verificación y conciliación de los padrones de beneficiarios reflejados en *sistemas de información integrados* que garantice un uso eficiente de los recursos.

Fortalecer los mecanismos de supervisión y control de los recursos a nivel estatal, es parte de los compromisos plasmados en los ejes rectores PED 2013-2018. El uso eficiente de los recursos se asegura teniendo mecanismos de supervisión y control sistematizados y articulados en los diferentes órganos de gobierno. Aun cuando se tiene la figura del comisario en distintos procesos de la ejecución, administración y gestión del Fondo, es importante que se cuente con un sistema de información que permita un seguimiento tanto de los procesos fiscales del Fondo como de las quejas recibidas por su conducto. En cuanto a la información proporcionada en las diversas auditorías ofrecen una perspectiva general de evaluación del proceso de fiscalización del Fondo a nivel nacional, pero muy poco clara a nivel del estado, debido a que se señalan el número de incumplimientos normativos y si fueron subsanados, pero no ahondan mucho en la descripción de dichos incumplimientos. Sería deseable que se armonizaran los criterios utilizados para este ejercicio a fin de poder analizar su cumplimiento y comportamiento histórico de forma más clara. Es necesario conformar y fortalecer los mecanismos de *contraloría social* y participación ciudadana, identificando actores, tiempos y medios de comunicación y supervisión claros que contribuyan al uso más eficiente de los recursos a nivel estatal.

Aunque Morelos no cuenta con una MIR del Fondo, utiliza la MR federal para dar seguimiento a los objetivos del Fondo. El análisis de esta MIR muestra que existe una adecuada alineación normativa vinculada con los objetivos del Fondo tanto en la MIR nacional con el PND 2013-2018 como en los Programas Operativos Anuales con el PED 2013-2018, programa sectorial de salud y PAT SNDIF. La MIR del FAM-AS sufrió modificaciones en 2013 incrementando el número de indicadores a cinco, incluyendo uno de fin, uno de propósito, uno de componente y dos de actividades, uno de los cuales es al que se daba seguimiento desde el 2008 "Mejoramiento de la asistencia social". Si bien la MIR del FAM-AS representa un esfuerzo importante para transitar hacia un presupuesto basado en resultados, aún tiene oportunidad de mejorar tanto en el diseño de su lógica vertical como en la horizontal. La definición de los indicadores y las variables contempladas en su método de cálculo son poco

claras, lo que podría prestarse a interpretaciones en el seguimiento y por lo tanto no ser homogénea la información proporcionada por los estados. Los resultados del indicador de Fin se presentaron previamente.

El indicador de *propósito*, relacionado directamente con recursos del FAM-AS, muestra que el SEDIF destinó el 100% de los recursos del Fondo a la asistencia social alimentaria. Esto es importante en términos de contribuir al logro del fin, sin embargo aún está pendiente lograr una sistematización de la información tanto física como contable que le de claridad a los datos y una mejor rendición de cuentas sobre el destino final de los recursos (beneficiarios).

Respecto al indicador de *componente* sobre la proporción de menús que se apegan a los criterios de calidad de la EIASA, Morelos mostró un 50% de cumplimiento de acuerdo a la MIR que envió el estado. Sin embargo de acuerdo con la información del SEDIF mantuvo 100% de cumplimiento en los últimos dos años (2012-2013). Esto habla de mejores mecanismos de capacitación del nivel federal (SNDIF) sobre los criterios de la EIASA, no obstante hay ventanas de oportunidad en cuanto a la supervisión de los proveedores y la entrega de apoyos a nivel municipal que completen el círculo virtuoso de calidad de los apoyos.

En cuanto al porcentaje de asesorías, Morelos mostró un 100% de cumplimiento de las asesorías programadas para 2012 y 2013, no obstante, de acuerdo con los resultados de procesos, tienen limitaciones importantes para llevar a cabo este proceso debido a la insuficiencia de personal operativo y transporte. Asimismo, el indicador mide las asesorías realizadas en comparación con las programadas, lo cual puede implicar que aun cuando el número de asesorías programadas sea insuficiente para cubrir las necesidades de la población, el indicador podría mostrar un 100% de cumplimiento. Por último y debido a que los recursos del FAM-AS en los últimos cinco años (de acuerdo a los POA) se han destinado exclusivamente a los apoyos alimentarios, el indicador de Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria en Morelos este i se mantuvo con un cumplimiento del 100% en todos los años analizados. Existe espacio de oportunidad para aclarar los términos y las variables utilizadas, a fin de armonizar el seguimiento del Fondo.

6. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y RECOMENDACIONES

| FORTALEZAS | | | |
|------------|--|------------------------------------|--|
| | Descripción | Fuente del análisis | Ubicación en el documento (Sección) |
| F1 | Normativamente se tienen definidos tanto los procesos como los actores e insumos para llevar a cabo los diferentes procesos contables del Fondo. | Análisis documental. | Resultados de la evaluación de procesos. |
| F2 | El estado está creando mecanismos para fortalecer la planeación estratégica de los recursos y transitar a una Gestión por Resultados. | Análisis documental y entrevistas. | Resultados de la evaluación de procesos. |
| F3 | Existe el compromiso por parte de los funcionarios implicados en la planeación y en la operación del Fondo en mejorar los distintos insumos de operación, seguimiento y control del Fondo. | Entrevistas. | Resultados de evaluación de procesos operativos. |
| F4 | La eficiente transferencia de recursos permite el pago oportuno de los proveedores. | Entrevistas. | Administración. |
| F5 | Se está fortaleciendo la capacidad de supervisión de los programas financiados con el Fondo, mediante la contratación de personal capacitado y coordinación con otros programas. | Entrevistas. | Ejecución. |
| F6 | Existe una buena coordinación <i>administrativa</i> intersectorial para la operación de los programas de asistencia social alimentaria (Salud, SEP, SEDIF). | Entrevistas. | Comunicación intersectorial. |

| | | | |
|----|--|------------------------------------|---------------------------------------|
| F7 | Se tiene activo un portal de internet para la actualización del acervo documental normativo y operativo del Fondo. | Revisión documental y entrevistas. | Transparencia y Rendición de cuentas. |
|----|--|------------------------------------|---------------------------------------|

| DEBILIDADES | | | |
|-------------|--|--------------------------------------|---|
| | Descripción | Fuente del análisis | Ubicación en el documento (Sección) |
| D1 | No hay consenso en los insumos normativos respecto a los criterios para definir a la población potencial de los programas financiados por el Fondo. | Revisión documental y entrevistas. | Planeación estratégica; Identificación de necesidades. |
| D2 | La planeación estratégica se plantea más como un ejercicio programático y no como el planteamiento de objetivos basado en una evaluación informada de las necesidades y los alcances del Fondo en la consecución de objetivos de mayor alcance para el desarrollo del estado. | Revisión documental/ Entrevistas. | Planeación estratégica. |
| D3 | Carencia de una Matriz de Indicadores para Resultados MIR a nivel estatal que guíen la planeación y seguimiento de los recursos del Fondo. | Revisión documental y entrevistas. | Planeación estratégica; supervisión y control y rendición de cuentas. |
| D4 | Para la identificación de la población potencial de los recursos del Fondo se utilizan insumos y criterios desactualizados (CONAPO, 2005) que no se ajustan a la metodología planteada por el Sistema Nacional del DIF en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). | Revisión documental y entrevistas. | Identificación de necesidades |
| D5 | No existe un sistema de información único que registre y actualice el padrón de beneficiarios de los programas financiados con el Fondo. | Entrevistas y revisión documental. | Identificación de necesidades. |
| D6 | Existe opacidad sobre la capacidad instalada de los municipios para la revisión de propuestas y solicitudes de apoyo y verificación y actualización de padrones de beneficiarios. | Entrevistas y revisión documental. | Recepción y revisión de propuestas. |

| | | | |
|-----|---|------------------------------------|--|
| D7 | El sistema de información contable no permite el seguimiento del avance físico y financiero de los recursos. | Entrevistas y revisión documental. | Planeación; programación y presupuestación. |
| D8 | La Dirección de Administración y Finanzas del Sistema Estatal DIF lleva a cabo una adecuación programática no contemplada en la normatividad sobre los recursos del Fondo, que dificulta el seguimiento contable y limita la transparencia del ejercicio del Fondo. | Entrevistas. Revisión documental. | Programación y presupuestación. |
| D9 | Los insumos programáticos Programa Operativo Anual y Presupuesto de la Dirección de Sistemas Alimentarios no cumplen con los requerimientos definidos en el Instructivo para la elaboración de los POAs de la Secretaría de Hacienda estatal; no cuenta con un diagnóstico situacional sobre la inseguridad alimentaria y la asistencia social en la entidad y los indicadores no siempre son adecuados para los objetivos planteados. Hay inconsistencias en la información física y financiera. | Entrevistas. Revisión documental. | Programación y presupuestación. |
| D10 | La supervisión de almacenes e inventarios no está sistematizada, lo que limita su capacidad de seguimiento. | Entrevistas y revisión documental. | Administración: revisión de cumplimiento de requerimientos normativos de los bienes a contratar. |
| D11 | Existen vacíos normativos respecto a los mecanismos de coordinación interinstitucional (Sistema Estatal DIF/ Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos) para la entrega y verificación de los componentes, sobretodo de desayunos escolares. | Entrevistas y revisión documental. | Ejecución: entrega de beneficios y verificación. |
| D12 | Las Reglas de Operación de los programas financiados con el FAM-AS están desactualizadas. | Entrevistas y revisión documental. | Ejecución: entrega de beneficios y verificación. |
| | | | |

| | | | |
|-----|---|------------------------------------|--|
| D13 | Se ha identificado resistencia de algunos directivos y familiares de los planteles escolares para la entrega y verificación de los desayunos escolares. | Entrevistas y revisión documental. | Ejecución: entrega de beneficios y verificación. |
| D14 | No se tienen instalados mecanismos formales de contraloría social que permitan la evaluación y reajuste de los programas operados con los recursos del Fondo. | Entrevistas y revisión documental. | Supervisión y control. |
| D15 | La información contenida en los formatos de seguimiento físico y contable del Fondo no cumple con los requerimientos normativos; es insuficiente o de baja calidad. | Entrevistas. | Supervisión y control; |
| D16 | Hasta el momento no se habían realizado evaluaciones externas del FAM-AS en el estado. | Entrevistas. Revisión documental. | Evaluación. |
| D17 | No existen mecanismos formales de difusión de los resultados a los beneficiarios de los programas financiados con el FAM-AS. | Entrevistas, revisión documental. | Transparencia y rendición de cuentas. |
| D18 | La información de los portales de transparencia está desactualizada; no hay fechas de corte de la información, ni sistematización en los índices y nombramiento de los archivos, o rutas de acceso. | Entrevistas y revisión documental. | Transparencia y rendición de cuentas. |
| D19 | El presupuesto del FAM-AS para Morelos podría ser insuficiente para frenar la tendencia creciente del problema de la inseguridad alimentaria. | Revisión documental. | Evaluación del desempeño. Presupuesto del FAM-AS. |
| D20 | Aproximadamente el 9 % de los hogares en Morelos, recibe apoyo más de un programa alimentario de distintas Instituciones de la administración pública. | Revisión documental. | Evaluación del desempeño. Sinergias y duplicidades. |
| D21 | La MIR del FAM-AS (federal) tiene problemas tanto en su lógica vertical y horizontal como en los métodos de cálculo de los indicadores. | Revisión documental. | Evaluación de desempeño. Matriz de Indicadores para desempeño. |

| RECOMENDACIONES | | | |
|-----------------|-----------|---|---|
| | Relación | Recomendación | Sector Responsable |
| R1 | D1, D2 | Desarrollar procedimientos estandarizados de operación de Fondo a nivel estatal que faciliten la comprensión integral del sustento normativo sobre los distintos procesos contables del Fondo y que contribuyan a subsanar algunos vacíos normativos en los procesos sustantivos, principalmente en las etapas de definición de objetivos, asignación de recursos, focalización, programación y presupuestación, y supervisión y control. | Sistema Estatal DIF, Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| R2 | D2,D3 | Fortalecer la capacitación por parte de la Secretaría de Hacienda estatal en el diseño de indicadores y matrices de seguimiento para elaborar la Matriz de Indicadores de Resultados MIR del Fondo a nivel estatal. | Sistema Estatal DIF, Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos. |
| R3 | D2,D22,D3 | Informar a la Secretaría de Hacienda de Morelos y la Secretaría de Hacienda Federal los problemas en la descripción de variables de los cinco indicadores de la MIR de FAM-AS. Diseñar una Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS a nivel estatal que incluya indicadores tanto de gestión como estratégicos de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos. | Sistema Estatal DIF , Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| R4 | D1,D2,D4 | Informar a la Federación sobre las inconsistencias normativas para definir a la población potencial que se beneficiará con los apoyos de asistencia social del Fondo. Solicitar que se lleve a cabo una armonización de todos los insumos normativos del Fondo a este respecto conforme con los criterios de la EIASA. | Sistema Estatal DIF , Sistema Nacional DIF , Consejo Nacional de Evaluación |

| | | | |
|----|----------|---|--|
| R5 | D1, D2 | Solicitar al SEDIF la elaboración de un diagnóstico situacional respecto a la inseguridad alimentaria en el estado conforme a los lineamientos de la EIASA que le permita tener una participación más activa en la planeación estratégica del Fondo. Buscar alianzas con otras instancias en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en el marco del COPLADEMOR. | Sistema Estatal DIF , Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos |
| R6 | D2 | Capacitar al personal encargado de la planeación y de la operación de los programas financiados por el Fondo en los nuevos lineamientos de la EIASA (2013-2014) y ajustar los manuales de procedimientos. | Sistema Nacional DIF y Sistema Estatal DIF (Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición) |
| R7 | D3, D4 | Solicitar a los SMDIF contar con un diagnóstico integral participativo de la población objetivo o atendida asistencia alimentaria a nivel municipal sobre la regularidad de la entrega, la calidad de los productos, supervisión, mecanismos de seguimiento de quejas y participación ciudadana. Este diagnóstico permitirá contar con evidencia sobre la situación de la entrega y verificación de beneficios y con ello hacer recomendaciones y adecuaciones a los manuales. | Sistema Estatal DIF , Sistema Municipal DIF, Sociedad civil |
| R8 | D5,D6,D7 | Diseñar un sistema de información que integre avance físico y el financiero del Fondo, que cumpla con los requerimientos señalados en el Ley General de Contabilidad Gubernamental. Valorar si se deben incorporar folios de beneficiarios, tipo de programas, y componente recibido con desglose a nivel municipal. Actualizar el padrón de beneficiarios conforme a los lineamientos establecidos en el Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. | Sistema Estatal DIF (Dirección de Administración y Finanzas, Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición) |
| R9 | D8 | Solicitar a la Auditoría Superior de Fiscalización que realice una evaluación sobre las repercusiones (positivas y negativas) debidas a la adecuación que realiza el SEDIF en el proceso de programación y | Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos. |

| | | | |
|-----|-----|---|---|
| | | <p>presupuestación respecto al principio de anualidad del ejercicio fiscal.</p> <p>Informar los resultados de este análisis, plantear recomendaciones y normar esta conducta.</p> | |
| R10 | D9 | <p>Solicitar a la Secretaría de Hacienda la evaluación del Programas Operativos de la Dirección de Sistemas Alimentarios en términos de calidad y suficiencia de la información; pertinencia de los indicadores y medios de verificación.</p> | <p>Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |
| R11 | D10 | <p>Fomentar que en los procesos de licitación se conforme la tabla de comparación de cotizaciones como se estipula en los referentes normativos; esto permitirá una elección de proveedores sustentada en evidencia en términos de precio-calidad.</p> | <p>Sistema Estatal DIF, Subcomité de Adquisiciones.</p> |
| R12 | D11 | <p>Generar un registro de las cédulas de supervisión de almacenes y sistematizar el proceso (calendarios de supervisión, responsables, entre otros). Este registro permitirá identificar posibles desfases o errores en caso de incumplimientos o quejas de los beneficiarios.</p> | <p>Sistema Estatal DIF, Comisario.</p> |
| R13 | D12 | <p>Definir lineamientos e instrumentos de coordinación intersectorial Sistema Estatal DIF / Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos; Sistema Estatal DIF / Secretaría de Salud Estatal; Sistema Estatal DIF /Protección civil. La sistematización de esta coordinación mediante la designación de atribuciones y obligaciones entre los actores permite asumir responsabilidades y buscar mecanismos de mejora en los procesos.</p> | <p>Sistema Estatal DIF, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos, Secretaría de Salud Estatal, Protección civil.</p> |
| R14 | D13 | <p>Actualizar las Reglas de Operación de los diferentes programas financiados por el FAM-AS de acuerdo con los lineamientos de la EIASA. Esto facilitaría la comprensión del marco normativo y operativo de los programas financiados con los recursos del FAM-AS y generaría certidumbre en el actuar de los responsables del Fondo.</p> | <p>Sistema Estatal DIF: Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición.</p> |

| | | | |
|-----|-------------|--|--|
| | | | |
| R15 | D14 | <p>Solicitar a los Sistemas Municipales DIF que en coordinación con el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos (IEBEM) realicen un diagnóstico integral participativo sobre la opinión del personal que interviene en la distribución y entrega de los apoyos alimentarios (directivos, maestros, voluntariado, comités) sobre la percepción sobre el objetivo de los apoyos alimentarios y su contribución a mejorar la calidad de la alimentación de personas sujetas a asistencia alimentaria y sobre los procesos y coordinación para garantizar la entrega de componentes a fin de identificar áreas de oportunidad para crear mecanismos para incentivar la participación de voluntariado en los planteles escolares y de los directivos de centros escolares que otorgan los componentes del Fondo.</p> | <p>Sistema Municipal DIF, Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos.</p> |
| R16 | D15 | <p>Establecer mecanismos claros y transparentes de participación ciudadana (contraloría social) que incidan en los procesos de planeación, supervisión y control y evaluación del Fondo. Propiciar la participación de los beneficiarios de los programas financiados con el Fondo. Estos mecanismos se podrían insertar en los comités escolares y comités ciudadanos designando una persona de enlace con el comisario y con la Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición.</p> | <p>Sistema Estatal DIF , Sistema Municipal DIF</p> |
| R17 | D5, D7, D16 | <p>Se sugiere que las Secretarías de Salud y de Hacienda estatales creen mecanismos para asegurar que la información que reciben para medir el avance físico y financiero del gasto se ajuste a Ley de Contabilidad Gubernamental y de acuerdo con los principios de</p> | <p>Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |

| | | | |
|-----|-----|---|---|
| | | <p>armonización contable. Estas instancias no deberían medir el cumplimiento en términos de la rendición de cuentas con la recepción propiamente del Formato Único sino con la calidad de la información incluida en el Formato.</p> | |
| R18 | D17 | <p>Garantizar una partida presupuestal para fomentar y cumplir con la normatividad de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto a la evaluación externas del desempeño del FAM-AS.</p> | <p>Sistema Nacional DIF, Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |
| R19 | D18 | <p>Crear mecanismos de difusión para los beneficiarios sobre los resultados programas financiados con el FAM-AS; estos deberán ser plurales y adecuados para la población con alto grado de vulnerabilidad o rezago social. Buscar mecanismos de difusión a través de las escuelas, lugares de encuentro comunitario, en los centros de salud, periódicos murales y radio.</p> | <p>Sistema Estatal DIF. .</p> |
| R20 | D19 | <p>Asignar un área que administre, supervise, verifique, de seguimiento e integre la información de los diferentes portales de transparencia: sistematización en los índices, nombramiento de archivos, rutas de acceso. Actualizar faltantes de información de anexos de la cuenta pública sobre avance físico financiero, padrones de beneficiarios, resultados de las auditorías, entre otros. La información sobre los padrones de beneficiarios deberá cumplir con la normatividad respecto a la confidencialidad de la información.</p> | <p>Sistema Estatal DIF y Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |
| R21 | D22 | <p>Solicitar al SNDIF que se haga del dominio público el sistema informático sobre inseguridad alimentaria del SNDIF que permita analizar con mayor detalle los distintos elementos que la integran (calidad de los productos utilizados, población beneficiara, etcétera.) y dar seguimiento a los indicadores de la MIR.</p> | <p>Sistema Estatal del DIF, Sistema Nacional del DIF, Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.</p> |

25. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2007, 27/12/2006.
26. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2008, 25/01/2008.
27. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2009, 28/11/2008.
28. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2010, 23/12/2009.
29. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2011, 10/11/2010.
30. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2012, 21/12/2011.
31. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre del año 2013, 26/12/2012.
32. Morelos GdEd. Ley de Asistencia Social y Corresponsabilidad Ciudadana. 2007.
33. DIF-Morelos SEd. Manual de Organización Dirección General del Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos. 2013.
34. Auditoría Financiera y de Cumplimiento, ejercicio fiscal 2010. 2011.
35. Diagnóstico sobre la opacidad del gasto federalizado. 2013.
36. Público SdHyC. Informes en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo noveno, fracción III del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. 2012.
37. Federación ASdl. Datos Básicos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012. In: CONTROL UDENY, editor. 2014.
38. Ley de Coordinación Fiscal, DOF-09-12-2013; DOF 12-12-2011.
39. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF-24-01-2014.
40. Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF 09-12-2013.
41. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, DOF 08-06-2012.
42. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF 18-06-2010.
43. Ley General de Salud, DOF 04-06-2014.
44. Salud Sd. AVISO por el que se da a conocer la Fórmula de Distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples de Asistencia Social del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
45. Público SdHyC. Ficha técnica Matriz de Indicadores para Resultados del FAM Asistencia Social.
46. Público SdHyC. Matriz de Indicadores para Resultados de FAM Asistencia Social. 2013.
47. Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, 12/12/2008.
48. Ley Estatal de Planeación, 05/03/2014.
49. Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,, 26/03/2014.
50. Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, 18/01/2012.
51. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Poder Ejecutivo; 2013.
52. Programa Sectorial de Salud 2013-2018.
53. Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, 19/05/2011.
54. Morelos SEdD. Manual de Políticas y Procedimientos Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición. . In: Nutrición DdSAy, editor. Portal de Transparencia Morelos2013.
55. Morelos SEdD. Manual de Organización Subdirección de Recursos Financieros. In: Finanzas DdAy, editor. 2013.
56. Morelos SEdD. Programa Operativo Anual. 2009.
57. Morelos SEdD. Programa Operativo Anual. 2010.

58. Morelos SEdD. Programa Operativo Anual. 2012.
59. Morelos SEdD. Programa Operativo Anual. 2013.
60. Morelos SEdD. Programa Operativo Anual. 2011.
61. Público SdHyC. Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 2013:4.
62. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. In: República Gdl, editor.: Diario Oficial de la Federación; 2013.
63. Ley de Planeación, DOF 09-04-2012.
64. República Pdl. DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018. Miércoles 30 de abril de 2014.
65. Público SdHyC. MANUAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL PARA EL SECTOR PARAESTATAL FEDERAL
[OBJ].
66. Morelos GdEd. Reglamento Interno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos. In: Jurídica C, editor. Morelos, México2009.
67. Reglamento Interior del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos, 19/04/2006.
68. Consultoría M. Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL. In: Social. ECplDnGdAlyPdISadD, editor. 2012.
69. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, 20/03/2013.
70. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, 15/08/2012.
71. Salud Sd. AVISO por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de asistencia social para el ejercicio fiscal 2013, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de la información de las mismas. 2013.
72. Público SdHyC. INFORME SOBRE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES Y APORTACIONES, PAGADAS A LOS ESTADOS, MUNICIPIOS Y DISTRITO FEDERAL DE ENERO A SEPTIEMBRE DE 2009.
. 2009.
73. Público SdHyC. Compendio comparativo presupuestal de todos los programas presupuestarios del Gobierno Federal. 2014.
74. (CONAC) CNdAC. Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. 2008.
75. DIF SNd. Programa Anual de Trabajo. 2013.
76. Morelos PEdELySd. Agenda Estadística. 2009-2010.
77. Morelos PEdELySd. Agenda Estadística. 2010-2011.
78. Morelos PEdGLySdEd. Agenda Estadística 2011-2012.
79. DIF SNd. Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria.
80. Pública INdS. Resultados por Entidad Federativa-Morelos. 2012.
81. Morelos GdELySd. Convenio de Concertación para la realización de acciones en el Marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre que celebran por una parte la Delegación Morelos de la Secretaría de Desarrollo Social. 2014.
82. Morelos GdELySd. Acuerdo Integral para el Desarrollo Social Incluyente. 2013.

8. Anexo 1. GUÍA DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA



Instituto Nacional
de Salud Pública

Evaluación de Procesos del Fondo para
la Infraestructura Social Estatal 2013 - 2014

GUÍA GENERAL PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

INFORMANTES CLAVE: Funcionarios estatales y operadores

ESTRATEGIA: Con base en la heterogeneidad de los actores a entrevistar se optó por incluir en un sólo instrumento, todos temas asociados a los procesos *sustantivos* para la operación del Fondo. Al respecto, dado que todos los actores no necesariamente conocerán sobre los temas a explorar, al inicio del instrumento se señalan 8 casillas en donde deberá marcarse con una "X" aquellos grupos temáticos que se aplicarán al actor entrevistado.

OBJETIVO GENERAL: Indagar sobre los procesos sustantivos asociados a la operación de los recursos del FAM en el estado de Morelos, a partir de la descripción que los funcionarios y operadores refieran sobre el desarrollo de dichos procesos en la práctica cotidiana de las organizaciones involucradas. De esta forma se busca contrastar el mapeo operativo respecto del mapeo normativo de la operación general del Fondo.

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

Nombre: _____

Cargo: _____

Descripción del puesto: _____

Grado máximo de estudios: _____

Antigüedad en el puesto: _____

Antigüedad en la dependencia: _____

152

Conceptualización general del FAM

OBJETIVO: Identificar y analizar cuál es la perspectiva y el conocimiento general con el que cuentan los funcionarios involucrados en la operación de los recursos asociados al Fondo.

Indagar sobre el conocimiento que tiene del objetivo general del FAM y de cómo los recursos transferidos a través del mismo, contribuyen en el desarrollo del estado de Morelos.

Indagar sobre los tipos de programas, acciones y servicios financiables con el Fondo
Descripción y valoración global del marco normativo: énfasis en atribuciones, coordinación y responsabilidades del ámbito estatal y congruencia con la normativa nacional

Macro proceso: Planeación

OBJETIVO: Identificar y analizar en cómo se desarrollan las distintas etapas relacionadas con la planeación, sus insumos y los productos que genera para las siguientes fases operativas. Al respecto interesa conocer en qué medida el planteamiento de objetivos estratégicos, y la programación y presupuestación para el ejercicio del Fondo se relacionan con la operación real de los recursos.

2.1 Planeación estratégica

Indagar sobre cómo ocurre el proceso de planeación de las estrategias y acciones a desarrollar a través de los recursos del FAM.

Preguntar sobre los actores clave (y áreas) que intervienen durante el proceso de planeación estratégica que servirá como base para la operación de los recursos del FAM.

Interrogar sobre los documentos que sirven como insumo para la planeación estratégica.

Interrogar sobre los documentos que se producen durante la planeación estratégica y su contenido general.

Preguntar si existe algún mecanismo de validación sobre la planeación estratégica realizada

Indagar sobre los retos que los funcionarios y operadores han identificado respecto de los procesos de planeación estratégica de proyectos a desarrollar con recursos del FAM.

Programación y presupuestación

- Indagar de manera general sobre el proceso de programación y presupuestación de los recursos asociados al FAM.
- Indagar sobre los mecanismos de focalización que contribuyen a la determinación de la población potencial y objetivo a beneficiarse con los proyectos.
- Preguntar sobre la percepción sobre la factibilidad y pertinencia de las metas, indicadores y objetivos asociados a los recursos del Fondo.
- Indagar sobre los criterios a través de los cuales se priorizan los proyectos a desarrollar: cobertura, población beneficiaria y tipo de apoyos.
- Preguntar sobre los actores clave y las áreas involucradas durante la programación de los proyectos (programas) y la presupuestación para el desarrollo de los mismos.
- Indagar sobre el diseño de indicadores que permitan evaluar la programación y la presupuestación durante la fase de Gestión.
- Correspondencia de la programación y presupuestación con la operación *real*: experiencias.
- Mencionar los criterios y variables con la que se realizan las estimaciones presupuestales y programáticas del año fiscal y supuestos.
- Indagar sobre si los recursos son transferidos a la entidad de acuerdo con los montos y las exhibiciones pactadas con la federación.
- Indagar sobre el proceso de transferencias, la bancarización de los recursos y los actores claves y áreas encargadas del manejo financiero.
- Preguntar sobre la potencial complementariedad o duplicidad con otros recursos financieros (federales y estatales) para el desarrollo de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria.
- Indagar las fuentes adicionales de financiamiento (cuotas de recuperación).

- Mencionar mecanismos de comunicación de discrepancias o ajustes programáticos (por ejemplo en caso de imprevistos como desastres)
- Indagar sobre mecanismos de control en la transferencia de recursos: municipios
- Preguntar la opinión del actor entrevistado sobre los principales retos que considera para operar los recursos de acuerdo a la programación y presupuestación realizada [experiencia general retrospectiva (últimos 5 años) sobre el ejercicio de gasto entre lo programado y lo gastado (subejercicio)].

Macro proceso: Administración

OBJETIVO: Identificar y analizar las etapas sustantivas para la administración de los recursos del Fondo en términos de las obras y proyectos que se financian con estos

Revisión de cumplimiento de necesidades y requerimientos normativos de los bienes a contratar

- Indagar sobre el proceso de revisión y verificación de las propuestas recibidas durante los concursos para la contratación de servicios
- Preguntar sobre los actores clave y las áreas responsables que intervienen durante este proceso de revisión, así como de los tiempos en el que se realiza.
- Indagar sobre los criterios utilizados para la revisión de las propuestas y la elección de los proyectos.
- Indagar sobre el proceso a través del cual se adjudican los proyectos a los proveedores y se firman los contratos y la contratación de servicios.
- Interrogar sobre los criterios que se utilizan para la elección de una licitación, adjudicación directa o autoasignación de los proyectos.
- Indagar sobre los actores clave, las áreas responsables y los tiempos dentro de los que debe de desarrollar el proceso.
- Indagar sobre el apego de los convenios respecto de la normatividad y sobre cuáles son los elementos clave que deben de incluir.
- Indagar si cuentan con listado de proveedores certificados (calidad de los productos)
- Preguntar sobre el establecimiento de garantías, sanciones por incumplimiento y el mecanismo financiero de pagos.

154

3. MACRO PROCESO: EJECUCIÓN

OBJETIVO: Identificar y analizar cómo se desarrolla el proceso de revisión y verificación de los productos o apoyos en términos de calidad y cumplimiento de las necesidades que fueron establecidas en fases previas; lo anterior con el fin de asegurar que los recursos asociados al Fondo fueron usados de la mejor manera posible.

Entrega de beneficios y verificación

Indagar sobre el proceso de entrega y verificación de los beneficios en los diferentes entornos (escolar, comunitario)

Indagar sobre los criterios e instrumentos de verificación de entrega de beneficios de acuerdo a criterios de focalización y temporalidad del apoyo

Indagar sobre el proceso de orientación alimentaria y vigilancia nutricional que se realiza al momento de entregar los beneficios

Indagar sobre los procesos de certificación de calidad y seguridad

Macro proceso: gestión

OBJETIVO: Identificar y analizar los procesos asociados al seguimiento del ejercicio de los recursos provenientes del Fondo en términos de avance financiero y programático en la distribución y la recepción de los apoyos, evaluaciones, y los trabajos de contraloría social.

Supervisión y control

Indagar sobre el proceso de actualización del padrón de beneficiarios.

Indagar sobre el proceso de supervisión y control de los recursos del Fondo y sus vertientes.

Interrogar sobre los sistemas de información y los indicadores para la supervisión y el control

Interrogar sobre el tipo de información asociada al ejercicio del Fondo, que es concentrada y sistematizada. Referentes normativos para la integración contable y financiera

Indagar sobre la validación de la información contenida en los sistemas de información.

Preguntar sobre los retos identificados en materia de supervisión y control.

Indagar sobre la Contraloría Social y su participación dentro del proceso de supervisión y control.

Preguntar sobre las principales irregularidades observadas y quejas recibidas sobre los procesos

Mecanismos para la validación de la información y dificultades para el seguimiento y control externos: atribuciones y dictámenes contraloría

Ejercicio del gasto: subejercicios, lo programado y lo ejercido

Preguntar sobre los retos identificados en materia de supervisión y control

Mencione los principales retos sobre el subejercicio de recursos

155

Mecanismos de coordinación interinstitucional, comunicación y transmisión de la información

OBJETIVO: Identificar los principales puntos de negociación, comunicación, cooperación y decisión (intra e interinstitucionales) en donde pudieran presentarse los mayores retos para operación de los recursos asociados al Fondo.

Indagar de manera general sobre las dependencias con las que se el funcionario entrevistado se relaciona en representación de la organización en la que labora para el desarrollo de los procesos asociados a la operación de recursos del Fondo.

Describir como se realiza la coordinación entre DIF municipal, estatal y federal

Indagar sobre el funcionamiento de la Coordinación Intra e Interinstitucional para la operación de los recursos asociados al Fondo (Secretaría de Salud, Sistema Nacional de desarrollo integral de la familia, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda del estado, los municipios, Secretaría de Desarrollo Social, Federal y Estatal

- Preguntar sobre las áreas con las que se enfrentan mayor retos en materia de coordinación
- Indagar sobre los mecanismos utilizados para transmitir información y comunicarse entre las dependencias y las áreas involucradas en la operación de los recursos asociados al Fondo.
- Indagar sobre las ventanas de oportunidad para mejorar la coordinación interinstitucional, la transmisión de información y la comunicación sobre la operación de los recursos asociados al Fondo

Comentarios finales

- Sugerencias para mejorar la operación del Fondo
- Algún tema adicional que desee abordar o en su caso, algún tema que desee mayor grado de precisión de los que han sido considerado.

Anexo 2. Matriz de Indicadores para resultados, Fondo de Aportaciones Múltiples. Asistencia Social.

| Resumen Narrativo | Nombre del Indicador | Método de Cálculo | Tipo | Dimensión a Medir | Periodicidad | Medios de verificación | Supuestos | |
|---------------------------|---|--|---|-------------------|--------------|------------------------|--------------------------------|-----------------|
| Impacto Final | | | | | | | | |
| Fin | Contribuir a reducir las brechas o desigualdades en salud mediante la entrega de recursos para disminuir la inseguridad alimentaria | Variación de personas en inseguridad alimentaria | (Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año t - Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año t-6) / Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año t-6 | Estratégico | Eficacia | Sexenal | Administración Pública Federal | No determinado. |
| Impacto intermedio | | | | | | | | |
| Propósito | Las entidades federativas destinan recursos a programas para disminuir la inseguridad alimentaria | Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i destinados a otorgar apoyos alimentarios | (Monto total de recursos del Ramo 33 Fondo V.i asignados por la entidad operativa para otorgar apoyos alimentarios en el año / Total de recursos recibidos por la entidad federativa del Ramo 33 Fondo V.i en el año) * 100 | Estratégico | Economía | Anual | Estatal | No determinado. |
| Producto | | | | | | | | |
| Componentes | Criterios de calidad nutricia para los programas alimentarios establecidos | Porcentaje de entidades que cumplen con los criterios de calidad nutricia | (entidades federativas que cumplen con los criterios de calidad nutricia / Total de entidades federativas)*100 | Gestión | Calidad | Anual | Administración Pública Federal | No determinado. |
| Actividades | Asesoría a entidades federativas | Porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas | (Número de asesorías realizadas a entidades federativas / Número de asesorías programadas) *100 | Gestión | Calidad | Trimestral | Administración Pública Federal | No determinado. |
| | Integración de apoyos alimentarios en cumplimiento a los criterios de calidad nutricia | Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria | ((Número de apoyos alimentarios fríos distribuidos en el periodo correspondientes a menús y despensas diseñadas de | Gestión | Eficacia | Trimestral | Estatal | No determinado. |

acuerdo con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria + número de apoyos alimentarios calientes distribuidos en el periodo correspondientes a menús diseñados de acuerdo con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria) / número total de apoyos entregados en el periodo)

Anexo 3. Desglose recursos del Ramo 33 en la vertiente de Asistencia Social por tipo de apoyo de acuerdo a Programas Operativos anuales del SEDIF

| | Desayunos | Despensas | Desayunos calientes | Apoyos desamparo | CANyC | Otros* | Total |
|-------------------|--------------|------------|---------------------|------------------|-------------|------------|-------------|
| 2008 | | | | | | | \$92,969.6 |
| 2009 | | | | | | | \$95,120.7 |
| 2010 [¶] | | | | | | | \$96,255.6 |
| 2011 [§] | \$104,664.00 | \$1,600.00 | | | | | \$106,264.0 |
| 2012 | \$111,749.00 | | | | \$1,600.00 | | \$113,349.0 |
| 2013 [⌘] | \$95,133.00 | | | | \$10,325.00 | \$14,002.0 | \$119,461.0 |
| 2013 [¥] | \$95,133.00 | | | \$548.60 | \$10,325.00 | \$13134.4 | \$119,141.0 |

¶ No hay desglose del presupuesto por tipo de componente o apoyo; únicamente desayunos entregados y apertura de CANyC.

§ Aunque en el cuadro inicial se menciona que \$104,664 pesos irán a desayunos, en otro cuadro incluyen sólo \$95,656.00.

⌘ Otros federales: vehículos, equipamiento médico albergues, rampas portátiles, programa nacional de prevención del delito; en el desglose solo desayunos y CANyC vienen en el rubro del Ramo 33. En el caso de desayunos y CANyC la suma es de \$105,458.00 cifra inferior al monto asignado \$119,141.00 (\$117 mil pesos precios constantes (2012)).

¥ Información de POA Dirección de Sistemas Alimentarios y Nutrición

Menciona que se destinarán a estos apoyos pero no especifican la distribución del gasto

Fuente: Elaboración propia con datos de los Programas Operativos del SEDIF 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, y Programa Operativo Anual de la DSAyN 2013.

9. Anexo 4. Fichas de los indicadores de la matriz para resultados del fondo de aportaciones múltiples componente asistencia social

| DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR | | | |
|---------------------------------------|--|------------------------------|-------------|
| Datos del Pp | | | |
| Ramo | 33 Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios | | |
| Programa presupuestario | 1006 FAM Asistencia Social | | |
| Datos de identificación del indicador | | | |
| Orden | Nivel | | Fin |
| Nombre del indicador | Variación de personas en inseguridad alimentaria | | |
| Dimensión | Eficacia | Tipo de valor para resultado | Estratégico |
| Definición | Contribuir a reducir las brechas o desigualdades en salud mediante la entrega de recursos para disminuir la inseguridad alimentaria | | |
| Método de Cálculo | $\frac{\text{Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año } t - \text{Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año } t-6}{\text{Número de personas en inseguridad alimentaria en el país en el año } t-6}$ | | |
| Tipo de Fórmula | | | |
| Tipo de valor de la meta | Relativa | | |
| Unidad de medida | Otra | Especifique | |
| Frecuencia de medición | Sexenal | | |

| DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR | | | |
|---------------------------------------|---|------------------------------|---|
| Datos del Pp | | | |
| Ramo | 33 Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios | | |
| Programa presupuestario | 1006 FAM Asistencia Social | | |
| Datos de identificación del indicador | | | |
| Orden | Nivel | | Propósito |
| Nombre del indicador | Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i destinados a otorgar apoyos alimentarios | | |
| Dimensión | Economía | Tipo de valor para resultado | Estratégico |
| Definición | Las entidades federativas destinan recursos a programas para disminuir la inseguridad alimentaria | | |
| Método de Cálculo | (Monto total de recursos del Ramo 33 Fondo V.i asignados por la entidad operativa para otorgar apoyos alimentarios en el año / Total de recursos recibidos por la entidad federativa del Ramo 33 Fondo V.i en el año) * 100 | | |
| Tipo de Fórmula | | | |
| Tipo de valor de la meta | Porcentaje | | |
| Unidad de medida | Otra | Especifique | Porcentaje de recursos del Ramo 33 Fondo V.i destinados a otorgar apoyos alimentarios |
| Frecuencia de medición | Anual | | |

| DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR | | | |
|---------------------------------------|--|------------------------------|------------|
| Datos del Pp | | | |
| Ramo | 33 Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios | | |
| Programa presupuestario | 1006 FAM Asistencia Social | | |
| Datos de identificación del indicador | | | |
| Orden | Nivel | | Componente |
| Nombre del indicador | Porcentaje de entidades que cumplen con los criterios de calidad nutricia | | |
| Dimensión | Calidad | Tipo de valor para resultado | Gestión |
| Definición | Criterios de calidad nutricia para los programas alimentarios establecidos | | |
| Método de Cálculo | $(\text{entidades federativas que cumplen con los criterios de calidad nutricia} / \text{Total de entidades federativas}) * 100$ | | |
| Tipo de Fórmula | Porcentaje | | |
| Tipo de valor de la meta | Porcentaje | | |
| Unidad de medida | Porcentaje | Especifique | 160 |
| Frecuencia de medición | Anual | | |

| DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR | | | |
|---------------------------------------|--|------------------------------|-----------|
| Datos del Pp | | | |
| Ramo | 33 Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios | | |
| Programa presupuestario | 1006 FAM Asistencia Social | | |
| Datos de identificación del indicador | | | |
| Orden | Nivel | | Actividad |
| Nombre del indicador | Porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas | | |
| Dimensión | Calidad | Tipo de valor para resultado | Gestión |
| Definición | Asesoría a entidades federativas | | |
| Método de Cálculo | $(\text{Número de asesorías realizadas a entidades federativas} / \text{Número de asesorías programadas}) * 100$ | | |
| Tipo de Fórmula | Porcentaje | | |
| Tipo de valor de la meta | Porcentaje | | |
| Unidad de medida | Porcentaje | Especifique | |
| Frecuencia de medición | Trimestral | | |

161

| DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL INDICADOR | | | |
|---------------------------------------|---|------------------------------|-----------|
| Datos del Pp | | | |
| Ramo | 33 Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios | | |
| Programa presupuestario | 1006 FAM Asistencia Social | | |
| Datos de identificación del indicador | | | |
| Orden | Nivel | | Actividad |
| Nombre del indicador | Mejoramiento de la Asistencia Social Alimentaria | | |
| Dimensión | Calidad | Tipo de valor para resultado | Gestión |
| Definición | Integración de apoyos alimentarios en cumplimiento a los criterios de calidad nutricia | | |
| Método de Cálculo | $((\text{Número de apoyos alimentarios fríos distribuidos en el periodo correspondientes a menús y despensas diseñadas de acuerdo con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria} + \text{número de apoyos alimentarios calientes distribuidos en el periodo correspondientes a menús diseñados de acuerdo con los criterios de calidad nutricia de los Lineamientos de la$ | | |

| | | |
|--|------------|-------------|
| Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria) / número total de apoyos entregados en el periodo) | | |
| Tipo de Fórmula | Porcentaje | |
| Tipo de valor de la meta | Porcentaje | |
| Unidad de medida | Porcentaje | Especifique |
| Frecuencia de medición | Trimestral | |