



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

**Cuarta entrega del informe de evaluación**

**4. Informe Final de la Evaluación de la Coordinación del Fondo**

**Parte A**

Elaborada por Investigación en Salud y Demografía, S. C. para la  
Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF

7 de diciembre de 2018

## Índice

### PARTE A

	Pág.
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción .....	10
1. Contexto Jurídico y Programático .....	15
2. Estrategia para el Análisis de Información .....	18
2.1 Marco teórico-conceptual y perspectiva metodológica para el análisis de la información .....	18
2.1.2 Marco teórico conceptual .....	18
2.2 Perspectiva metodológica para el análisis de la información .....	23
2.2.1. Rectoría de preguntas-objetivo .....	24
2.2.2. Análisis de información contenida en evidencias documentales (trabajo de gabinete) .....	24
2.2.3. Recopilación de información por medio de técnicas cualitativas (trabajo de campo) .....	26
2.2.4. Elementos para la definición de la coordinación efectiva como un objeto en transformación.....	28
2.3. Identificación y revisión de evidencias documentales.....	28
2.3.1 Instrumentos de recolección de datos .....	29
2.3.2 Análisis de información con entrevistas a profundidad (análisis cualitativo) .....	29
2.3.3 Cuestionario en formato electrónico (análisis cuantitativo).....	30
3. Análisis Procedimental del Fondo .....	31
3.1. Una aproximación al análisis procedimental de la coordinación del fondo.	31
3.2. La coordinación desde dos perspectivas: la formal y la informal.....	32
3.2.1 La coordinación formal.....	32
3.2.1.2. Respecto de la función de Distribución.....	34
3.2.1.3. Respecto de la función de Administración .....	35
3.2.1.4. Respecto de la función de Supervisión y Seguimiento .....	36
3.3 La coordinación informal.....	37
3.3.1 Presentación de resultados del trabajo de campo.....	37
3.3.2 Entrevistas a profundidad .....	38

3.4. La coordinación procedimental del fondo desde una visión de convivencia entre lo formal y lo informal.....	43
3.4.1 La función de Integración desde una visión complementaria de lo formal y lo informal .....	44
3.4.2 La función de Distribución desde una visión complementaria de lo formal y lo informal .....	45
3.4.3 La función de Administración desde una visión complementaria de lo formal y lo informal .....	45
3.4.4 La función de Supervisión y Seguimiento desde una visión complementaria de lo formal y lo informal.....	46
3.5. Principales hallazgos sobre la estructura de la coordinación del Fondo ....	47
4. Análisis Sustantivo del Fondo .....	50
4.1 Objetivos y estructura .....	51
4.2 Correspondencia de la estructura con los objetivos del RG33.....	53
4.3 Correspondencia de la estructura con los objetivos del FAM-AS.....	55
4.4 Principales hallazgos del análisis sustantivo .....	57
5. Análisis Integral del Fondo: Efectividad de la Coordinación .....	60
5.1 La coordinación efectiva .....	60
5.1.1. Aproximación al concepto de coordinación efectiva desde las necesidades del FAM-AS.....	60
5.1.2. Identificación de elementos mínimos para el logro de la coordinación efectiva .....	62
5.2 Evaluación de la estructura de la coordinación del FAM-AS hacia una coordinación efectiva .....	63
5.2.1. Metodología para la valoración ordinal de la coordinación efectiva.....	63
5.2.2. Metodología para la valoración cualitativa de la coordinación del fondo	64
5.3 Resultados de la evaluación de la coordinación efectiva .....	65
5.3.1. Resultados de la evaluación de la coordinación efectiva desde un enfoque de valoración ordinal .....	65
5.3.2. Resultados de la evaluación de la coordinación efectiva desde un enfoque de valoración cualitativa .....	67
5.4 Análisis FODA de la estructura de la coordinación del FAM-AS .....	69
Conclusiones y recomendaciones.....	72
Conclusiones .....	72
Recomendaciones .....	76
Bibliografía.....	78

## PARTE B

	Pág.
Consideración general.....	83
Anexo 1. Listado de evidencias documentales identificadas y revisadas .....	85
Listado de evidencias documentales identificadas .....	85
Revisión de evidencias documentales .....	96
Anexo 2. Temáticas de análisis para el trabajo de campo y preguntas para instrumentos de recolección de información asociadas por temática de análisis .....	101
Anexo 3. Guiones de instrumentos de recolección de información para el trabajo de campo: entrevistas a profundidad y cuestionario en formato electrónico .....	113
Guion de entrevista a profundidad para las instancias del SNDIF .....	113
Guion de entrevista a profundidad para las instancias de los SEDIF .....	116
Guion del cuestionario en formato electrónico aplicado con la plataforma Survey Monkey a las 32 entidades federativas .....	119
Anexo 4. Diagramas de la estructura de la coordinación del FAM-AS.....	125
Diagrama 1: Esquema de la coordinación formal, respecto a la Integración .....	125
Diagrama 2: Esquema de la coordinación formal, respecto a la Distribución .....	126
Diagrama 3: Esquema de la coordinación formal, respecto a la Administración .....	127
Diagrama 4: Esquema de la coordinación formal, respecto a la Supervisión y Seguimiento .....	128
Anexo 5. Bitácora del trabajo de campo realizado .....	130
Anexo 6. Trabajo de campo realizado.....	138
A5.1. Entrevistas a profundidad.....	139
A5.1.1. Elementos que caracterizan la estructura desde el punto de vista de los actores.....	139
A5.1.2. Coordinación informal respecto a la Integración.....	141
A5.1.3. Coordinación informal respecto a la Distribución.....	143
A5.1.4. Coordinación informal respecto a la Administración.....	145
A5.1.5. Coordinación informal respecto a la Supervisión y Seguimiento .....	151

A5.1.6. Propuesta para la coordinación efectiva desde la visión de los actores .....	153
A5.2. Cuestionario en formato electrónico.....	155
A5.2.1. Análisis de la Estructura .....	159
A5.2.2. Análisis de la función de Administración.....	162
A5.2.3. Análisis de la función de Supervisión y Seguimiento.....	168
A5.2.4. Coordinación efectiva .....	171
Anexo 7. Respuesta a preguntas mínimas sobre el análisis procedimental y el análisis sustantivo.....	176
Preguntas generales y específicas relacionadas con el análisis procedimental del fondo.....	176
Preguntas generales y específicas relacionadas con el análisis sustantivo del fondo .....	241
Anexo 8. Elementos mínimos por categoría de análisis para el logro de la coordinación efectiva .....	262
Anexo 9. Evaluación del estado actual de la estructura de la coordinación del FAM-AS con las metodologías de valoración ordinal y cualitativa: Justificación de la valoración de los elementos mínimos de la coordinación efectiva .....	269
Anexo 10. Análisis FODA la coordinación del FAM-AS para las funciones de Integración, Distribución, Administración, y Supervisión y Seguimiento.....	316

## Resumen Ejecutivo

Como resultado de las ineficiencias en política pública para el desarrollo social logradas con el centralismo de la época post-revolucionaria, en la última década del siglo XX se observó un auge del federalismo fiscal que llevó a la descentralización de funciones y a la desconcentración del poder de toma de decisiones para crear política pública y ejercer los recursos destinados a mejorar el desarrollo nacional. Este contexto permitió la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1997 que originó el Ramo General 33 (RG33). Éste se configuró como un conjunto de recursos federales que son transferidos a las entidades federativas y municipios del país para la realización de actividades y políticas enfocadas en mejorar el desarrollo social de toda la población; su uso se encuentra acotado a objetivos específicos (CONEVAL, 2011) (SHCP/PEF, 2018).

Actualmente, el RG33 se compone de ocho fondos, incluyendo el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Este fondo integra dos componentes: uno de infraestructura educativa (FAM-IE) y otro de asistencia social (FAM-AS). Con base en evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se han identificado algunas interrogantes sobre la manera en que se realiza la coordinación para el uso de los recursos de estos fondos. En el Programa Anual de Evaluación 2017 se determinó la necesidad de realizar evaluaciones estratégicas a los fondos de aportaciones federales que conforman el RG33, con un énfasis especial para el análisis de la estructura federal con que se realiza la coordinación de los recursos de los mismos (SNDIF/TdR, 2017). Atendiendo a este mandato, se realizó la presente ***Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social.***

La LCF, en su Capítulo V, norma lo referente a las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento (IDASS) que determinan el marco de acción para coordinar los recursos que son ministrados a las entidades federativas a través de los fondos del RG33, entre ellos el FAM-AS (LCF, 2018). En este contexto, la presente evaluación se enfocó en el estudio de la estructura de la coordinación, a nivel federal, que se opera para el manejo de los recursos del FAM-AS. La Secretaría de Salud (SS) es la dependencia coordinadora de sector del FAM-AS (SHCP/Lineamientos SFU, 2013). Por su parte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), bajo el esquema de la SS, es el organismo que coordina operativa y programáticamente el fondo, según las disposiciones establecidas en la Ley de Asistencia Social (LAS), las cuales refieren al beneficio de la población, en un contexto de desarrollo social nacional, a través

de la implementación de políticas públicas y la realización de actividades relacionadas con la asistencia social; y de manera específica, con la asistencia social alimentaria (LAS, 2018). En este marco, el SNDIF, en conjunto con los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), opera la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), la cual es el instrumento que permite coordinar la asignación, operación, ejercicio y evaluación de los recursos del FAM-AS.

Para la realización de esta evaluación, se desarrollaron cuatro productos (Entregables) que buscaron dar cumplimiento a los objetivos establecidos en los Términos de Referencia (TdR): **E1** Estrategia para el Análisis de Información; **E2** Análisis Procedimental del Fondo; **E3.A** Análisis Sustantivo del Fondo; y **E3.B** Análisis Integral del Fondo. A continuación se proporciona una visión resumen sobre las actividades realizadas en cada entregable y los principales hallazgos encontrados.

El primer entregable, enfocado a la **Estrategia para el Análisis de Información**, definió los elementos teórico-conceptuales que fueron utilizados para el desarrollo de la evaluación. Permitió precisar, por un lado, una estrategia para la recolección y revisión de evidencias documentales en el marco del trabajo de gabinete; por otro lado, sirvió para construir una estrategia para la realización del trabajo de campo en la que: 1. se justificó el uso de entrevistas a profundidad y un cuestionario en formato electrónico; 2. se construyeron propuestas de guiones para las entrevistas y el cuestionario; 3. se definió una selección de actores para entrevistar y aplicar el cuestionario en formato electrónico; y 4. se propuso una agenda de trabajo para la realización del trabajo de campo.

Como parte de este entregable, fue necesario definir el contexto jurídico y programático del fondo. Se explicó a profundidad el auge del federalismo fiscal y la descentralización que dieron origen al surgimiento del RG33, el FAM-AS y, de forma particular, a la EIASA como un marco de referencia para la coordinación programática de los recursos del fondo. También se analizó la alineación del FAM-AS con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de Salud y con el Programa Nacional de Asistencia Social de la administración federal recién concluida.

Para la comprensión y análisis de la coordinación como un proceso de interacciones voluntarias enfocadas a la consecución de objetivos, se definió como marco teórico central para la evaluación a la teoría de la organización; específicamente, el nuevo institucionalismo sociológico. En este contexto, se definió entre otros conceptos, a la estructura de la coordinación del fondo como el conjunto de relaciones que ocurren entre

actores, funciones, atribuciones, procesos, mecanismos de comunicación y sistemas de información que determinan los procesos de las cuatro funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento (IDASS). Paralelamente, se definieron los conceptos de coordinación intra e inter-organizacional a partir de los cuales fue posible comprender las relaciones entre dependencias y organismos del gobierno federal (coordinación intra-organizacional), y entre actores de los tres niveles de gobierno (coordinación inter-organizacional) que participan en la coordinación del FAM-AS. De igual forma, se construyó una primera aproximación al concepto de coordinación efectiva.

De forma posterior, se desarrolló una perspectiva metodológica para el análisis de la información. Se definió, en primer lugar, un conjunto de preguntas-objetivo que sirvieron como directrices para la evaluación. En segundo lugar, se determinó la manera en que las evidencias documentales para el trabajo de gabinete serían recuperadas, revisadas y analizadas. A este respecto, se obtuvieron y revisaron 42 documentos. En tercer lugar, se construyó una estrategia para la realización del trabajo de campo, la cual se abordó desde una perspectiva mixta integrada por un enfoque cualitativo y otro cuantitativo. El cualitativo se basó en la realización de entrevistas a profundidad a personal servidor público del SNDIF y a funcionarios seleccionados de cuatro SEDIF: Chiapas, Chihuahua, Estado de México y Quintana Roo.<sup>1</sup> El enfoque cuantitativo se basó en la aplicación de un cuestionario en formato electrónico a personal servidor público de los SEDIF de las 32 entidades federativas.

El diseño de los instrumentos para la recolección de información (entrevistas a profundidad y cuestionario en formato electrónico) ocupó el marco teórico de la evaluación y el contexto de las cuatro funciones IDASS; se construyeron categorías de análisis y se diseñaron las preguntas de los guiones de los instrumentos del trabajo de campo. Para este mismo entregable, se seleccionaron los actores más relevantes para la aplicación de las entrevistas y el cuestionario y se proporcionó al SNDIF una propuesta de agenda para la realización del trabajo de campo.

El segundo entregable denominado **Análisis Procedimental del Fondo** buscó entender y explicar la correspondencia e interconexión que existe entre la estructura de la coordinación del fondo y los procesos asociados a las cuatro funciones IDASS; fue necesario identificar

---

<sup>1</sup> El SNDIF propuso que la selección de los cuatro SEDIF que fueron entrevistados para el trabajo de campo se realizara con base en un criterio cualitativo de selección, basado en los resultados obtenidos a través de visitas a los SEDIF.

y describir los elementos que conforman la estructura de la coordinación: actores, funciones, atribuciones, procesos, mecanismos de comunicación y sistemas de información. Para desarrollar este análisis se requirió conjuntar el trabajo de gabinete y de campo para identificar los elementos formales e informales que definen cómo se realizan los procesos de las funciones IDASS en el marco de la coordinación de los recursos del fondo.

Para la presente evaluación, se entendió a la estructura formal de la coordinación como los elementos definidos en el marco jurídico que rige al RG33, al FAM-AS y a la EIASA. La estructura informal de la coordinación fue definida como los elementos de la coordinación que no están establecidos normativamente, pero que se realizan en el actuar diario de los actores y dependencias involucradas en la coordinación. Se consideró que la coordinación intra-organizacional se refiere a las relaciones e interacciones de coordinación que ocurren dentro y entre dependencias e instituciones del gobierno federal; mientras que la coordinación inter-organizacional es el resultado de las acciones y relaciones de coordinación para el manejo del FAM-AS y la EIASA que ocurren entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Con base en el trabajo de gabinete enfocado en la revisión de evidencias documentales se describió la estructura de la coordinación formal del fondo, haciendo especial énfasis en identificar los actores, atribuciones, procesos, mecanismos de comunicación y sistemas de información para cada una de las cuatro funciones IDASS de la coordinación del FAM-AS. Posteriormente, se presentaron los resultados del trabajo de campo y, con base en ellos, se identificaron los principales elementos que definen la estructura informal de la coordinación. Este análisis también se realizó para cada una de las cuatro funciones IDASS.

Como síntesis de la investigación realizada con los trabajos de gabinete y de campo, se presentó una descripción de la estructura de la coordinación que integró los elementos formales e informales que, al coexistir en el día a día, dan cuenta de la estructura general de la coordinación de los recursos del fondo por medio de las cuatro funciones IDASS. De igual forma, como resultado de la convivencia de las estructuras formal e informal, fue posible determinar para cada una de las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento, los principales elementos que moldean la articulación de reglas para la toma de decisiones, los espacios de discusión de políticas y los mecanismos existentes para el intercambio de información.

El trabajo realizado permitió observar que, en términos generales, existe una adecuada correspondencia entre la estructura de la coordinación, compuesta por elementos formales e informales, y los procesos de coordinación referentes a las cuatro funciones IDASS. No obstante, resaltó el hecho de que, aunque la estructura actual es funcional, resulta insuficiente para la realización de todas las actividades necesarias para la coordinación, por lo que cuenta con áreas susceptibles de mejora. Asimismo, uno de los principales hallazgos fue que en el marco jurídico no existe ley o normatividad que vincule al FAM-AS formal y obligatoriamente con la EIASA. Sin embargo, el SNDIF, en común acuerdo con los SEDIF, ha logrado implementar esta estrategia como un marco de referencia programático para la planeación, ejercicio y supervisión de actividades relacionadas con los recursos del FAM-AS.

El tercer entregable, relativo al **Análisis Sustantivo del Fondo**, se enfocó en explicar la correspondencia que existe entre la estructura de la coordinación del fondo (descrita en el segundo entregable) y los objetivos para los que fueron creados el RG33 y el FAM-AS. El análisis buscó explicar si la estructura de la coordinación es coherente para permitir la consecución de los objetivos. Para ello, fue necesario entender a la coordinación como una herramienta estratégica para el logro de objetivos. El análisis se enfocó también en entender cómo los elementos de la estructura de la coordinación del fondo contribuyen al logro de la articulación de reglas para la toma de decisiones, la creación de espacios de discusión de políticas, y la existencia de mecanismos para el intercambio de información.

Para el desarrollo de este entregable se requirió, como punto de partida, identificar y definir los objetivos del RG33 y el FAM-AS. Por un lado, para el RG33 se señalaron tres objetivos asociados a su creación: 1. Descentralización del poder y la toma de decisiones para el ejercicio del gasto; 2. Redistribución del ingreso entre entidades federativas y municipios por medio de la ministración de recursos a través de los fondos de aportaciones federales; y 3. Equidad del gasto. Como un fin paralelo a estos objetivos se consideró la búsqueda de transparencia en el proceso distributivo.

Por otro lado, se identificó que el FAM-AS busca atender el derecho social a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a través de aportaciones federales que se transfieren a los gobiernos de las entidades federativas para implementar acciones en materia de asistencia social y seguridad alimentaria. En este contexto, dado el marco establecido por la LCF, se <<reconocieron>> tres objetivos para el fondo: 1. proveer desayunos escolares; 2. entregar apoyos alimentarios; y 3. brindar apoyos de asistencia

social. Dada la importancia de la EIASA como el marco de referencia para la planeación, ejercicio y supervisión de los recursos del fondo, se consideró en el análisis su objetivo, definido como que niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del sistema educativo nacional, menores de cinco años no escolarizados y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como familias en condiciones de emergencia, preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano-marginadas beneficiarios de la EIASA, cuenten con mayor acceso a alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria.

Una vez identificados los objetivos, se utilizaron los elementos que forman la estructura de la coordinación identificados en el análisis procedimental para realizar una revisión a profundidad que permitió evaluar y describir cómo y de qué forma contribuye cada una de las cuatro funciones IDASS al logro de dichos objetivos. Además, se proporcionó una visión global sobre la aportación de la estructura general de la coordinación al cumplimiento de los mismos. El análisis incluyó la revisión del cumplimiento de objetivos en el contexto de los cuatro programas que forman actualmente a la EIASA: Desayunos escolares; Atención alimentaria a menores de cinco años en riesgo, no escolarizados; Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables; y, Asistencia alimentaria a familias en desamparo.

Entre los hallazgos más importantes se observó que, de forma general, la estructura de la coordinación del fondo favorece el cumplimiento de todos los objetivos del RG33; así como dos de los tres objetivos del FAM-AS, relacionados con la provisión de desayunos escolares y apoyos alimentarios. Respecto al objetivo de asistencia social, fue posible determinar que no está contenido en toda su extensión dentro de la EIASA, por lo que no se promueve su cumplimiento. Resaltó también que la normatividad federal vigente es poco clara e insuficiente para determinar, describir y acotar los objetivos del RG33 y el FAM-AS.

Respecto al último entregable, **Análisis Integral del Fondo: Efectividad de la Coordinación**, se realizó una evaluación de la estructura de la coordinación y el cumplimiento de los objetivos para medir el nivel de efectividad con que se realiza la coordinación. Se planteó una metodología que, partiendo de una definición de coordinación efectiva, permitió determinar categorías y elementos mínimos para evaluar la efectividad de la coordinación. Asimismo, usando la información y hallazgos del análisis procedimental y sustantivo, y los resultados de la medición de coordinación efectiva se identificaron fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) para la estructura general de la coordinación del fondo y para cada una de las cuatro funciones IDASS. Por su parte, los

hallazgos de toda la evaluación permitieron construir una serie de recomendaciones para mejorar la efectividad de la coordinación del FAM-AS.

Para construir el concepto de coordinación efectiva se usó la primera aproximación a su definición propuesta en el primer entregable de la evaluación, la cual se basó en elementos teóricos propuestos en los TdR y otros extraídos de la teoría de la organización y el nuevo institucionalismo sociológico. Esta definición fue enriquecida y acotada con las necesidades específicas de la estructura de la coordinación del FAM-AS, las cuatro funciones IDASS y los objetivos del fondo y el RG33.

De forma posterior, con base en la definición acotada de coordinación efectiva se conformaron diez categorías de análisis, las cuales se consideraron como los determinantes generales de la coordinación efectiva. Para cada categoría se definió una serie de elementos mínimos para el logro de una mejor eficiencia de la coordinación. En total, se propusieron 148 elementos mínimos, agrupados por categoría de la siguiente forma:

1. Articulación de reglas y disposiciones para la toma de decisiones: 14 elementos mínimos.
2. Liderazgo de actores clave en el proceso de coordinación: 5 elementos mínimos.
3. Estructura de la coordinación relacionada con la función de Integración: 26 elementos mínimos.
4. Estructura de la coordinación relacionada con la función de Distribución: 14 elementos mínimos.
5. Estructura de la coordinación relacionada con la función de Administración: 21 elementos mínimos.
6. Estructura de la coordinación relacionada con la función de Supervisión y Seguimiento: 28 elementos mínimos.
7. Cumplimiento de objetivos del RG33 y el FAM-AS: 12 elementos mínimos.
8. Creación de espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas: 12 elementos mínimos.
9. Mecanismos para el intercambio de información entre actores: 5 elementos mínimos.
10. Comunicación efectiva entre actores: 11 elementos mínimos.

La propuesta metodológica para evaluar la coordinación efectiva se basó en dos enfoques: uno de valoración ordinal y otro de valoración cualitativa. En la metodología para la

valoración ordinal se revisó la presencia y cumplimiento de cada elemento mínimo de las diez categorías; a cada elemento mínimo se le asignó un valor ordinal, según su nivel de cumplimiento: “0” para el no cumplimiento; “0.5” para cumplimiento parcial y “1” para cumplimiento total. En cada categoría se calculó el promedio simple con los valores asignados a sus elementos mínimos y luego se obtuvo un promedio general ponderado de las diez categorías, donde el ponderador de cada categoría se calculó como la proporción que el número de elementos mínimos de dicha categoría representa del total de 148 elementos mínimos; cada ponderador se multiplicó por 10 para generar una medida de valoración ordinal (promedio general ponderado) que tomara valores entre 0 y 10, donde el cero representa que ningún elemento de la coordinación efectiva se cumple; mientras que el diez significa que se cumplen todos los elementos necesarios para una coordinación efectiva de tipo ideal.

La metodología para la valoración cuantitativa se enfocó en analizar la presencia de cada elemento mínimo de las diez categorías para definir si su cumplimiento era total, parcial o no había cumplimiento. Esta valoración permitió ilustrar (colorear) los elementos mínimos con una técnica de semaforización en la que el color verde correspondió al cumplimiento total, el amarillo al cumplimiento parcial y el rojo al no cumplimiento. Posteriormente, se realizó un conteo de los elementos mínimos valorados con cada color para cada categoría, lo que permitió colorear a las diez categorías en función de los elementos mínimos que predominaron en cada una. Los colores empleados en la semaforización sirvieron para establecer prioridades de atención; es decir, las categorías marcadas en rojo se consideraron como las de mayor prioridad para ser atendidas y lograr una coordinación efectiva; las amarillas se tomaron en cuenta como medianamente prioritarias. En las de color verde, entendidas como las de menor prioridad, se determinó la necesidad de continuar con su supervisión para fomentar que la buena coordinación se siga manteniendo.

De forma posterior, con base en los resultados de la evaluación de efectividad de la coordinación y los hallazgos generados en los tres entregables anteriores, se construyeron relaciones de análisis FODA para cada una de las cuatro funciones IDASS vinculadas a la estructura de la coordinación del FAM-AS. A su vez, se realizó un análisis FODA para la estructura general de la coordinación del fondo.

La información generada en los cuatro entregables con el análisis procedimental, el análisis sustantivo, el análisis integral que evaluó la efectividad de la coordinación y los análisis FODA, permitió construir 13 recomendaciones que deberán considerarse e implementarse

para acercarse al logro de la coordinación efectiva. Cada una de éstas fue acompañada de: un análisis de factibilidad, la identificación de los principales actores para su implementación, un análisis de los efectos potenciales de su implementación y una comparación entre la situación actual y los resultados que se esperaba obtener con su implementación. Son las siguientes:

1. Establecer una mesa de diálogo con el objeto de definir con precisión los objetivos del FAM-AS e indicarlo normativamente en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).
2. Establecer mecanismos de comunicación directa con la Secretaría de Salud (SS) con el objeto de lograr una mayor participación de dicha institución en la operación del FAM-AS.
3. Establecer una mesa de trabajo para valorar la posibilidad de que el SNDIF sea la instancia responsable para llevar a cabo la operación del FAM-AS.
4. Implementar lineamientos normativos para institucionalizar el establecimiento de Reglas de Operación en las entidades federativas para los programas que conforman la EIASA
5. Establecer un sistema de certificación de proveedores para que los insumos utilizados en los programas alimentarios cumplan con los criterios de calidad nutricia
6. Incluir en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria las acciones específicas de asistencia social
7. Realizar dos visitas de seguimiento por año de los programas alimentarios en las entidades federativas
8. Desarrollar estrategias para la implementación de cursos de actualización en materia normativa y operativa del FAM-AS.
9. Realizar un estudio diagnóstico para determinar la situación que enfrenta el personal de los municipios en la operación de los programas alimentarios.
10. Establecer en la normatividad los procesos para la revisión y actualización del Índice de Desempeño (ID)
11. Mejorar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (lógica vertical) del FAM-AS.
12. Homologar los procesos de distribución de los recursos federales del FAM-AS hacia los SEDIF.
13. Considerar la participación del SNDIF en la revisión y validación del nuevo Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT).

## Introducción

El centralismo para el diseño de las políticas públicas que caracterizó a gran parte del siglo XX tuvo como resultados poco avance en el desarrollo de la población y grandes ineficiencias en la distribución, asignación y uso de los recursos públicos. Como reacción, la última década de este siglo dio paso al auge de un proceso de descentralización y federalismo fiscal, en el que el gobierno mexicano apoyó acciones para desconcentrar atribuciones, decisiones y procesos de diseño y operación de las políticas públicas, con el fin de hacerlas más eficientes y poder acercar los recursos a la población que es beneficiada por ellas (DOF 2013, 2013). Una de las principales consecuencias de la descentralización y el federalismo fiscal fue la creación del Ramo General 33 (RG33) a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1997. Entre los ocho fondos que componen actualmente al RG33 se encuentra el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) integrado por dos componentes: uno de infraestructura educativa y otro de asistencia social (FAM-AS).

La reforma de 1997 añadió a la LCF el Capítulo V sobre aportaciones federales para los estados y municipios del país. En dicho capítulo se establecen las disposiciones referentes a las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento de los recursos que son ministrados a las entidades federativas a través de los fondos del RG33. Estos recursos son entendidos como aportaciones federales que son transferidas a estados y municipios, las cuales deben ser ejercidas en actividades relacionadas con las áreas prioritarias para el desarrollo nacional y están condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos determinados en la LCF (SHCP/PEF, 2018).

De acuerdo con lo expuesto en esta normatividad, la Secretaría de Salud (SS) es la dependencia coordinadora del Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de Asistencia Social (FAM-AS). La SS se apoya en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) para coordinar el fondo, dadas las responsabilidades descritas en la Ley de Asistencia Social. Por su parte, los gobiernos estatales, a través de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), son los responsables del ejercicio y aplicación de los recursos transferidos a través del fondo. El SNDIF, para realizar la coordinación programática del FAM-AS, construyó de común acuerdo con los SEDIF la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) que, como marco de referencia, orienta el actuar de los SEDIF en torno a la asignación y ejercicio de los recursos del fondo para lograr el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado. La EIASA, como estrategia, se actualiza año con año para mejorar las disposiciones

que regulan programáticamente al FAM-AS, buscando la mejora continua para alcanzar una mayor efectividad.

En el contexto planteado por el RG33 y la política pública enfocada al desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su función de organismo público descentralizado de la administración pública federal (APF), es el encargado de normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social: ha coordinado, desde 2008, diversas evaluaciones del RG33 y de los fondos que lo integran, las cuales han permitido avanzar en el entendimiento de la organización de dichos fondos y han reconocido la existencia de ciertas interrogantes sobre la distribución, la contribución y la gestión de los fondos ministrados por medio del RG33. Entre los hallazgos encontrados, uno de los más importantes se refiere a los desafíos en la coordinación de las dependencias y los órdenes de gobierno que se involucran en la planeación, aplicación, ejercicio y supervisión de los recursos de los fondos del RG33, así como en la orientación y consecución de resultados.

La situación planteada por la existencia de estas interrogantes permitió que el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017, en su numeral 31 determinara que “las dependencias coordinadoras de los Fondos deberán realizar Evaluaciones Estratégicas durante el ejercicio fiscal 2017, a los Fondos de Aportaciones Federales [...]” (SNDIF/TdR, 2017). Es de resaltar que, derivado de la aprobación de las Reglas de Operación del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales realizada el 1 de septiembre de 2017, por parte del Comité Técnico, la SHCP y el CONEVAL se realizaron modificaciones al PAE 2017. Se incluyó la modificación de los periodos y fechas que permitieron la realización de la presente evaluación (SHCP/CONEVAL, 2017).

Con base en lo anterior y de conformidad con la relación contractual derivada del proceso licitatorio de cuando menos tres personas nacional electrónica IA-012NHK001-E80-2018, INSAD presenta a la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF la cuarta y última entrega del informe de la *Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social*, denominada **Informe Final de la Evaluación de la Coordinación del Fondo**.

La Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social planteó, como objetivo general:

Evaluar la coordinación del fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y el seguimiento de las aportaciones, así

como su contribución a la orientación y consecución de resultados en el marco de los objetivos del Ramo General 33, descentralización, redistribución y equidad del gasto (SNDIF/TdR, 2017).

A su vez, como ejes para la realización de la evaluación de la coordinación del FAM-AS se determinaron los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del fondo.
2. Analizar las disposiciones para la integración, distribución y administración de las aportaciones, y cómo éstas contribuyen a los objetivos de descentralización, redistribución y equidad del gasto.
3. Analizar cómo la coordinación del componente de Asistencia Social del FAM favorece o inhibe el acceso a alimentos que cumplan con criterios de calidad nutricia para contribuir a la seguridad alimentaria de individuos y familias en riesgo y vulnerabilidad.
4. Analizar los mecanismos de supervisión y seguimiento, y cómo estos contribuyen a la rendición de cuentas y toma de decisiones.
5. Identificar las fortalezas y áreas de mejora para alcanzar una coordinación efectiva que contribuya a los objetivos generales del ramo y los particulares del componente de Asistencia social del FAM (SNDIF/TdR, 2017).

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados en los TdR se construyeron cuatro entregables, los cuales aportaron información para, de manera conjunta, lograr el alcance planteado para la evaluación.

El presente entregable, como informe final, proporciona una visión integrada de la metodología, el análisis realizado, los resultados y hallazgos encontrados a lo largo de los cuatro productos construidos. Ofrece también un resumen ejecutivo que proporciona una visión general de la evaluación y los principales resultados. Incluye cinco capítulos y una sección de conclusiones y recomendaciones. El primer capítulo, entendido como el contexto jurídico y programático del FAM-AS, se enfoca en la descripción de qué es el desarrollo social, el surgimiento del RG33 y el FAM-AS en torno a la mejora del desarrollo social, la identificación de los principales lineamientos jurídicos que fundamentan y regulan el actuar del FAM-AS, la operacionalización del fondo a través de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) y su vinculación con los objetivos del Plan Nacional de

Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Salud (PROSESA), el Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS) y otros elementos programáticos que justifican la importancia de las acciones realizadas por la EIASA para el cumplimiento de los objetivos del FAM-AS.

El capítulo dos, centrado en la estrategia para el análisis de la información elaborada en el Entregable 1 de la evaluación, presenta el proceso seguido para identificar y revisar las evidencias documentales que fueron utilizadas para la evaluación. A su vez, proporciona una descripción del marco teórico usado como referencia en la investigación, la primera aproximación de la definición de coordinación efectiva, la justificación teórica de las herramientas ocupadas para el trabajo de campo y la justificación del tipo de evidencias que fueron utilizadas en el trabajo de gabinete. También proporciona el listado de evidencias documentales revisadas, la estrategia de trabajo de campo utilizada y los formatos de los instrumentos usados para la recolección de información a través de entrevistas a profundidad y un cuestionario en formato electrónico.

El capítulo tres, entendido como el análisis procedimental del FAM-AS realizado en el Entregable 2, se enfoca en describir el análisis realizado para entender y explicar cómo se conforma la estructura de la coordinación del fondo y cómo se corresponden e interconectan la estructura y los procesos relacionados con las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento (IDASS). En éste se proporciona el contexto y las definiciones para identificar los elementos formales e informales de la coordinación, se describe de manera general y específica la estructura de la coordinación, la interacción de los elementos formales e informales y se presentan los principales resultados y hallazgos obtenidos con el trabajo de campo.

Por su parte, el capítulo cuatro, enfocado en el análisis sustantivo del fondo que corresponde al Entregable 3.A de la evaluación, detalla el análisis realizado para identificar y explicar la correspondencia que existe entre la estructura de la coordinación del fondo y los objetivos del RG33 y el FAM-AS. Es decir, explica la manera en que se usa la coordinación como herramienta estratégica para el logro de objetivos y explica cómo se articulan las reglas para la toma de decisiones, los espacios de discusión de políticas y los mecanismos para el intercambio de información. Contiene una revisión de los objetivos del RG33 y el FAM-AS, explica la correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos desde las cuatro funciones IDASS y presenta los principales hallazgos encontrados.

El capítulo cinco, referente al análisis integral del fondo, se enfoca en la evaluación de la

efectividad de la coordinación del FAM-AS y la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), así como el señalamiento de recomendaciones y áreas susceptibles de mejora para que, desde una visión de coordinación efectiva, se puedan evitar vacíos, fragmentaciones y duplicidades en la estructura de la coordinación y la realización de los procesos relacionados con las cuatro funciones IDASS. Se proporciona una definición de coordinación efectiva acotada a las necesidades planteadas por la estructura de la coordinación del FAM-AS y se describe la metodología empleada para evaluar la efectividad de la coordinación desde dos enfoques: uno numérico y otro categórico. De igual forma, ofrece un análisis FODA para cada una de las cuatro funciones IDASS y otro para el fondo en general.

En la sección de conclusiones y recomendaciones se ofrece una perspectiva general sobre los principales hallazgos, conclusiones y un listado de las recomendaciones realizadas para mejorar la efectividad de la coordinación hacia el logro de una coordinación efectiva de tipo ideal.

## 1. Contexto jurídico y programático

El federalismo fiscal en México, tal como se conoce ahora, es muy ajeno a la concentración de poder y funciones del gobierno mexicano del siglo pasado. En el periodo posrevolucionario predominaba el centralismo en el diseño, acción y toma de decisiones en el ámbito de la política social del país. Las decisiones, al establecerse de forma centralizada, sin información suficiente ni pertinente sobre las particularidades de las entidades federativas y de los municipios generaban soluciones homogéneas para atender problemas heterogéneos. Debido a ello, los procesos de decisión y solución de política del desarrollo social, a lo largo del siglo XX, generaron una sistemática asignación ineficiente de recursos, ocasionando resultados mínimos y la permanencia de problemas de desarrollo social (CONEVAL, 2011).

No fue sino hasta la década de los noventa que inició un proceso de descentralización de la acción pública mexicana que, dentro de sus objetivos, buscó lograr una redistribución de funciones, decisiones y operación de las políticas públicas para acercarlas a la población que se beneficia de ellas. Como resultado de lo anterior, en 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, añadiendo a sus disposiciones el Capítulo V: De los Fondos de Aportaciones Federales, con lo que nació el denominado Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (CONEVAL, 2011). El RG33 surgió, entonces, como resultado de un proceso de descentralización no sólo de responsabilidades, sino del gasto público federal, a raíz de la integración de los programas y recursos anteriormente ejercidos por los Ramos 12, 25 y 26 (Diputados R33, 2006). A través del RG33, la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y los municipios, recursos condicionados a conseguir y cumplir diversos objetivos especificados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). De esta forma, el proceso de descentralización de la acción pública fue estructural para la conformación del RG33.

Desde la reforma realizada en 2006, el RG33 está compuesto por ocho fondos, cada uno de los cuales ejerce recursos federales para la ejecución de actividades relacionadas con las áreas prioritarias para el desarrollo nacional (CONEVAL, 2011). El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), uno de los ocho fondos que componen el RG33, surgió con la reforma a la LCF en 1997, que añadió el Capítulo V. Los artículos 39, 40 y 41 de la LCF son el principal marco normativo que rige al FAM. En ellos, se especifican los dos componentes con los que cuenta el fondo: uno de infraestructura educativa y otro de asistencia social. Se establece que al componente de infraestructura educativa se destinará

el 54 por ciento de los recursos del fondo, los cuales deberán enfocarse a actividades de construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria (CPEUM, 2017). El componente de asistencia social contará con el 46 por ciento de los recursos del fondo, que deberán destinarse al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, en el marco de lo establecido en la Ley de Asistencia Social (CPEUM, 2017).

De acuerdo con lo expresado en la normatividad, la Secretaría de Salud (SS) es la dependencia coordinadora del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social (FAM-AS). La SS se apoya en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) para coordinar el fondo, dadas las responsabilidades descritas en la Ley de Asistencia Social. Por su parte, los gobiernos estatales, a través de los sistemas estatales para el desarrollo integral de la familia (SEDIF), son los responsables del ejercicio y aplicación de los recursos transferidos a través del fondo.

De forma histórica, el SNDIF ha proporcionado apoyos alimentarios y orientación alimentaria como servicio de asistencia social a población de escasos recursos y a población de zonas marginadas. Para lograrlo, ha sido necesario establecer un esquema de coordinación con los SEDIF para definir programas y acciones encaminadas a brindar asistencia social alimentaria directa y fortalecer el desarrollo comunitario de la población en situación de vulnerabilidad. Como resultado de estas acciones de coordinación y en lo referente al desarrollo social, se formuló la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), como un marco de referencia para la coordinación programática de los objetivos del FAM-AS enfocados en la prevención y atención de la mala nutrición (Lineamientos EIASA, 2018).

La EIASA ha funcionado como un mecanismo de coordinación para visualizar las necesidades de la población y mejorar el ejercicio de los recursos del FAM-AS, el cual, al consistir de aportaciones federales debe ayudar al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley de Asistencia Social (LAS); específicamente respecto a la alimentación. Es así que actualmente se reconoce como propósito del FAM-AS que niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del sistema educativo nacional, menores de cinco años no escolarizados y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como familias en condiciones de emergencia, preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano

marginadas beneficiarios de la EIASA, cuenten con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria (SNDIF/MIR2017, 2018).

A través de perspectivas de implementación a nivel familiar y comunitario, regional y de género, la EIASA busca promover la correcta alimentación (Lineamientos EIASA, 2018). Su objetivo principal es contribuir a la seguridad alimentaria de la población atendida mediante la implementación de programas alimentarios con esquemas de calidad nutricia, acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos. De manera específica, busca fungir como herramienta que ayude a los SEDIF a planear, de acuerdo con sus prioridades de asistencia social alimentaria, la operación de los programas alimentarios (Guía Municipal EIASA, 2017).

De forma general, se puede decir que el FAM-AS surgió de la creación del RG33, dentro de un contexto político que buscaba la descentralización de funciones y la toma de decisiones en el nivel local, la redistribución del gasto y la creación de un sistema de reglas que mejoraran la asignación de recursos federales bajo un principio de equidad del gasto. En este sentido, el FAM-AS se creó como un fondo que busca mejorar las condiciones de vida de los mexicanos y elevar los niveles de desarrollo social a través de apoyos sociales alimentarios. Esto ha permitido que la EIASA, a cargo del SNDIF, funcione como herramienta para la coordinación programática de los recursos ministrados a través del fondo en cuanto a la identificación de necesidades y apoyos se refiere en el contexto de la asistencia social alimentaria. La EIASA atiende los objetivos del RG33, del FAM-AS y lo referente a la inseguridad alimentaria, por lo que se justifica y relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) y el Programa Nacional de Asistencia Social que, entre sus fines, promueven el desarrollo nacional.

## 2. Estrategia para el Análisis de Información

La *Estrategia para el Análisis de Información* atiende al cumplimiento del objetivo general de la evaluación de la coordinación del FAM-AS en los siguientes puntos: 1. explicar los elementos que definen las funciones de integración, distribución, administración y, supervisión y seguimiento (IDASS) que caracterizan la coordinación del FAM-AS; 2. identificar en la normatividad aplicable y demás evidencias documentales revisadas los elementos de las cuatro funciones de la coordinación: IDASS; y 3. observar los mecanismos para lograr los resultados y objetivos del FAM-AS y el RG33.

### 2.1 Marco teórico-conceptual y perspectiva metodológica para el análisis de la información

El marco teórico conceptual en que se sustentó esta evaluación tiene su origen en la comprensión de la coordinación como un proceso que, al ser un medio para un fin, se debe orientar a la consecución de los objetivos para los que fue creada una organización. Así, el análisis de la coordinación del fondo se basó en perspectivas teóricas que, en el marco de los estudios organizacionales, rompen con la visión más tradicional de la administración como una caja de herramientas para resolver los problemas de eficiencia. De esta forma, se profundizó en la teoría de la organización como marco conceptual para la contextualización de la coordinación del fondo dentro del estudio de las organizaciones. El fin último fue evaluar la coordinación del fondo, en el ámbito federal, en aras de la mejora de los procesos y de la estructura hacia la búsqueda de una coordinación efectiva.

La identificación y descripción de los elementos metodológicos a utilizar se hicieron con base en tres preguntas iniciales: ¿Qué elementos metodológicos serán utilizados?; ¿Cómo serán utilizados estos elementos para analizar la información en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de la evaluación?; y ¿Para qué se utilizarán?

#### 2.1.2 Marco teórico conceptual

La estructura de la coordinación del FAM-AS está compuesta por los actores, las atribuciones y las actividades que se realizan en torno a las cuatro funciones de la coordinación: Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento (IDASS). El fin de esta evaluación fue identificar esta coordinación como elemento que contribuye o entorpece el logro de la seguridad alimentaria de individuos y familias en riesgo y vulnerabilidad, y la búsqueda de la coordinación efectiva (SNDIF/TdR, 2017). De manera más específica, lo que fue evaluado es la coordinación del fondo a través de la EIASA.

Para el desarrollo de la evaluación, los TdR especificaron la necesidad de analizar la coordinación del fondo desde tres perspectivas. La primera, análisis procedimental, enfocada a la descripción de los procesos que definen la coordinación en función de sus cuatro funciones (IDASS); la segunda, análisis sustantivo, relacionada con la consistencia y congruencia interna de la coordinación del fondo y su contribución al logro de objetivos; la tercera, análisis integral, pensada para evaluar la eficiencia con la que se realiza la coordinación del fondo y la identificación de elementos para lograr una coordinación efectiva (SNDIF/TdR, 2017). En seguimiento a estas perspectivas, fue necesario comprender al FAM-AS desde una visión que consideró al fondo como una organización que presenta retos y procesos al interior y al exterior, al relacionarse con otras instituciones.

Como señalan los estudios a los que han sido objeto el RG33 y los fondos que lo conforman, existen desafíos en términos de la coordinación de las instancias y los órdenes de gobierno involucrados en estos. Por esta razón, surgió la necesidad de crear una evaluación estratégica sobre la coordinación del FAM-AS, buscando su mejora hacia el logro de una coordinación efectiva. La coordinación se refiere a la existencia de relaciones intencionales que ocurren entre organizaciones [o unidades dentro de las mismas] que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales (Schermerhorn, 1975) (Cheng, 1983) (Streeter, 1986) (CONEVAL, 2014). En particular, se trata de articular las reglas para la toma de decisiones, discusiones de política y mecanismos para el intercambio de información entre dichas organizaciones (Lie, 2011: 403 en CONEVAL, 2014: 11), tanto interna, como externamente.

Con base en lo anterior, la coordinación puede ocurrir igualmente entre actores o unidades dentro de una organización, entendida como coordinación intra-organizacional, o entre distintos niveles de la organización, denominada coordinación inter-organizacional. En primera instancia, la coordinación **intra-organizacional** debe buscar integrar las distintas partes de una organización para conseguir fines inmediatos a la organización. En segundo lugar, la coordinación **inter-organizacional** se enfoca en el actuar conjunto entre distintas organizaciones para conseguir un fin mayor que no pueden lograr de manera independiente (Fhionnlaich, 1999). Bajo estas definiciones y desde una perspectiva organizacional, el gobierno mexicano, en sus ámbitos federal, estatal y municipal, funciona como un conjunto de organizaciones que cuentan con relaciones horizontales y verticales, y que trabajan de manera coordinada para conseguir generar valor público, el cual no puede lograrse sin un trabajo en conjunto. Desde el ámbito federal, el FAM-AS podría actuar como una

organización que, en sí misma, tiene distintos actores y niveles que trabajan de manera conjunta para la consecución de un fin: el combate a la inseguridad alimentaria a través de la EIASA. Simultáneamente, la coordinación del FAM-AS entendida como una estructura dentro de la organización del SNDIF en el ámbito federal, requiere apoyarse en otras organizaciones a distintos niveles de profundidad en el ámbito regional para poder lograr sus objetivos. Es así que los sistemas estatales y municipales para el desarrollo integral de la familia asumen un rol fundamental en el proceso de coordinación del fondo; no como actores dentro de la coordinación en el gobierno federal, pero sí como unidades organizativas a través de las que se realizan acciones de coordinación.

Es preponderante señalar que el estudio y análisis de la estructura de la coordinación del fondo fue realizada desde tres aproximaciones complementarias: la formal o normativa, la informal o de hecho y la efectiva-resultados. En primer lugar, la coordinación formal o normativa se refiere a las disposiciones legales establecidas en el marco normativo vigente que incide directamente en la coordinación del fondo y las cuatro funciones específicas a las que se refiere (IDASS). En segundo lugar, la coordinación informal, o de hecho, se entiende como el conjunto de interacciones, procesos, y vías de diálogo que no están normadas en las leyes que reglamentan al FAM-AS y a la EIASA, pero que ocurren en el proceso de coordinación del fondo en el día a día; es decir, aquellas que no pasan por las estructuras y reglas formales de la estructura de la coordinación. Por último, la aproximación efectiva-resultados se refiere a la identificación de los elementos determinantes de la coordinación, que busquen resaltar las bondades o limitaciones de diversos elementos relacionados con la efectividad, la organización, la comunicación y la teoría de la organización, en el marco del federalismo institucionalizado y la descentralización de funciones. Las tres aproximaciones descritas se consideran como la base para la dirección de la evaluación.

La configuración y coordinación de estas relaciones que pueden surgir en lo formal e informal sucede dentro de una estructura. A lo largo de la evaluación, se propuso como fundamento rector el concepto de **estructura**, entendido como el conjunto de relaciones que ocurren y moldean a la coordinación del FAM-AS y la EIASA, determinadas por la interrelación entre actores, funciones, atribuciones, procesos, mecanismos de comunicación y sistemas de información para el cumplimiento de las funciones IDASS (Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento); las cuales están relacionadas con la coordinación en el contexto de la estructura de la EIASA, y están

normadas en la LCF. El entendimiento de las cuatro funciones IDASS forma parte de los elementos conceptuales que tuvieron que ser profundizados como eje rector de la evaluación y la estrategia para el análisis de la información.

Para facilitar la integración de los elementos que definen la coordinación del FAM-AS, fue necesario plantear un marco teórico que permitiera dar dirección a la evaluación. La propuesta teórica para realizar esta identificación fue el nuevo institucionalismo sociológico; éste enmarca conceptos como la estructura organizacional, el diseño organizacional, las estructuras formales (normativas) e informales (de hecho) y los procesos isomórficos, los cuales fueron clave para el curso de la evaluación y la definición de elementos el análisis de la información.

El concepto de **estructura organizacional** se define como la configuración de las prácticas, la división del trabajo y un medio de control que se crea y reproduce en la organización por la interacción de los miembros. La estructura de una organización puede ser constituida por sus miembros, pero también es constituyente para ellos (Hall, 1996). Permite entender la manera en cómo se conforma la división del trabajo, su integración y coordinación. Como parte de la estructura organizacional, el **diseño organizacional** se configura como el cuerpo de conocimientos y técnicas que buscan ofrecer ventajas a la organización a través de su estructura (Donaldson, 2008). La elección de un diseño organizacional contiene un aire instrumental que busca la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos para las organizaciones. Bajo este esquema se puede entender la lógica de la construcción de un sistema fiscal federal que remite a la creación del RG33 y, como consecuencia directa, el FAM-AS y la EIASA, entendido como un diseño institucional organizado con reglas claras para la transferencia y utilización de recursos, pero con la creación de espacios que permiten, mediante la división del trabajo, que las entidades federativas y municipios tengan atribuciones para la toma de decisiones.

Para comprender la forma en que se constituye una estructura, Hall (1996) y Pugh et al (1968) definen algunas dimensiones de análisis útiles: complejidad, formalización, centralización, estandarización, especialización y configuración. Para efectos de la investigación se retoman como especialmente relevantes las dimensiones de análisis relacionadas con la formalización y la centralización. Siendo la **formalización**, una variable estructural que se entiende como el control organizacional sobre el individuo, mientras que la **centralización** es también una variable estructural entendida como el lugar de la autoridad para tomar decisiones que afectan a la organización (Pugh, Hickson, Hinings, &

Turner, 1968). Se eligieron estos dos elementos como los más relevantes considerando el contexto de la creación del RG33, sus fines y la estructura federal con la que se coordina.

Las relaciones que suceden dentro de la estructura que siguen ciertas reglas preestablecidas, forman parte de la coordinación formal. Para ahondar en la comprensión de ésta, fue necesario definir el concepto de **institución**, explicada como el conjunto de normas, leyes, valores y creencias que determinan una forma de interacción social y que proporcionan una infraestructura para crear orden y reducir la incertidumbre. Para el nuevo institucionalismo sociológico, la institución se conforma por estructuras de control que limitan y regulan el comportamiento; las estructuras organizacionales pueden concebirse como instituciones. Las instituciones y los actores conviven y se afectan mutuamente, en el entendimiento de la coordinación del FAM-AS y la EIASA, las instituciones vinculan las cuatro funciones (IDASS) relacionadas con la coordinación, las cuales se realizan dentro de un ciclo que está enmarcado bajo un conjunto específico de normas y reglas, las cuales, a su vez, permiten a los actores participar, definir, operar, monitorear y redefinir sus estrategias en torno a la consecución de los objetivos y las metas planeadas.

El nuevo institucionalismo sociológico aporta el concepto de **isomorfismo**, entendido como un proceso limitador que obliga a una unidad, en este caso una entidad federativa, a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales (Powell & Dimaggio, 1999). El isomorfismo competitivo visibiliza la forma en que las instancias y actores que intervienen en la coordinación del fondo igualan sus procesos para la consecución de los objetivos como recursos, clientes, poder político, legitimidad institucional y buena condición social y económica (Powell & Dimaggio, 1999). En cambio en el isomorfismo institucional no hay una forma óptima de coordinar y administrar que sea aplicable y eficiente para todas las organizaciones; casi todo depende del ambiente donde desarrollan sus actividades

Estos elementos, al pensar en las aproximaciones de la coordinación formal o normativa e informal o de hecho, permitieron comprender que existe un espacio de convivencia entre ellas, en torno a la definición de qué es lo que se espera para la construcción de un proceso de coordinación efectivo y eficiente. Formalidad, en el sentido de reglas y normas definidas, no necesariamente significa eficiencia. La organización debe considerar que, al no conocer las particularidades del actuar diario de los agentes es posible que existan reglas informales que incrementan la eficiencia del proceso de coordinación. Dado el contexto de convivencia de las instituciones en el marco de una estructura organizacional de gobierno federal, se

percibe la dificultad de lograr que lo informal pueda pasar a formar parte de lo formal en términos de la eficiencia de la coordinación. No obstante, dificultad no implica imposibilidad. Por ello, es posible que los espacios que las estructuras de coordinación formal dejen, sean llenados con el desarrollo de procesos de coordinación informal.

Otro elemento metodológico que se revisó en el marco del cumplimiento de los objetivos de la evaluación es el factor tamaño. Usualmente, el **tamaño** de una organización es entendido como el número de personas que la componen, así como por los límites organizacionales, mismos que no siempre son claros. Hall (1996), identifica cuatro componentes que deben ser considerados para el estudio del tamaño de una organización: capacidad física de las organizaciones (espacios, oficinas e instalaciones, por ejemplo); personal disponible en la organización; insumos o productos de la organización (número de clientes o los insumos y el volumen de ventas, por ejemplo); y los recursos discrecionales (forma en que se representan las riquezas o los activos netos de la organización). Estos elementos sirvieron para enmarcar la evaluación en términos de la disponibilidad de recursos que la coordinación del FAM-AS, en el ámbito federal, tiene para llevar a cabo sus actividades, con el fin de lograr la consecución de los objetivos de la EIASA y el RG33.

A pesar de la completitud y la interrelación de los conceptos presentados como marco de referencia, era necesario definir un elemento fundamental en la investigación: la coordinación efectiva. Su importancia radica en que, como concepto, es el gran objetivo que se buscó con la evaluación, como un fin a lograr para mejorar el servicio que el fondo brinda al desarrollo social de la población del país. En atención a lo anterior, se propuso una primera aproximación al concepto de **coordinación efectiva**, la cual se empleó como directriz en la evaluación y en el análisis de la información, teniendo en cuenta su capacidad de adaptarse y reconstruirse para servir los objetivos del FAM-AS:

*La coordinación efectiva es un proceso dentro del funcionamiento de dependencias de los tres niveles de gobierno responsables del manejo de los recursos públicos, que tiene el objetivo de crear relaciones entre diversas unidades para generar mecanismos de coordinación con el fin de integrar a las distintas partes para llevar a cabo tareas y objetivos comunes que no se podrían lograr de manera individual.*

## **2.2 Perspectiva metodológica para el análisis de la información**

Para definir la visión estratégica y los elementos metodológicos utilizados para el análisis de la información, se elaboró una perspectiva metodológica que especifica las acciones, el orden y el enfoque con que se analizó la información en la evaluación del FAM-AS. Esta

perspectiva estuvo compuesta de cuatro elementos; el primero, se basó en la formulación de preguntas-objetivo que sirven como directriz para el análisis de la información; el segundo, trató del trabajo de gabinete a través de la identificación, revisión y análisis de la información contenida en evidencias documentales y su procesamiento; el tercero, definido como el trabajo de campo, se basó en la recolección y análisis de información con entrevistas a profundidad y cuestionarios en formato electrónico; y el cuarto, estuvo enfocado a la definición del concepto de coordinación efectiva como un proceso de construcción inductivo.

#### *2.2.1. Rectoría de preguntas-objetivo*

Las preguntas-objetivo surgieron del entendimiento profundo de los objetivos generales y específicos de la evaluación. Estas preguntas actuaron como marco de referencia para comprender y evaluar la coordinación del FAM-AS en cuanto a la consolidación de una coordinación efectiva. A partir de los objetivos planteados en los TdR, se presentaron preguntas-objetivo (PO), resaltando su importancia metodológica como ejes rectores (cfr. Entregable 1, sección 2.2.1).

#### *2.2.2. Análisis de información contenida en evidencias documentales (trabajo de gabinete)*

El objetivo de esta tarea fue lograr identificar los elementos que definen la coordinación del fondo desde una aproximación formal o normativa. Esta perspectiva se conformó de tres procesos orientados a la búsqueda y procesamiento de información documental: identificación y recuperación, revisión y análisis.

#### **A. Proceso de identificación y recuperación**

El proceso de identificación y recuperación buscó encontrar, almacenar y clasificar evidencias documentales con base en su relevancia y aportación al estudio y evaluación de la coordinación del fondo, en conjunto con la identificación de actores, atribuciones, funciones, procesos y mecanismos relacionados con las cuatro funciones IDASS. La relevancia de las evidencias documentales revisadas se clasificó bajo los conceptos de sustantiva o adjetiva (Anexo 1).

En el proceso de identificación y recuperación de evidencias documentales, se realizaron las siguientes tareas:

- 1. Identificación y recuperación del marco jurídico vigente:** identificar las leyes, reglamentos, programas y normas oficiales que enmarcan al FAM-AS en lo relativo a su coordinación y las cuatro funciones definidas.

2. **Identificación y recuperación de evidencias documentales complementarias:** son documentos organizacionales, operativos y explicativos que se relacionan con el proceso de coordinación del fondo en sus cuatro funciones.
3. **Identificación y recuperación de evidencias documentales secundarias:** surgen de la revisión de las evidencias relacionadas con el marco jurídico vigente y con las evidencias complementarias.
4. **Clasificación de las evidencias documentales:** las evidencias documentales normativas, complementarias y secundarias identificadas y recuperadas se clasifican como sustantivas o adjetivas, de acuerdo con su importancia.

## **B. Proceso de revisión a profundidad**

El proceso de revisión a profundidad de las evidencias documentales identificadas y recuperadas tuvo el objetivo de reconocer todos los elementos relacionados con la coordinación formal del FAM-AS y de la EIASA, desde el entendimiento de una coordinación compuesta por las cuatro funciones IDASS.

Para el proceso de revisión a profundidad de las evidencias documentales, se utilizó un formato de concentración que permitió registrar información relacionada con elementos de la coordinación del fondo. Con la información generada en este formato se identificaron todos los elementos formales o normativos relativos al proceso de coordinación del FAM-AS y la EIASA, los cuales fueron útiles para el análisis de la información posterior (Anexo 1).

## **C. Proceso de análisis**

En la fase del proceso de análisis de la información obtenida a partir del trabajo de gabinete se reconoció y se reconstruyó la estructura formal o normativa de la coordinación del fondo, considerando todos los elementos como un conjunto de relaciones que, inmersos en un proceso de organización, buscan el cumplimiento de los objetivos de la EIASA, el FAM-AS y el RG33. En este sentido, el proceso de análisis de información permitió mapear la estructura de la coordinación, señalar todos los actores y elementos que la conforman en sus cuatro funciones IDASS, explicar los mecanismos y procesos de comunicación e interacción que definen las relaciones entre las partes de la estructura de la coordinación y entender la importancia de los sistemas y flujos de información. Toda esta información se entendió como la aproximación formal o normativa de la coordinación del fondo, dentro del contexto político del federalismo mexicano.

### 2.2.3. *Recopilación de información por medio de técnicas cualitativas (trabajo de campo)*

Se refiere a la recolección de información sobre la coordinación del fondo desde dos aproximaciones: formal o normativa e informal o de hecho. Desde la perspectiva de la coordinación formal o normativa, la información obtenida se analizó para aportar al entendimiento de la estructura formal de la coordinación. Por otra parte, la información obtenida con el trabajo de campo (entrevistas a profundidad y cuestionarios en formato electrónico) sirvió también para entender los elementos que conforman la coordinación informal o de hecho que ocurre día a día entre los elementos de la estructura de la coordinación que participan en las funciones IDASS. Asimismo, permitió contrastar las estructuras formales e informales de coordinación y entender los vacíos normativos derivados del marco jurídico.

Bajo un contexto metodológico, el trabajo de campo se abordó con una perspectiva mixta, la cual planteó la integración de un enfoque cualitativo y otro cuantitativo, como sinergia metodológica para profundizar en el entendimiento y análisis de la coordinación del fondo y sus cuatro funciones IDASS relacionadas. En este sentido, el enfoque cualitativo se basó en la realización de entrevistas a profundidad, mientras que el enfoque cuantitativo estuvo centrado en el análisis de información obtenida a través de cuestionarios en formato electrónico que se aplicaron a personal servidor público relacionado con las cuatro funciones del fondo en las 32 entidades federativas y, en la medida de lo posible, en algunos municipios.

Para la recopilación de información a través de las técnicas de recolección de datos mencionadas (entrevistas y encuestas) se construyó una estrategia para la realización del trabajo de campo, la cual contiene los siguientes elementos:

#### **A. Determinación de temáticas de análisis y construcción de preguntas-guía**

Esta sección estuvo enfocada en retomar conceptos y elementos teóricos del marco teórico-conceptual para determinar el contexto de las temáticas relevantes a la coordinación del fondo y sus cuatro funciones, y las preguntas a realizar por medio de las entrevistas a profundidad y los cuestionarios en formato electrónico. Estas temáticas de análisis se organizaron por función, por lo que se construyó un formato con las siguientes categorías: Función; Perspectiva teórica crítica; Perspectiva funcional; Temas guía. La información contenida en el formato mencionado sirvió para la generación de preguntas enfocadas a la profundización en las funciones y temáticas determinadas, en relación con la coordinación

del fondo, las cuales sirvieron posteriormente para la construcción de las guías de los instrumentos de trabajo de campo (Anexo 2).

## **B. Diseño de instrumentos**

Esta parte del trabajo de campo se enfocó en la construcción de propuestas de guion para las entrevistas a profundidad y el cuestionario electrónico. Para su diseño, se utilizaron las preguntas obtenidas a partir del análisis teórico y las temáticas de análisis definidas en el formato mencionado anteriormente (Anexo 3).

## **C. Identificación de actores relevantes**

La revisión de las evidencias documentales identificadas y recolectadas permitió identificar los actores generales relevantes involucrados en el proceso de coordinación del FAM-AS y la EIASA, a nivel federal, estatal y municipal.

## **D. Determinación de entidades federativas**

En el contexto de la aplicación de entrevistas a profundidad, se seleccionaron cuatro entidades federativas (Chiapas, Chihuahua, Estado de México y Quintana Roo), las cuales fungieron como casos de estudio para contrastar la información obtenida a nivel federal con una perspectiva de profundidad estatal. Estas entrevistas permitieron profundizar en el panorama nacional, conociendo la situación específica de estados que se consideraron relevantes en el marco del FAM-AS y la EIASA. Para ello, fue necesario que las cuatro entidades federativas seleccionadas fueran representativas en cuanto a las cuatro funciones IDASS de coordinación del fondo, la aplicación de los recursos ministrados a través de éste, la realización de procesos relacionados con la coordinación y el contexto socioeconómico. Con base en los elementos mencionados se utilizó un criterio cualitativo de selección propuesto por el SNDIF, basado en los resultados obtenidos a través de visitas a los SEDIF.

## **E. Agenda para la realización del trabajo de campo**

Como parte de la estrategia para el trabajo de campo, fue preciso construir una propuesta de agenda para la realización de las entrevistas a profundidad y la aplicación del cuestionario en formato electrónico. Se profundizó en los objetivos, las atribuciones y las funciones de cada dependencia, área, dirección, subdirección y jefatura de departamento para justificar la selección de actores específicos que serían entrevistados. De forma paralela, la profundización en las atribuciones y funciones de las dependencias e

instituciones públicas, a nivel estatal y municipal permitió determinar los actores que fueron considerados para la aplicación del cuestionario en formato electrónico.

#### *2.2.4. Elementos para la definición de la coordinación efectiva como un objeto en transformación*

El cuarto elemento de la perspectiva metodológica para el análisis de la información se refiere a la construcción del concepto de “coordinación efectiva” el cual, por su naturaleza, está en constante transformación. Para la construcción de un concepto de “coordinación efectiva” que sea incluyente y acotado a los objetivos del FAM-AS, la EIASA y el RG33, se requirió conjugar tres elementos que participan en la definición: la teoría, lo formal o normativo y lo informal o de hecho.

Como un objeto en transformación (conocimiento en construcción), el concepto y definición de “coordinación efectiva” obedece a una lógica inductiva que, para su mejora y especificación, considera los siguientes elementos: elementos de la coordinación formal o normativa; elementos de la coordinación informal o de hecho; revisión teórica de nuevos conceptos; revisión y modificación del concepto de “coordinación efectiva”. La conceptualización final e incluyente de la definición de “coordinación efectiva” permitió identificar los elementos que deben considerarse para construir una metodología que, valore el nivel de efectividad con la que actualmente se coordina el FAM-AS y su operacionalización a través de la EIASA.

### **2.3. Identificación y revisión de evidencias documentales**

De acuerdo con los TdR de la evaluación, el primer medio de acercamiento para la evaluación de la coordinación del FAM-AS fue la revisión de evidencias documentales. El contenido de esta sección trata sobre los procesos de identificación y revisión de las evidencias documentales que sirvieron como base inicial para el análisis de la información.

Se realizó la identificación y recuperación de las evidencias documentales referentes al marco jurídico vigente que rige la coordinación del fondo y de la EIASA. De manera paralela, se identificaron y recuperaron evidencias documentales complementarias, las cuales se relacionan con programas, documentos de planeación, organización, operación, explicación y evaluación del fondo y las cuatro funciones de coordinación a través de las que se opera. Se identificó un total de 58 evidencias documentales legales y complementarias; cada una se clasificó como sustantiva o adjetiva (Anexo 1).

De forma posterior, se realizó la revisión de las evidencias documentales jurídicas y complementarias para identificar otras evidencias secundarias, referidas como documentos de trabajo, acuerdos, convenios y oficios de comunicación relacionados con las cuatro funciones IDASS de la coordinación del fondo. En apoyo a las tareas de identificación y revisión de las evidencias se elaboró un listado de aquellas que no estuvieron disponibles de manera pública; en la medida de lo posible, fueron proporcionadas por el SNDIF.

En una siguiente fase, las evidencias documentales fueron revisada a fin de ahondar en el conocimiento de los procedimientos que definen, desde una perspectiva formal o normativa, la coordinación del fondo y sus cuatro funciones (Anexo 1).

### *2.3.1 Instrumentos de recolección de datos*

En esta sección se describieron los instrumentos de recolección de datos utilizados para valorar de qué manera la coordinación del FAM-AS en las funciones IDASS contribuye a lograr sus objetivos. La construcción de estos instrumentos estuvo insertada en el enfoque correspondiente al análisis de información con entrevistas a profundidad, sustentado en un análisis cualitativo y en el cuestionario en formato electrónico que se integra en un análisis cuantitativo (Anexos 2 y 3).

### *2.3.2 Análisis de información con entrevistas a profundidad (análisis cualitativo)*

Es importante referir que el análisis de información con entrevistas a profundidad cumplió con dos objetivos. Por una parte, se buscó verificar si lo que se encuentra establecido en la normatividad bajo la cual se coordina la operación del FAM-AS (estructura formal) se cumple en el actuar diario de los actores que llevan a cabo las acciones que permiten dicha operación. En segunda instancia, se identificó si estos actores llevan a cabo actividades, procesos o procedimientos que no se encuentren en los documentos normativos y, sin embargo, contribuyen a lograr los objetivos del fondo. En acuerdo con el SNDIF, se eligieron cuatro entidades federativas para la realización de entrevistas a profundidad: Chiapas, Chihuahua, Estado de México y Quintana Roo.

Para construir el guion para las entrevistas a profundidad, se determinaron teóricamente categorías temáticas de análisis para construir las preguntas que se aplicaron en las entrevistas a profundidad. En el Anexo 2 pueden consultarse las categorías temáticas y el guion usado en las entrevistas a profundidad.

### 2.3.3 *Cuestionario en formato electrónico (análisis cuantitativo)*

Al igual que las entrevistas a profundidad, el cuestionario en formato electrónico fue realizado con base en la propuesta teórica que sustenta el análisis de la coordinación del fondo (Anexo 2). El cuestionario fue aplicado al personal operativo en los SEDIF con el objetivo de tener una valoración más general respecto a las funciones que conforman la coordinación del fondo. El guion del cuestionario que se aplicó en formato electrónico puede consultarse en el Anexo 3.

### 3. Análisis Procedimental del Fondo

El presente capítulo se enfoca en explicar la realización del **análisis procedimental**, el cual permitió determinar si la estructura de la coordinación del fondo, en el ámbito federal, se corresponde e interrelaciona con los procesos de cada una de las cuatro funciones IDASS de la coordinación. El análisis se realizó con información basada en dos herramientas: el trabajo de gabinete y el trabajo de campo. El primero permitió identificar evidencias documentales que proporcionaron información sobre los contextos general y específico que determinan el marco jurídico y operacional del fondo en términos de la estructura y los procesos relacionados con las cuatro funciones IDASS; el trabajo de campo estuvo enfocado en el acercamiento, personal o vía electrónica, con el personal servidor público relacionado con la coordinación del fondo a través de la EIASA.

#### 3.1. Una aproximación al análisis procedimental de la coordinación del fondo

En el marco jurídico, no existe ley o normatividad que vincule al FAM-AS de forma obligatoria y formal con la EIASA. A pesar de ello, la atribución de funciones al SNDIF, por cuestiones de apoyos alimentarios y asistencia social, han permitido la alineación de objetivos y propósitos entre el fondo y la estrategia. Por ello, actualmente, se tiene claridad de que los recursos del FAM-AS son instrumentados, al menos de manera programática, a través de la EIASA.

Es importante resaltar que, bajo el esquema del federalismo fiscal y los objetivos a los que responde el RG33, la coordinación operativa y administrativa de los recursos del fondo quedan estrictamente en manos de los SEDIF. Es decir, aunque existe un marco de referencia, que es la EIASA, los SEDIF tienen la facultad de toma de decisión para la asignación y administración de los recursos ministrados a través del FAM-AS; mientras las aportaciones federales del fondo se utilicen para desayunos escolares, apoyos alimentarios o asistencia social y se respeta lo estipulado en la LCF, aun cuando la asignación y utilización de éstos esté fuera de los programas establecidos por la EIASA.

Este análisis se refirió particularmente a determinar si la estructura de la coordinación del fondo, a nivel federal, se corresponde con los procesos de cada una de las cuatro funciones identificadas: Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento (IDASS).

Desde esta visión, resultó necesario analizar, en primera instancia, si la estructura de la coordinación se podía identificar a través del marco jurídico que rige al RG33, al FAM-AS,

a la EIASA y a las atribuciones y funciones del SNDIF y los SEDIF. A estos elementos se les denominó **estructura formal o normativa de la coordinación del FAM-AS y la EIASA**. En un segundo momento, se buscó identificar, de manera complementaria pero igual de importante, los elementos de la coordinación que no están establecidos de manera formal y se realizan en el día a día de las actividades de los actores y dependencias involucrados en las cuatro funciones IDASS. A esto se le denominó **estructura informal o de hecho de la coordinación del FAM-AS y la EIASA**.

El planteamiento teórico y los elementos definidos en los TdR se usaron, en conjunto, para definir que, para la evaluación de la coordinación del FAM-AS y el análisis procedimental, se consideró que la **coordinación intra-organizacional** se refiere a las relaciones e interacciones de coordinación que ocurren dentro y entre las dependencias e instituciones públicas del gobierno federal respecto al fondo y a la EIASA. Por su parte, la **coordinación inter-organizacional**, se estableció como el resultado de las acciones y relaciones de coordinación que existen entre los tres órdenes de gobierno, respecto al manejo del FAM-AS, la EIASA y los programas que la conforman.

### **3.2. La coordinación desde dos perspectivas: la formal y la informal**

En este subcapítulo se hizo un análisis para determinar si la estructura de la coordinación del FAM en su componente de asistencia social (FAM-AS), a nivel federal, desde la visión de lo formal y de lo informal, se corresponde con los procesos de las cuatro funciones IDASS referidas.

#### *3.2.1 La coordinación formal*

Para construir el conocimiento sobre la estructura de la coordinación del fondo a nivel federal, desde el aspecto formal, se llevó a cabo un análisis de las evidencias documentales integradas para la evaluación (Anexo 1). La finalidad fue identificar la vinculación de la estructura con los procesos del fondo. El análisis permitió identificar, para cada una de las cuatro funciones IDASS, los elementos formales que definen la estructura de la coordinación. Se muestran a continuación.

##### **3.2.1.1 Respetto de la función de Integración**

La función de **Integración** se refiere a *actividades relacionadas con la determinación de las fórmulas de distribución y la incorporación de las fuentes de información relevantes para la distribución de los recursos entre las entidades federativas* (SNDIF/TdR, 2017). Entendida

como un proceso, la integración considera la recopilación de información que será usada para la fórmula de distribución, así como posibles modificaciones a la fórmula misma.

Debe precisarse que la fórmula de distribución se compone de dos índices: el Índice de Desempeño (ID) y el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). *La normatividad señala que el ID "es construido por el SNDIF, en acuerdo con los SEDIF, con el objetivo de reflejar el desempeño de estos últimos, derivado de la planeación y operación de la EIASA y del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente", en congruencia con sus objetivos, para incentivar la mejora en la implementación de los programas que forman parte de estas estrategias* (DOF/SS, 2018). Respecto del IVS, el SNDIF recolecta información de las fuentes oficiales del CONEVAL, el INEGI y la SEP.<sup>2</sup>

Se observa que los principales actores involucrados son los siguientes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Salud (SS), el SNDIF y los SEDIF. Particularmente, los sistemas estatales DIF, en lo que refiere a la integración, cumplen con la función de aceptar los lineamientos de la EIASA y las modificaciones al ID, así como de proporcionar al SNDIF la información para construir las variables que serán utilizadas en el ID y en la fórmula para la distribución.

En este contexto, si se analiza la vinculación de la estructura con los procesos, desde el ámbito federal, se observa que el SNDIF, a través de la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC), es el actor que tiene como función la adición de la información de los cuatro componentes del ID; información que es proporcionada por los SEDIF en el ámbito de sus responsabilidades; así, también se determina la participación de los SEDIF en la integración de la fórmula de distribución.<sup>3</sup> Es fundamental mencionar que, para que la DGADC aplique la fórmula, primero la SS informa, vía correo electrónico, sobre el monto del presupuesto del Ramo 33 Asistencia Social (Fondo V.i.) que previamente fue publicado en el DOF por la SHCP.

Una vez que el SNDIF genera la fórmula, respetando los criterios acordados por el SNDIF y los Sistemas Estatales DIF, calcula el monto correspondiente para cada SEDIF; continuando con el proceso de coordinación intra-organizacional, el SNDIF lo envía a la SS

---

<sup>2</sup> La información de la última actualización metodológica se puede consultar en: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2017/11/3.2.2-Encuentro-IVSactenv.pdf>.

<sup>3</sup> Los cuatro componentes que integran el Índice de Desempeño (ID) son: 1. Desarrollo Comunitario Sustentable (DCS); 2. Fortalecimiento Institucional (FI); 3. Focalización y Cobertura; y 4. Implementación de los Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) (DIF/DGADC, 2018).

quien debe recibir y aprobar la distribución del recurso del fondo entre las 32 entidades federativas. La SS, una vez aprobada la propuesta de distribución, de acuerdo con el artículo 41 de la LCF, dará a conocer en el DOF a más tardar el 31 de enero del año fiscal de que se trate el monto correspondiente a cada entidad federativa por cada uno de los componentes del fondo y la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, así como las variables empleadas en el cálculo y las fuentes de información de las mismas, para cada uno de los componentes (LCF, 2018, pág. 38) (Anexo 4: Diagrama 1).<sup>4</sup>

### 3.2.1.2. Respetto de la función de Distribución

La función de **Distribución** se relaciona con las *actividades que tienen que ver con la asignación y transferencia de los recursos a las entidades federativas* (SNDIF/TdR, 2017). Como un proceso dentro de la estructura de la coordinación del fondo, la distribución considera desde el momento en que se genera la fórmula para asignar los recursos del FAM-AS a los estados, hasta el momento en que las tesorerías estatales transfieren estos recursos a los SEDIF.

Una vez que el SNDIF ha actualizado el ID y recopilado los datos del IVS genera la fórmula para conocer el monto que deberá asignarse a cada sistema estatal DIF. Los resultados de la fórmula de distribución son enviados a la SS, quien, a su vez, los remite a la SHCP para su conocimiento y aprobación.

El artículo 41 de la LCF señala que “El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación [...]”; en este sentido, cabe señalar que la normatividad establece que la SHCP tiene entre sus atribuciones la publicación en el DOF de la distribución y calendarización de recursos del Ramo 33. El proceso para la transferencia de recursos se encuentra establecido en el Capítulo V “Entrega de los recursos del ramo 33” de los “Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33” (DOF/SHCP, 2013).

En continuación con este proceso, el artículo Trigésimo Quinto de los Lineamientos establece que los gobiernos de las entidades federativas serán los responsables de

---

<sup>4</sup> Se enfatiza que, de acuerdo con la normatividad, la Secretaría de Salud (SS) es la dependencia coordinadora del Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de Asistencia Social (FAM-AS). La SS se apoya en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) para coordinar el Fondo, dadas las responsabilidades descritas en la Ley de Asistencia Social.

transferir los recursos a las respectivas instituciones operadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, en el caso del FAM-AS a los SEDIF, así como a los Municipios y Demarcaciones, según corresponda, de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establecen en las disposiciones aplicables. De esta manera los SEDIF reciben el recurso y deben ejercerlo de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo V, Artículo 40 (DOF/SHCP, 2013, pág. 7).

Los actores involucrados que resaltan por importancia son: SHCP, SS, SNDIF, Haciendas estatales (Secretarías de Finanzas del Estado, Tesorerías estatales o equivalentes) y los SEDIF (Anexo 4: Diagrama 2).

### **3.2.1.3. Respetto de la función de Administración**

La función de **Administración** se refiere a las *disposiciones federales para la gestión del fondo* (SNDIF/TdR, 2017). En este sentido, el análisis de la administración, como proceso, puede percibirse muy restringido, ya que, en términos de sus límites legales, en cuanto a la estructura formal de la coordinación, el ámbito federal sólo establece, que los recursos del FAM-AS deberán usarse para proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social (LCF, 2018).

El Estatuto Orgánico del SNDIF, artículo 27 Inciso XIV, propone la distribución de los recursos del Ramo 33 FAM-AS (Fondo V.i.), para la operación de los programas de la EIASA. En este punto, es preciso hacer énfasis en la revisión de la vinculación entre la estructura y los procesos del fondo; no se identificó que el SNDIF, de forma explícita, cuente con la atribución de fiscalizar el ejercicio de los recursos; el único seguimiento que hace de éste es a través de los reportes enviados por los SEDIF respecto a los programas de asistencia social alimentaria; es decir, en el contexto de la EIASA.

De esta manera, la atribución que tiene el SNDIF respecto de la coordinación administrativa del FAM-AS es exclusivamente a nivel programático; mientras que los SEDIF incluyen, entre sus obligaciones el ejercicio y la aplicación de los recursos. Con base en lo anterior, la coordinación a nivel federal de la administración del fondo queda acotada sólo a los aspectos destinados a delimitar las disposiciones federales que deben seguir los enlaces estatales en la planeación y operación del fondo, los cuales, de acuerdo con la revisión documental, se encuentran establecidos en los “Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2018”.

Destaca que, dentro de toda la red DIF, los SEDIF, a través de la normatividad establecida en la legislación federal y local, los Lineamientos de la EIASA, así como sus reglas de operación (ROP), norman en cada entidad federativa la ejecución de los programas alimentarios y se coordinan para su realización con los SMDIF de acuerdo con el esquema operativo que se establezca en cada entidad federativa.

Se identifica que los principales actores que intervienen en los procesos relacionados con la administración son el SEDIF, como actor principal, y el SNDIF, como actor secundario que propone la EIASA como marco de referencia y acción (Anexo 4: Diagrama 3).

#### **3.2.1.4. Respetto de la función de Supervisión y Seguimiento**

La función de **Supervisión y Seguimiento** tiene que ver con los *mecanismos con los que cuentan las dependencias relacionadas con la coordinación del fondo para verificar la correcta aplicación de los recursos (humanos, materiales y financieros) y darle seguimiento al ejercicio de estos, así como a la generación de información* (SNDIF/TdR, 2017).

La supervisión y seguimiento puede percibirse como un proceso que involucra mecanismos internos y externos al SNDIF. Por un lado, el mecanismo interno se basa en el acompañamiento que hace el SNDIF a cada sistema estatal del DIF respecto a la conformación de sus proyectos estatales de trabajo, en el marco de la EIASA. En este contexto, los SEDIF, en conjunto con los SMDIF, realizan tareas de supervisión y seguimiento del uso de recursos para el logro de los proyectos y objetivos que determinan según los programas que, a nivel estatal, se definen en términos de la atención a desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social y que utilizan recursos del FAM-AS como lo son las visitas de seguimiento del SNDIF a los SEDIF.

Estas actividades generan información de procedimientos y resultados. Particularmente, las variables relacionadas con el cumplimiento de procesos forman parte del ID que genera el SNDIF para la distribución de los recursos del fondo en el siguiente ejercicio fiscal. Esta información es enviada por los SEDIF al SNDIF para su integración y utilización en lo que corresponde a la fórmula de asignación de recursos.

Por otro lado, el mecanismo externo se basa en las actividades de supervisión que realizan dependencias federales fuera del SNDIF. El artículo 48 de la LCF establece la obligación de los gobiernos estatales para informar por conducto de la SHCP sobre el ejercicio y destino de los recursos del Fondo V.i; destaca la utilización del Sistema de Formato Único (SFU) y la realización de auditorías por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El

artículo sexto de los Lineamientos establece que las entidades federativas harán el envío de la información a la SHCP a través del SFU.<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo vigésimo segundo, una vez que los estados envían la información de manera trimestral a la SHCP, ésta la concentra a través de la integración de informes que posteriormente publica en internet (DOF/SHCP, 2013).

En complemento de los procesos ya referidos, al menos una vez al año la DGADC convoca a los SEDIF a una reunión nacional denominada “Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario” (ENADC) para la revisión y difusión de resultados relevantes obtenidos a lo largo del año y se establecen criterios para la operación de los programas para el año siguiente (Anexo 4: Diagrama 4).

### **3.3 La coordinación informal**

#### *3.3.1 Presentación de resultados del trabajo de campo*

En este subcapítulo se describen los principales resultados del trabajo de campo, el cual se realizó bajo un enfoque mixto. En primer lugar, se utilizó el enfoque cualitativo para valorar la percepción y significado que adquiere la coordinación del FAM-AS para algunos actores del SNDIF y los SEDIF que participan activamente en su operación. En segunda instancia, se empleó el enfoque cuantitativo con el objetivo de tener una visión general sobre los aspectos que intervienen en la coordinación del fondo.

El enfoque cualitativo se trabajó con entrevistas a profundidad. Se realizaron ocho a servidores públicos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), cinco al personal del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (SEDIF EdoMex); seis a servidores públicos para el de Chiapas (SEDIF Chiapas); dos a personal servidor público del SEDIF del estado de Chihuahua (SEDIF Chihuahua); y dos a personal del SEDIF de Quintana Roo (SEDIF Quintana Roo). El enfoque cuantitativo se realizó a través de un cuestionario electrónico que se aplicó a través de la plataforma electrónica Survey Monkey. Se enviaron 1,635 invitaciones a los correos electrónicos proporcionados por el SNDIF, a fin de cubrir las 32 entidades federativas (Anexos 5 y 6).

---

<sup>5</sup> El Sistema de Formato Único (SFU), a cargo de la SHCP, permite verificar la utilización de recursos, con un enfoque a resultados, y la presentación de resultados con base en los indicadores de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

### 3.3.2 Entrevistas a profundidad

#### 3.3.2.1 Elementos que caracterizan la estructura desde el punto de vista de los actores

La estructura, entendida como un conjunto de relaciones (formales e informales) que ocurren dentro de un sistema (García, 2006), es el marco de acción para el desarrollo de la coordinación del FAM-AS y la EIASA. Particularmente, para el análisis del conjunto de relaciones informales que ocurren en la coordinación del FAM-AS se identificaron diversos hallazgos:

- 1) No existe plena claridad respecto a los objetivos del fondo; se asume que éstos son los que se determinan en el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismos que fueron considerados como ambiguos por los entrevistados.
- 2) La ambigüedad en los objetivos del FAM-AS tuvo como resultado que se haya asumido que una forma de operarlo es a través de la EIASA; los objetivos se asumen como los establecidos en la EIASA. Con base en el artículo 40 que guía la operación del fondo, no se cuenta con una estructura orgánica para operarlo, de hecho, informalmente ha recaído en la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC). Esta situación no es ajena a lo que sucede en las entidades federativas; los entrevistados afirmaron conocer ampliamente, la EIASA, incluso, se suele equiparar o igualar el FAM-AS y la EIASA.
- 3) Con base en los dos puntos anteriores, según el personal servidor público entrevistado, no existe una estructura orgánica exclusiva para operar el FAM-AS, lo que se tiene es una estructura orgánica dentro del SNDIF que permite dar cumplimiento a los objetivos de la EIASA. Ésta se organiza a través de la Dirección de Atención Alimentaria (DAA) de la DGADC y sus facultades están establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).
- 4) Los manuales de organización y procedimientos están actualizados.
- 5) No se cuenta con el personal suficiente y con el perfil adecuado para desempeñar las funciones que se requieren para operar adecuadamente los programas alimentarios establecidos en la EIASA. Se observan áreas de oportunidad en la suficiencia de la estructura. Es importante señalar que, con el personal que se cuenta actualmente, las actividades encomendadas se llevan a cabo y, la mayoría de las veces, éste se muestra comprometido.

6) El trabajo de campo realizado evidencia que el personal de confianza es quien, en su mayoría, atiende las cuestiones prioritarias para la operación del fondo. También que hay personal de base que desarrolla funciones que no le corresponden, debido a la falta de recursos humanos. Se percibe que estas funciones, incluso, no son equiparables al sueldo que reciben.

7) El análisis cualitativo mostró que la estructura orgánica es insuficiente para dar seguimiento a los recursos que se otorgan a los programas alimentarios.

### **3.3.2.2 Coordinación informal respecto a la Integración**

En este apartado se analizaron las prácticas que realizan cotidianamente las instancias del SNDIF que participan en la determinación de la fórmula de distribución de los recursos que se asignan a las entidades federativas y que no necesariamente se encuentran reguladas en los documentos normativos. Como principales hallazgos se observó que: 1. para la integración de la fórmula de distribución de los recursos, el rol que desempeña la SS es mínimo; 2. la integración de la fórmula se realiza con base en el Índice de Desempeño (ID) y el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), los cuales incorporan variables que son recopiladas y retroalimentadas por las diversas áreas que forman parte de la Dirección de Atención Alimentaria (DAA); sin embargo, no existe regulación que establezca explícitamente que es facultad del SNDIF la ejecución de dicha fórmula; 3. existe una continua retroalimentación a los SEDIF, respecto a los aspectos de mejora en las variables que conforman los índices y que determinan el monto de los recursos; 4. el encuentro nacional que se realiza de manera anual es uno de los principales espacios para informar sobre las áreas de mejora; y 5. los criterios y procesos que existen actualmente para distribuir el recurso a las entidades federativas son suficientes y garantizan su transparencia.

### **3.3.2.3 Coordinación informal respecto a la Distribución**

En esta sección se analizaron aquellos aspectos que dan cuenta, desde el punto de vista de los actores involucrados, la forma en la que se asignan y transfieren los recursos del FAM-AS a las entidades federativas. Los hallazgos principales se resumen en: 1. el SNDIF no juega un rol activo para la transferencia de los recursos a las tesorerías de los sistemas estatales; 2. no existe certeza de que el monto asignado a las entidades federativas a través de la fórmula de distribución se entregue a los sistemas estatales; y 3. no existe un mecanismo formal genérico establecido que defina cómo las Haciendas estatales (o equivalentes) transfieren los recursos a los SEDIF.

Las entrevistas realizadas evidenciaron que el SNDIF no juega un rol activo en la transferencia de los recursos. En el proceso de integración y distribución, su principal papel radica en la determinación de las asignaciones vía la fórmula de distribución. Sin embargo, una vez que los montos determinados llegan a la SHCP, es ésta quien los transfiere a los SEDIF. El SNDIF no cuenta con las atribuciones que se requieren para dar seguimiento a la utilización de los recursos en torno a su ejercicio conforme a los objetivos del FAM-AS.

#### **3.3.2.4 Coordinación informal respecto a la Administración**

Esta sección revisó y analizó la coordinación informal para la gestión del FAM-AS. Se observó que la EIASA se conforma como el principal mecanismo de coordinación entre el SNDIF y los SEDIF. Para el personal servidor público del SNDIF, la EIASA representa un instrumento de unificación a nivel nacional para la operación de los programas alimentarios. En este contexto es importante referir que un aspecto trascendental con relación a la operación de la EIASA y de los programas que la conforman es que cada entidad federativa decide cuál de los cuatro programas alimentarios, que integran la EIASA, implementará acorde a sus necesidades.

El personal entrevistado en el SEDIF EdoMex manifestó que una de las fortalezas bajo las cuales opera actualmente la EIASA es que los programas se implementan acorde a las necesidades de las entidades federativas; eso les permite responder al contexto socioeconómico local. Además, se identificó que desde la perspectiva del SNDIF, la EIASA tiene como una de sus fortalezas su carácter colectivo, toda vez que los cambios que se realicen a la misma se consensan con las 32 entidades federativas. Su actualización es resultado de un proceso de comunicación activa con los sistemas estatales.

Se identificó que un área de oportunidad asociada a la operación de los programas alimentarios tiene que ver con los proveedores de insumos. Según se indicó en las entrevistas, se han observado casos en los que a los sistemas estatales les “imponen” proveedores, sin que los productos cumplan, necesariamente, con los criterios de calidad nutricia. Otra área de oportunidad se relaciona con la ausencia de un diagnóstico preciso con relación a las condiciones de desnutrición de los niños que son beneficiarios del programa de desayunos escolares en las escuelas; se comentó que a los niños se les proporcionan los desayunos de manera indiferenciada. También se identificó que otra de las áreas de oportunidad es la insuficiencia de los recursos económicos y materiales. Según el personal servidor público entrevistado los recursos no son suficientes.

Otro aspecto que puede afectar la coordinación es que el SNDIF no tiene facultades para obligar a las entidades federativas a distribuir los recursos del fondo en los cuatro programas que conforman la EIASA. Son los sistemas estatales los que deciden en qué programas destinar el recurso; se ha observado que esa decisión puede responder a intereses políticos de las autoridades gubernamentales.

### **3.3.2.5 Coordinación informal respecto a la Supervisión y Seguimiento**

El análisis cualitativo permitió identificar que un área de oportunidad para la coordinación efectiva del FAM-AS se relaciona con la Supervisión y el Seguimiento. En las condiciones actuales, el SNDIF no cuenta con las facultades que se requieren para dar un seguimiento puntual a los programas en las entidades federativas; su participación llega, como máximo nivel, a la emisión de recomendaciones o sugerencias; nunca al seguimiento de los recursos, toda vez que esa función recae en la SHCP.

Los avances que se han dado en materia de seguimiento es resultado de la autoridad simbólica que tiene el SNDIF sobre los sistemas estatales. Las visitas se conforman como uno de los mecanismos principales para dar seguimiento a los programas alimentarios que integran la EIASA en los SEDIF y los SMDIF; éstas fungen como los espacios para retroalimentar la operación de los programas.

En este sentido, se identificaron dos propuestas; la primera plantea la creación de un área específica facultada para darle seguimiento a la operación de los programas a través de las visitas y otros instrumentos. La segunda se enfoca en la contratación de personal de carácter temporal, exclusivamente, para llevar a cabo las visitas.

### **3.3.2.6. Propuesta para la coordinación efectiva desde la visión de los actores**

En este apartado se describieron las propuestas que, desde la visión de los actores involucrados en la operación del FAM-AS, podrían mejorar su coordinación. Se destacan las siguientes: 1. mejorar el marco normativo; 2. fortalecer el seguimiento a los programas alimentarios; 3. promover que se conozca el FAM-AS entre los actores involucrados en su operación; 4. mayor claridad en las reglas para la asignación de los recursos; y 5. mayor claridad respecto a las funciones que desempeña el SNDIF, la SS, la SEP y los SEDIF en la operación del fondo.

Desde el punto de vista de los entrevistados, se requiere establecer un sistema de normas que le permita al SNDIF tener las atribuciones legales que se requieren para coordinar el FAM-AS. En particular, para mejorar la Integración, se señaló que una de las oportunidades

de mejora radica en que todos los involucrados en el fondo (en los tres órdenes de gobierno), conozcan qué es el fondo y cuál es la normatividad aplicable. Además, se requieren reglas más específicas respecto a la forma en cómo se asignan los recursos y las responsabilidades. Sin embargo, el personal entrevistado considera que los recursos que se asignan deberían llegar directamente a los sistemas estatales, para evitar recortes al RG33.

Para mejorar la coordinación con relación a la función de Administración, se indicó que sería necesario desarrollar lineamientos que permitieran establecer claramente cómo se debe ejercer el recurso, es decir, cómo se debe distribuir entre los cuatro programas de la EIASA. Además, según lo señalaron tanto el SEDIF como el SNDIF, es importante que se realice un mayor acompañamiento por parte del SNDIF para una mejor operación de los programas.

Asimismo, se refirió que es importante reflexionar en una reestructuración de la EIASA, en la que se podría valorar dejar sólo un programa que atienda a la población menor a cinco años; esto es lo que se denomina “Ventana de oportunidades para niños y niñas”. Para la función de supervisión y seguimiento se indicó que la principal área de oportunidad consiste en dotar al SNDIF de las facultades para brindar seguimiento a los programas y que éstos sean congruentes con los lineamientos de la EIASA.

### 3.3.3. *Análisis cuantitativo*

El cuestionario en formato electrónico se aplicó a través de la plataforma electrónica Survey Monkey; se buscó que fuera un censo en el que participaran todo el personal involucrado en la operación del FAM-AS. Fueron enviadas 1,635 invitaciones a los correos electrónicos proporcionados por el SNDIF para un total de 32 entidades federativas. Del total de invitaciones realizadas, se contestaron de manera completa 274 cuestionarios. La distribución por entidad federativa y el análisis detallado de resultados se pueden consultar en el Anexo 6.

Entre los principales hallazgos se identificó que los programas de la EIASA son conocidos por la mayor parte del personal servidor público. En el que más incidencia tienen es en el de desayunos escolares. Respecto a la coordinación del FAM-AS, se observa que en ésta intervienen tanto aspectos formales como informales; los manuales de organización y procedimiento se han convertido en un instrumento para el desarrollo de las funciones y tareas, pero también, las relaciones con los compañeros de trabajo.

Con base en lo expresado por el personal entrevistado, se observa que algunas fortalezas en la coordinación del FAM-AS en cuanto a la función de Administración, consisten en que la mayoría del personal manifestó no tener obstáculos para desempeñar sus funciones. Asimismo, en términos generales, las condiciones de trabajo no se consideran un problema para el desarrollo de éstas. En cuanto a la implementación de los programas, más de la mitad de los entrevistados refirieron no haber tenido dificultades para la implementación de los programas de la EIASA, ni para la transferencia de los recursos requeridos para su operación.

Para la función de Supervisión la mayoría del personal refirió que no existen problemas para llevar a cabo la supervisión y seguimiento de las actividades vinculadas con la operación de los programas de la EIASA, además de indicar que los mecanismos para la Supervisión y el Seguimiento garantizan que los apoyos de los programas de la EIASA se entreguen en tiempo y forma a los beneficiarios. Uno de los hallazgos más importantes es que, aunque la mayoría del personal entrevistado señaló conocer el FAM-AS; una proporción significativa no lo asume de esta manera. Los resultados del cuestionario se presentan en el Anexo 6.

#### **3.4. La coordinación procedimental del fondo desde una visión de convivencia entre lo formal y lo informal**

Como un elemento fundamental para el análisis y comprensión de la coordinación, desde la visión que proporcionan los enfoques formal e informal, se consideró que los elementos de la estructura informal, aunque no están normados en el ámbito federal de la coordinación, no son necesariamente inadecuados para la estructura. Al contrario, su existencia muestra vacíos en el marco jurídico-normativo que rige la coordinación del fondo y permiten cierto rango de movimiento a los actores para la realización de las funciones diarias relacionadas con las cuatro funciones de la coordinación. De esta forma, los elementos informales se perciben, en cierta medida, favorables cuando permiten que la estructura de la coordinación opere de forma más eficiente para lograr los objetivos del FAM-AS y, en segundo momento, los de la EIASA.

Como parte del análisis procedimental que involucró los aspectos formales e informales de la estructura de la coordinación del FAM-AS, se dio respuesta a las 26 preguntas especificadas en los TdR, usando como insumos los análisis de la coordinación formal e informal y la visión general que presenta este apartado (Anexo 7). El análisis que aporta el

presente subcapítulo presenta los mecanismos identificados respecto a la articulación de reglas, las discusiones de políticas y el intercambio de información.<sup>6</sup>

### 3.4.1 *La función de Integración desde una visión complementaria de lo formal y lo informal*

Dentro de la estructura de la coordinación del FAM-AS, con la EIASA como herramienta reconocida de instrumentación, se observa la función de Integración como la primera que da inicio al proceso de coordinación.

**Articulación de reglas:** se observó un buen grado de articulación entre las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Asistencia Social y el establecimiento del marco de referencia que representa la EIASA para el actuar de los SEDIF. No existe una relación jurídica federal que establezca a la EIASA como el marco de referencia obligatorio para el desarrollo de programas de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, o que la posicione como el modelo normativo a seguir en lo que refiere a programas de asistencia social alimentaria.

**Discusiones de política:** se percibió como el principal espacio de diálogo al “Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario” (ENADC). Se identificó un vacío en relación con la coordinación de sector realizada por la SS; no hay espacios de discusión de políticas que permitan el diálogo entre la SS y el SMDIF para la toma de decisiones que puedan mejorar, al inicio o en el transcurso del año, la coordinación y operación de la EIASA.

**Intercambio de información:** se percibieron como adecuados los mecanismos de intercambio de información entre los SMDIF, los SEDIF y el SNDIF.

---

<sup>6</sup> **Articulación de reglas:** las leyes, reglas y disposiciones que existen para enmarcar el quehacer de la coordinación y las cuatro funciones IDASS relacionadas con ella, deben estar articuladas y convivir armónicamente para que no existan reglas que puedan contravenir cada una de las funciones y actividades a realizar por cada uno de los actores involucrados en los distintos procesos de la coordinación del FAM-AS. **Discusiones de política:** en el contexto del diseño e implementación de políticas públicas que buscan mejorar el desarrollo social, las discusiones de política son entendidas como espacios de diálogo y concertación entre los actores involucrados en los diferentes procesos de coordinación del fondo en cuanto a las cuatro funciones IDASS. **Intercambio de información:** se refiere a la existencia de mecanismos de comunicación y sistemas de información que utilizan los actores para compartir información tanto vertical, como horizontalmente en términos de las necesidades de la coordinación. Es decir, mecanismos que incluyen compartir información de forma interna y en los niveles intra e inter-organizacional.

### 3.4.2 *La función de Distribución desde una visión complementaria de lo formal y lo informal*

Como se mencionó, esta función, específicamente, es muy limitada respecto al actuar desde el ámbito federal; las tareas se relacionan únicamente con la transferencia de recursos del FAM-AS del gobierno federal a los gobiernos estatales.

**Articulación de reglas:** se identificó que la normatividad federal en términos de la Distribución presenta problemas de articulación de reglas en dos áreas principales: la participación del SNDIF en la calendarización de recursos y la coordinación entre lo federal y lo estatal para la transferencia de recursos. Respecto a lo primero, se considera al SNDIF como un actor fundamental en la planeación y distribución de los recursos del FAM-AS; aunque la atribución específica no relaciona a la EIASA con el fondo, la informalidad ha construido esa vinculación gracias a la coincidencia de elementos y objetivos de ambas intervenciones. Por ello, el SNDIF es un actor clave para participar en la definición de la calendarización para la ministración de recursos del fondo, toda vez que se consideran muy cercanos a la operación de los programas de la EIASA. En segundo término, la coordinación entre lo federal y lo estatal para la transferencia de recursos se considera un elemento fundamental para la coordinación.

**Discusiones de política:** el mecanismo de diálogo identificado gira en torno a la definición del calendario de ministración de los recursos del FAM-AS, en el que participan la SHCP y la SS. Se considera necesario agregar al SNDIF como actor fundamental en esta tarea.

**Intercambio de información:** se observaron mecanismos de comunicación que permiten el flujo de información entre el SNDIF, la SS y la SHCP, en lo relacionado con los resultados de la fórmula de distribución. Estos mecanismos han servido para el cumplimiento de las tareas involucradas con la Distribución; no obstante, se consideran insuficientes. Así, se subraya la necesidad de involucrar al SNDIF en las reuniones para concertar la calendarización de los recursos. En segundo lugar, resaltó el hecho de que la SS, en su rol de dependencia coordinadora de sector, se desempeña como intermediario en el intercambio de información entre la SHCP y el SNDIF, lo que resulta ineficiente en términos de comunicación.

### 3.4.3 *La función de Administración desde una visión complementaria de lo formal y lo informal*

En una primera impresión, pareciera que esta es la función más acotada y limitada al ejercicio de funciones desde la coordinación federal de los recursos del fondo; no obstante,

el posterior surgimiento de la EIASA amplía estas funciones y responsabilidades de los SEDIF, desde lo informal.

**Articulación de reglas:** el análisis permitió observar que existe una desarticulación entre la normatividad federal y estatal respecto a las actividades que señalan la función de Administración del fondo. La poca especificación de reglas en el ámbito formal genera problemas para definir una estructura de toma de decisiones que favorezca la atención de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social en lo que respecta a priorizar el uso de recursos y la operación estatal y municipal de los programas. Esto genera la existencia de distintos esquemas de asignación a nivel estatal. Asimismo, se identificó a la EIASA como el marco de referencia que busca llenar el vacío que deja la normatividad federal en cuanto a la administración de los recursos.

**Discusiones de política:** el único mecanismo de discusiones de política que abre espacios de diálogo para el ejercicio de recursos se encuentra en las relaciones entre los SEDIF y los SMDIF, quienes se coordinan para la realización de actividades operativas. En el ámbito federal, se percibe como mecanismo de discusión de política el Convenio SNDIF – SEP, que permitiría un acercamiento para el diálogo y el establecimiento de condiciones para mejorar los Lineamientos de la EIASA. Por otra parte, el proceso de actualización de los Lineamientos de la EIASA en el marco del Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario, realizado anualmente, pudiera percibirse, desde lo federal, como un mecanismo que genera espacios de diálogo y discusiones de política en torno a los programas de asistencia social alimentaria y desarrollo comunitario; no obstante, la perspectiva de los SEDIF, más que de negociación, es de obligación.

**Intercambio de información:** se identificaron los PEA, IPPEA, visitas de seguimiento, emisión de reportes de retroalimentación y comentarios a los PEA e IPPEA, así como a la conformación de apoyos alimentarios, las estrategias de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad alimentaria.

#### *3.4.4 La función de Supervisión y Seguimiento desde una visión complementaria de lo formal y lo informal*

**Articulación de reglas:** la articulación de las reglas definidas en el marco jurídico-normativo del FAM-AS, a nivel federal, no se cumple, al no involucrar formalmente al SNDIF. A raíz de esto, el SNDIF ha generado mecanismos de supervisión y seguimiento informales para los recursos del fondo a nivel estatal, los cuales no son obligatorios. A su vez, la desarticulación de la normatividad alcanza el ámbito estatal al no contar con mecanismos

definidos para la evaluación y fiscalización de los recursos del fondo en el contexto de la EIASA. No obstante, los mecanismos de fiscalización fuera del SNDIF, a cargo de la SHCP y los órganos superiores de fiscalización, se observaron articulados y funcionales en lo general.

**Discusiones de política:** el análisis no identificó espacios de diálogo que permitan formalmente la realización de discusiones de política, en el ámbito estatal o federal, para mejorar los procesos de toma de decisiones en lo que refiere a los recursos del FAM-AS.

**Intercambio de información:** como mecanismos de flujo e intercambio de información se identificaron los PEA, IPPEA, visitas de seguimiento, emisión de reportes de retroalimentación y comentarios a los PEA e IPPEA, y a la conformación de apoyos alimentarios, las estrategias de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad alimentaria.

### **3.5. Principales hallazgos sobre la estructura de la coordinación del Fondo**

Los elementos identificados en el presente análisis permitieron observar los vacíos que existen en el marco jurídico-normativo del fondo y en la forma de cómo se complementan, o no, a través de la realización de funciones y el establecimiento de procedimientos desde el ámbito informal. En este sentido, considerando a la estructura de la coordinación como una mezcla de elementos formales e informales, fue posible observar la forma en que la estructura y los procesos se corresponden e interrelacionan para permitir las interacciones entre actores necesarias para realizar las cuatro funciones IDASS.

En relación con la visión general de la estructura de la coordinación del FAM-AS se observó que:

1. Existe una adecuada correspondencia entre la estructura del SNDIF, los SEDIF y la coordinación de la EIASA respecto a las cuatro funciones IDASS. Esta estructura, aunque actualmente es funcional, resulta insuficiente para realizar las mejoras necesarias.
2. La estructura para atender la coordinación del FAM-AS es, en términos jurídicos, inexistente, por lo que, desde una perspectiva formal, no existe interrelación ni correspondencia hacia los procesos de las cuatro funciones IDASS. Ante esta situación, se ha alineado por coincidencia de objetivos al FAM-AS con la EIASA.
3. Las definiciones de las cuatro funciones IDASS no están acotadas ni son excluyentes.

4. La EIASA, percibida como instrumento de coordinación del fondo, no contempla lo relativo al concepto de “asistencia social”; su alcance está limitado a los programas alimentarios y los desayunos escolares, bajo un esquema de atención que involucra cuatro programas.
5. El FAM-AS registra limitaciones para la aplicación de la metodología de marco lógico y su expresión final en la MIR. No obstante, la alineación del fondo con la EIASA ha permitido la creación de una MIR e indicadores que no responden realmente a los objetivos del FAM-AS; por el contrario, se relacionan directamente con la EIASA.
6. Las atribuciones, responsabilidades y mecanismos de comunicación entre los diferentes actores, tanto en la coordinación inter-organizacional como en la intra-organizacional, no se encuentran tan bien articuladas desde el aspecto normativo, en lo que refiere principalmente al fondo y, en segundo término, a la EIASA.
7. El SNDIF no tiene una atribución definida para participar en la planeación, administración y fiscalización de los recursos del FAM-AS. Lo informal le ha permitido hacer un acercamiento a través de la EIASA.
8. No existen reglas de operación generales, a nivel federal, que enmarquen las funciones de operación y administración de los programas alimentarios en los estados.
9. La falta de claridad de los objetivos del FAM-AS han permitido que el personal los confunda con los objetivos de la EIASA.

El análisis de los elementos formales e informales de la estructura de la coordinación del fondo, realizado a nivel de función, permitió identificar los siguientes hallazgos específicos:

### **Integración**

1. El rol de la SS en cuanto a la integración de la información para la fórmula de distribución de los recursos del fondo y para la determinación del ID y el IVS es mínimo.
2. Se observa que existe una continua retroalimentación a los SEDIF, por parte del SNDIF, respecto a los aspectos de mejora en las variables que conforman el ID y el IVS.
3. Tanto en lo formal como en lo informal se aprecia que los procedimientos para la integración de la fórmula son suficientes y garantizan su transparencia.

### **Distribución**

1. El análisis conjunto de lo formal y lo informal permitió corroborar que el SNDIF no desempeña un rol activo con respecto a la distribución de los recursos a las entidades federativas; únicamente procesa la fórmula.

2. En el SNDIF, no existe certeza de que el monto asignado a las entidades federativas a través de la fórmula de distribución se entregue completo y a tiempo a los SEDIF.
3. No existe un mecanismo formal establecido para todos los SEDIF que defina cómo las tesorerías estatales (o equivalentes) transfieren los recursos a los SEDIF.

### **Administración**

1. La articulación y alcance de las actividades para la operación del fondo no está definida únicamente en la normatividad, sino que también se identifica a través del trabajo diario de los operadores de los recursos y los programas que los ejercen.
2. La función de administración para el SNDIF queda acotada sólo a los aspectos destinados a delimitar las disposiciones federales que deben seguir los enlaces estatales en la planeación y operación del fondo.
3. Se percibe a la EIASA como el principal mecanismo de coordinación entre el SNDIF y los SEDIF, en lo que informalmente se ha relacionado con el FAM-AS.
4. La operación de los programas definidos por la EIASA y otros relacionados con asistencia social, no se realiza con recursos del FAM-AS. Es decir, los recursos del fondo se destinan específicamente a la compra de alimentos e insumos alimentarios, pero no para el pago de salarios o materiales usados en actividades administrativas y de operación.

### **Supervisión y Seguimiento**

1. El SNDIF no cuenta con las facultades y atribuciones necesarias para dar un seguimiento puntual a los recursos del FAM-AS dentro de las entidades federativas, en lo que respecta al ejercicio, operación y fiscalización de estos. Su participación llega, como máximo, a la emisión de recomendaciones o sugerencias.
2. Las visitas anuales que realiza el SNDIF a los SEDIF resaltan como uno de los mecanismos principales que integran la EIASA en los SEDIF y los SMDIF.

#### 4. Análisis Sustantivo del Fondo

En esta sección se abordan los principales elementos considerados en el **análisis sustantivo** de la evaluación estratégica del FAM-AS, el cual buscó identificar y explicar la correspondencia entre la estructura de la coordinación del fondo y los objetivos del RG33, así como los del fondo. Es importante retomar que, según lo establecido en los TdR de esta evaluación, la coordinación se entendió como el conjunto de relaciones intencionales entre organizaciones que, al articular sus actividades, hacen posible la consecución conjunta de objetivos comunes, aunque operativamente individuales; ésta se encuentra integrada por actores, atribuciones, actividades, mecanismos de comunicación y sistemas de información que interactúan con las cuatro funciones IDASS (SNDIF/TdR, 2017).

El análisis sustantivo se dirigió a comprender cómo los siguientes factores contribuyen al logro de una coordinación funcional: cómo se articulan las reglas para la toma de decisiones, los espacios de discusión de políticas y, los mecanismos para el intercambio de información. En consecuencia, se revisaron las diversas disposiciones en las que se sustentan las funciones IDASS, así como los mecanismos de información y comunicación, y los de supervisión y seguimiento utilizados, con el objeto de identificar si existe transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos federales proporcionados a las entidades federativas.

La contribución que realizó el análisis sustantivo a la evaluación estratégica de la coordinación del fondo se resume en dos puntos: 1. facilitó información para retroalimentar las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento de las aportaciones; y 2. Permitió evaluar cómo la coordinación contribuye a la orientación y consecución de resultados en el marco de los objetivos del RG33: descentralización, redistribución y equidad del gasto. Además, aportó al cumplimiento de tres objetivos específicos de la evaluación: 1. Analizar las disposiciones para la integración, distribución, y administración de las aportaciones y cómo éstas contribuyen a los objetivos de descentralización, redistribución y equidad del gasto; 2. Analizar cómo la coordinación del componente de Asistencia Social del FAM favorece o inhibe el acceso a alimentos que cumplan con criterios de calidad nutricia para contribuir a la seguridad alimentaria de individuos y familias en riesgo y vulnerabilidad; y 3. Analizar los mecanismos de supervisión y seguimiento y cómo estos contribuyen a la rendición de cuentas y toma de decisiones.

Fueron cuatro los apartados que conformaron el análisis sustantivo: revisión del federalismo fiscal y el origen del RG33 y del FAM-AS; correspondencia entre la estructura del fondo y los

elementos y mecanismos que la conforman referentes a las funciones IDASS, así como la correspondencia en su diseño para permitir el cumplimiento de los objetivos del RG33; y análisis de la estructura de la coordinación del fondo y la forma en que se produce el logro de los objetivos del fondo. El último apartado presentó los hallazgos y conclusiones del análisis sustantivo. A continuación se presentan la información más relevante sobre cada uno de los apartadores referidos.

#### **4.1 Objetivos y estructura**

Este apartado estuvo enfocado en revisar el surgimiento del RG33, el FAM-AS y la EIASA, y en identificar y definir los objetivos para los que fueron creados. Al respecto, se mencionó que el federalismo se ha conformado como un mecanismo para nivelar la repartición de responsabilidades entre los distintos ámbitos del gobierno central y los gobiernos estatales y municipales. En este marco, la descentralización fungió como un proceso que posibilitó la transferencia de recursos y la capacidad para la toma de decisiones hacia los gobiernos locales con el objeto de acercarlos a la población. Tal dinámica facilita la rendición de cuentas, promueve una mejor evaluación de gobernantes y servidores públicos y otorga facultades a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para el diseño e implementación de políticas públicas acorde a las necesidades de la población.

La creación del RG33 en 1997, conformado por ocho fondos de aportaciones federales, se pensó como una forma de descentralizar el ejercicio de los recursos hacia las entidades federativas según determinadas acciones prioritarias en materia de salud, educación básica y normal, combate a la pobreza, infraestructura educativa, asistencia social, fortalecimiento de las entidades federativas y municipios, educación tecnológica y de adultos y, seguridad pública (SHCP/PEF, 2018).

En términos generales, la evaluación buscó valorar tres elementos que se asocian a los objetivos del RG33: 1. descentralización del poder y la toma de decisiones para el ejercicio del gasto; 2. redistribución del ingreso entre las entidades federativas y municipios por medio de la ministración de recursos a través de los fondos de aportaciones federales; y 3. equidad del gasto. Asimismo, se consideró como un fin general de la creación del RG33 el dotar de transparencia al proceso distributivo.

En particular, el Fondo de Aportaciones Múltiples, en su vertiente asistencia social, busca atender el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a través de aportaciones que se transfieren a los gobiernos de las entidades federativas para

implementar acciones en materia de asistencia social y seguridad alimentaria. Este fondo se ejerce, en su mayoría, dentro de las disposiciones establecidas por la EIASA; ésta se posiciona como un marco de referencia para que los SEDIF ejerzan los recursos según los lineamientos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), para combatir la inseguridad alimentaria; en términos programáticos es coordinado por el SNDIF.

En este sentido, la EIASA busca que las niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del sistema educativo nacional, menores de cinco años no escolarizados y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como familias en condiciones de emergencia, preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas beneficiarios de la EIASA, cuenten con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria (SNDIF/MIR, 2017).<sup>7</sup>

De la LCF se logró inferir que son tres los objetivos que busca el fondo: 1. proveer desayunos escolares; 2. entregar apoyos alimentarios; y 3. brindar asistencia social. La provisión de desayunos escolares se refiere a la entrega de dichos apoyos a niños y niñas que asisten a escuelas públicas del Sistema de Educación Pública de México; la entrega de apoyos alimentarios se relaciona con la dotación, mediante programas sociales, de beneficios en forma de alimentos como insumos para su posterior preparación, a personas y familias que se encuentren en situación de emergencia social, pobreza, marginación o situación de vulnerabilidad.

La asistencia social, según el Art. 3 de la Ley de Asistencia Social (LAS), se define como “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación” (LAS, 2018); es decir, aquellas que se enfocan al logro de los objetivos de otorgar desayunos escolares y apoyos alimentarios, así como a aquellas que se consideran relevantes para modificar y mejorar las circunstancias que limitan el desarrollo social de las personas.

---

<sup>7</sup> Objetivo según el nivel de Propósito indicado en la Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS correspondiente al año 2017.

Por otra parte, resultó necesario destacar nuevamente que la estructura de la coordinación del fondo es el resultado de las relaciones entre actores, atribuciones, funciones, mecanismos de comunicación y sistemas de información que permiten la realización de las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento; éstas configuran el proceso de coordinación para manejar y utilizar los recursos del fondo y con ello, dar cumplimiento a sus objetivos, así como a los del RG33.

#### **4.2 Correspondencia de la estructura con los objetivos del RG33**

Se analizó la correspondencia de la estructura del fondo con los objetivos del RG33 según los procesos de descentralización, equidad y redistribución en las cuatro funciones IDASS. Respecto a la función de Integración se observó que, con base en los procesos básicos (monto a distribuir con base en el Índice de Vulnerabilidad Social y monto a distribuir con base en el Índice de Desempeño) aporta a los objetivos de descentralización y equidad en el gasto, con diversas áreas de oportunidad.

La descentralización se fortalece mediante la participación activa de las entidades federativas en la conformación y revisión del ID, el cual resulta del consenso entre el SNDIF y los SEDIF; se busca que las entidades federativas potencien su desempeño a partir de sus propias condiciones y particularidades.

A su vez, la integración de la fórmula atiende el objetivo relacionado con la equidad en el gasto en la medida en que se busca que ningún estado reciba menor presupuesto que el del año anterior, además, se asigna un presupuesto estatal (sin etiquetar) para que cada SEDIF distribuya los recursos según sus necesidades. De igual forma, se observó que los incrementos globales del presupuesto federal son usados para nivelar el presupuesto en donde haya asignaciones menores, en correspondencia con el IVS (DOF/SS, 2018). En esta dinámica, los estados que presentan mayores niveles de vulnerabilidad social son los que reciben mayores recursos.

Entre las áreas de oportunidad asociadas con la descentralización se observó que los SEDIF podrían desarrollar estrategias para que los informes proporcionados al SNDIF sean oportunos y se adecuen a los criterios establecidos. Asimismo, es pertinente desarrollar un marco normativo que regule convenios de colaboración, así como las reglas de operación para los programas alimentarios. Se plantea también la importancia de que la SS participe de manera más activa en el proceso de integración de la fórmula para la distribución de los recursos.

En la función de Integración se atienden tres procesos: 1. el acuerdo entre la SS y la SHCP para establecer la fecha de pago de los fondos de aportaciones federales (la SHCP solicita a la SS la distribución a nivel estatal del presupuesto del FAM-AS); 2. cuando la SS proporciona la información a la SHCP, ésta autoriza la distribución presupuestal y se publica en el DOF; asimismo, procede con la transferencia del recurso a las entidades federativas; y 3) transferencia de los recursos, por parte de las tesorerías estatales, a los SEDIF; éstos reciben el recurso y lo ejercen de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la LCF (DOF/SHCP, 2013, pág. 7). Esta función contribuye al fortalecimiento de la redistribución del ingreso, la equidad del gasto y, de manera parcial, a la descentralización.

Se observó que la normatividad para la distribución de los recursos promueve la descentralización y la equidad en la medida que se realiza con la participación de las entidades federativas según sus necesidades sociales. En este proceso, se identificaron áreas de oportunidad tales como la insuficiente certeza de que el monto asignado a las entidades federativas, vía la fórmula de distribución, se entregue de manera íntegra a los sistemas estatales. Tampoco se cuenta con un mecanismo formal genérico para definir la forma en la que las haciendas estatales transfieren los recursos a los SEDIF.<sup>8</sup> De igual forma, se observó que la descentralización se encuentra sujeta a la voluntad de las entidades federativas; es decir, cada entidad federativa cuenta con las facultades para definir la manera en que su hacienda estatal transferirá los recursos al SEDIF, o el esquema bajo el cual funcionará el manejo de los recursos del fondo entre la hacienda estatal y el SEDIF.

Para la función de Administración se identificó que contribuye, principalmente, al fortalecimiento de la descentralización. La EIASA, como instrumento a través del cual se operan los programas alimentarios se origina con el consenso entre el SNDIF y los sistemas estatales. La implementación de los programas alimentarios parte de una participación activa y conjunta entre la federación, los estados y municipios. Esto se realiza a través de diversas disposiciones normativas y de política pública como el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, el Programa Nacional de Asistencia Social 2014-2018 (PONAS), la Ley de Asistencia Social y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las áreas de oportunidad identificadas relacionadas con la función de Administración son la ambigüedad de la LCF respecto a la proporción que se debe destinar tanto a programas

---

<sup>8</sup> Comentario generado según las entrevistas a profundidad realizadas al personal servidor público del SNDIF.

alimentarios como a la asistencia social. De igual forma, no existen instrumentos normativos que contribuyan a asegurar una operación adecuada de los programas en las 32 entidades federativas, por ejemplo, el cumplimiento de los criterios de calidad nutricia.

La función de Supervisión y Seguimiento contribuye al objetivo de transparencia y rendición de cuentas; se logra a través de dos instrumentos internos: visitas de seguimiento a los SEDIF y el Informe Parcial de Cumplimiento del Proyecto Estatal Anual (IPPEA). Las áreas de oportunidad de esta función se relacionan con la necesidad de ampliar el número de visitas de seguimiento que se realizan de manera anual y con mejorar la oportunidad y calidad de los informes que los SEDIF envían al SNDIF. La rendición de cuentas también se lleva a cabo a través de un mecanismo externo como la obligación de los gobiernos estatales para informar, a través de la SHCP, sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAM-AS.

#### **4.3 Correspondencia de la estructura con los objetivos del FAM-AS**

Este apartado analizó cómo la estructura de la coordinación del fondo favorece o limita el acceso a alimentos que cumplan con los criterios de calidad nutricia para contribuir a la seguridad alimentaria de las personas en condiciones de vulnerabilidad. Se observó que la función de Integración, a través de la fórmula para establecer el ID y el IVS, contribuye a lograr los objetivos del FAM-AS y de la EIASA. Por lo que al ID respecta, la aportación se realiza a través del indicador de Fortalecimiento de Programas Alimentarios (FPA), los indicadores de focalización y cobertura con los componentes Cobertura de Municipios Prioritarios y Cobertura de Localidades Prioritarias y, mediante la implementación de los programas de la EIASA.

La contribución que realiza el IVS a los objetivos del Fondo y de la EIASA mediante los componentes que lo conforman: 1. Vulnerabilidad Familiar (población sin seguridad social en condiciones de pobreza y marginación); 2. Población de adultos mayores y personas con discapacidad; 3. Vulnerabilidad por Condiciones de Género (hogares con jefatura femenina, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y madres adolescentes); 4. Vulnerabilidad Infantil en Educación (menores de 6 a 14 años que no asisten a la escuela, a la deserción y reprobación escolar y mayores de 15 años que no terminaron la primaria); y 5. Factores de mortalidad infantil y nutrición (SS/DIF, 2017).

La función de Distribución integra las actividades asociadas con la asignación y transferencia de recursos a las entidades federativas. Se observó que aporta a los objetivos del fondo cuando los SEDIF reciben los recursos y lo ejercen según el acuerdo establecido

en el artículo 40 de la LCF; es decir, a desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social. Debe tenerse presente que los primeros dos se operan a través de la EIASA; sin embargo, ésta no contempla acciones relativas a la asistencia social.

Se observó que la función de Administración contribuye de manera directa a los objetivos del fondo, toda vez que las disposiciones federales señalan que los recursos del FAM-AS deben destinarse a desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social (LCF, 2018). Además, los lineamientos de la EIASA indican la forma en la que se administra y opera dicha estrategia. En particular, se hace hincapié en que la operación de los programas alimentarios se ubica dentro de las atribuciones y responsabilidades de los SEDIF; éstos deciden cómo se utilizarán los recursos del fondo según sus necesidades particulares. En este sentido, la atribución que tiene el SNDIF respecto de la coordinación administrativa es, exclusivamente, a nivel programático.

Los programas alimentarios poseen elementos que aportan a cumplir los objetivos planteados en el fondo, así como en la EIASA. El programa de Desayunos escolares aporta al acceso a alimentos inocuos y nutritivos de la población en edad escolar, sujeta a la asistencia social alimentaria; se otorgan desayunos fríos y calientes que deben cumplir con los Criterios de Calidad Nutricia (CCN). En el contexto de la seguridad alimentaria, se ha documentado la manera en la que el desayuno puede favorecer el desempeño escolar y las funciones cognitivas. Se observa una contribución similar del programa Atención alimentaria a menores de 5 años en condiciones de riesgo y no escolarizados busca contribuir al acceso a alimentos inocuos y nutritivos de este grupo de edad que se encuentra en condición de riesgo y vulnerabilidad.

Otro programa que contribuye a lograr la seguridad alimentaria es el de Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables. En este caso, se brinda acceso a alimentos inocuos y nutritivos a sujetos en condiciones de riesgo y vulnerabilidad; la entrega de apoyos alimentarios debe cumplir con los CNN y se deben acompañar de acciones de orientación alimentaria y producción de alimentos. El programa Asistencia alimentaria a familias en desamparo posee un objetivo similar al de Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables, no obstante, el apoyo se dirige a la población que ha sido afectada por la ocurrencia de fenómenos naturales destructivos; aporta al cumplimiento del fondo en lo relativo a apoyos alimentarios.

Además, resaltó que para lograr una gestión efectiva existen diversos documentos de carácter programático como los criterios para elaborar el PEA (herramienta para la

planeación estratégica y operativa), IPPEA (avance de acciones) y las ROP (criterios para la provisión de los apoyos a la población).

La función de Supervisión y Seguimiento se sustenta en dos procesos fundamentales. Por una parte, se busca verificar la correcta aplicación de los recursos (humanos, materiales y financieros), así como dar seguimiento al ejercicio de los mismos. Las actividades que la conforman se basan en el acompañamiento que hace el SNDIF a los SEDIF, así como en el seguimiento que los SEDIF, conjuntamente con los SMDIF realizan en lo referente a los recursos para lograr los objetivos indicados en la EIASA. Otro conjunto de actividades las realiza la SHCP, a través del Sistema de Formato Único (SFU) para verificar el uso de los recursos bajo un enfoque de resultados; éstos se ven reflejados en el desempeño de los avances de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

De forma particular, los procesos y actividades que favorecen el cumplimiento de los objetivos del fondo son: 1. las visitas de seguimiento que el SNDIF realiza a los SEDIF para obtener información mayormente cualitativa sobre la operación de los programas y el cumplimiento de los objetivos de la EIASA; 2 información que se envía los SEDIF al SNDIF como las ROP, el PEA, IPPEA, así como informes mensuales; 3. el “Encuentro Nacional de Alimentación y Desarrollo Comunitario” en el que se revisan y difunden el desempeño anual del SNDIF y SEDIF; y 4. mecanismos de seguimiento federales de los recursos como el SFU y los relativos a los indicadores de los niveles de Fin y de Propósito de la MIR del fondo.

#### **4.4 Principales hallazgos del análisis sustantivo**

El análisis sustantivo permitió identificar que, en términos generales, la coordinación del FAM-AS favorece la consecución de los objetivos del RG33 y de dos de los tres objetivos establecidos para el FAM-AS. Tal observación se refleja en los siguientes hallazgos:

1. La normatividad federal para delimitar los objetivos del FAM-AS es insuficiente y poco clara; no se observan disposiciones que describan cada uno de los objetivos del fondo. Tampoco se identificaron disposiciones legales para definir explícitamente los objetivos y fines que atienden los fondos integrados en el RG33.
2. En términos generales la estructura de la coordinación del FAM-AS, a nivel federal, favorece el cumplimiento de los objetivos del RG33. En particular, promueve la descentralización y la redistribución con equidad. Se observan limitantes para el logro de una plena transparencia y rendición de cuentas.

3. La estructura de la coordinación del FAM-AS promueve la existencia de espacios de diálogo con los SEDIF para la revisión, retroalimentación y seguimiento de las actividades realizadas con recursos del fondo en el marco establecido por la EIASA. Asimismo, estos espacios posibilitan el acercamiento de los operadores estatales de los programas que utilizan los recursos del fondo.
4. Los espacios de diálogo y las discusiones de política para mejorar el desempeño del fondo únicamente se presentan dentro de la estructura del SNDIF y la relación que se establece con los SEDIF; no se observan interacción con la SHCP, la SS o la Cámara de Diputados.
5. En las disposiciones normativas (LAS, LGE, LGS y LGDS) no se identificó una definición acotada sobre el concepto de asistencia social o de acciones específicas que puedan ser consideradas como asistencia social.
6. El FAM-AS no está reconocido en la programación nacional como un elemento de relevancia que vincula los sectores alimentación, salud y educación desde una perspectiva de asistencia social.
7. La LCF establece que los recursos del FAM-AS se pueden ejercer en desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social. No obstante, no especifica si los recursos del FAM-AS se pueden ejercer para atender sólo uno de los objetivos, o bien, los tres al mismo tiempo. Así, no existen elementos mínimos que especifiquen obligatoriamente, para las entidades federativas, cuáles son los porcentajes de recursos que deben asignarse para cada tipo de apoyo.
8. No se observan disposiciones normativas en el ámbito federal para obligar a las entidades federativas a realizar evaluaciones periódicas sobre las problemáticas y necesidades que busca atender el fondo. Tampoco se observan normas que obliguen a los SEDIF a establecer convenios de colaboración con los SMDIF para mejorar el proceso de administración de los recursos y los programas.
9. La distribución de los recursos responde a criterios de redistribución y equidad en la medida que los resultados que logran las entidades federativas en la operación de los programas alimentarios se valoran a través del ID y el IVS, los cuales consideran las necesidades específicas de cada entidad federativa.
10. No existe claridad entre los objetivos que persigue el FAM-AS y los de la EIASA, esto ha generado que la EIASA se convierta en el marco de referencia para la planeación y ejercicio de los recursos del fondo.

11. Dado que el 98 por ciento de los recursos que reciben las entidades federativas se asignan con base en el IVS, se observa la posibilidad de que el sistema de incentivos del fondo funciones de manera inversa; es decir, que las entidades federativas no sigan las disposiciones de la EIASA y continúen recibiendo, por lo menos, la misma cantidad de recursos que en los ejercicios anteriores.
12. La MIR 2017 atendió parcialmente los objetivos del fondo; se abordó únicamente lo correspondiente a seguridad alimentaria y no se incluyeron aspectos relacionados con la asistencia social.

## 5. Análisis Integral del Fondo: Efectividad de la Coordinación

Esta sección describe el **análisis integral sobre la efectividad de la coordinación del fondo** desarrollado para valorar la efectividad de la coordinación que se realiza actualmente, en términos de lo requerido para alcanzar una coordinación efectiva de tipo ideal. Asimismo, se presenta para la estructura general de la coordinación del FAM-AS un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

### 5.1 La coordinación efectiva

La observación, descripción y análisis de la coordinación del FAM-AS, desde las perspectivas de análisis procedimental y sustantiva, permitió identificar qué elementos conforman la estructura de la coordinación, tanto formales e informales, y cómo contribuyen o limitan el logro de los objetivos del fondo y del RG33. A su vez, sirvió para señalar los elementos que son necesarios para lograr una mayor efectividad de la coordinación.

#### 5.1.1. Aproximación al concepto de coordinación efectiva desde las necesidades del FAM-AS

A partir de definiciones extraídas de las teorías clásicas de la organización y del nuevo institucionalismo sociológico y los conceptos de coordinación, eficiencia, efectividad y lo intra e inter-organizacional, fue posible construir y acotar una definición de coordinación efectiva, la cual considera las necesidades del FAM-AS y las cuatro funciones IDASS por medio de las cuales se realiza el proceso de coordinación. Esta definición se utilizó como base para valorar la efectividad de la coordinación del FAM-AS:

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

En conjunto, estas actividades se deben enfocar, con la mayor efectividad y eficiencia posibles, en lograr el cumplimiento de tareas colectivas y objetivos comunes. En este contexto, se debe considerar la consecución de los objetivos del Ramo General 33 <<descentralización, redistribución y equidad del gasto>> y los establecidos para el

FAM-AS <<desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social>>. Para lograr la máxima efectividad, este proceso de coordinación debe reconocer la interdependencia de los actores involucrados para lograr los objetivos establecidos y estar basado en la efectividad de las relaciones dentro de cada organismo o dependencia y entre las dependencias, para la generación de mecanismos de cooperación y comunicación que fomenten la planeación oportuna, la definición de procesos, la temporalidad acertada, la secuencia necesaria de actividades y que proporcione la suficiencia de recursos dentro y fuera de cada dependencia y organismo involucrado para lograr los objetivos y metas definidas en la normatividad federal.

Para ello, es primordial la implementación de mecanismos de programación impersonal (planeación) y de retroalimentación grupal. La planeación, como mecanismo de programación, permitirá determinar un conjunto de reglas, perfiles definidos de responsabilidades y el establecimiento de vías de comunicación vertical y horizontal dentro y fuera de cada dependencia y organismo. La retroalimentación grupal genera la necesidad de crear espacios de diálogo que permitirán la construcción, evaluación y actualización del diseño de políticas, programas y metas, así como la resolución de conflictos e imprevistos que los niveles de desarrollo nacional generen. La división del trabajo, la definición de atribuciones y responsabilidades de acuerdo con el nivel de cada actor y la distribución de funciones, subfunciones y procedimientos a ser desarrollados son elementos fundamentales para lograr la mayor efectividad en el logro de los procesos que conllevan al cumplimiento de los objetivos finales. Para ello, se debe considerar la estructuración de una coordinación que, en atención a las necesidades del FAM-AS, priorice los siguientes determinantes relacionados con la efectividad de la coordinación:

1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones, considerando la normatividad federal, la definición de estructura orgánicas, ingeniería de procesos y la distribución del poder.
2. Determinación del liderazgo de actores clave en el proceso de coordinación de los recursos del FAM-AS para mejorar la dirección necesaria para planear y ejercer los recursos en un marco de coordinación programática nacional.
3. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Integración, la cual establece las actividades relacionadas con la determinación de las fórmulas de distribución de los recursos y la incorporación de las fuentes de información relevantes para la distribución de los recursos.
4. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Distribución, que considera las actividades relacionadas con la asignación y transferencia de los recursos del FAM-AS a las entidades federativas.
5. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Administración, a la que se atribuye la definición de disposiciones federales para la gestión de los recursos del fondo.
6. Definición de la estructura de la coordinación relacionada con la función de Supervisión y Seguimiento, considerando que se refiere al establecimiento de mecanismos con los que

cuentan las dependencias relacionadas con la coordinación del fondo para verificar la correcta aplicación de los recursos y dar un seguimiento al ejercicio de los mismos, así como a la generación de información.

7. Cumplimiento de los objetivos del Ramo General 33 y el FAM-AS en la planeación y ejercicio de los recursos.
8. Creación de espacios de diálogos, concertación y discusión de políticas que permitan revisar las condiciones y necesidades de cada problema a atender para la actualización oportuna de políticas y estrategias que ejercen recursos del fondo.
9. Definición de mecanismos para el intercambio de información entre actores.
10. Comunicación efectiva entre actores.

### 5.1.2. Identificación de elementos mínimos para el logro de la coordinación efectiva

La definición propuesta de coordinación efectiva aporta un panorama general sobre las necesidades que deben considerarse para el logro de una coordinación efectiva <<de tipo ideal>>. En ese sentido, INSAD propuso una estructura específica que utiliza los diez determinantes presentados como categorías generales de cumplimiento para el logro de una mejor efectividad en el proceso de coordinación de los recursos del fondo. En esta estructura, se definieron, a su vez, 148 elementos mínimos que deben ser considerados para lograr la coordinación efectiva hacia la que se debe tender para permitir el pleno cumplimiento de los objetivos del RG33 y del FAM-AS. Los 148 elementos mínimos se asociaron a cada una de las diez categorías de análisis de la siguiente forma (Cuadro 1):

**Cuadro 1. Número de elementos mínimos de análisis por categoría.**

Categorías	Elementos mínimos de análisis
1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones	14 elementos
2. Liderazgo en el proceso de coordinación de los recursos del fondo	5 elementos
3. Estructura de la coordinación: Integración	26 elementos
4. Estructura de la coordinación: Distribución	14 elementos
5. Estructura de la coordinación: Administración	21 elementos
6. Estructura de la coordinación: Supervisión y Seguimiento	28 elementos
7. Cumplimiento de objetivos: Ramo General 33 y FAM-AS	12 elementos
8. Espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas	12 elementos
9. Mecanismos para el intercambio de información	5 elementos
10. Comunicación efectiva	11 elementos
<b>TOTAL</b>	<b>148 elementos</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la definición de coordinación efectiva, categorías y elementos mínimos de análisis.

Los elementos mínimos de cada categoría de la coordinación efectiva se pueden consultar en el Anexo 8.

## **5.2 Evaluación de la estructura de la coordinación del FAM-AS hacia una coordinación efectiva**

Para evaluar el nivel de efectividad de la coordinación del fondo se ocupó una metodología basada en dos enfoques de análisis: uno procedimental y otro sustantivo. Ambos estuvieron basados en la propuesta de definición de coordinación efectiva presentada anteriormente. Esta definición permitió definir un conjunto de categorías de análisis y elementos mínimos a considerar para poder aproximarse a la consecución de la coordinación efectiva. A través de ambas metodologías para evaluar la efectividad de la coordinación, dichas categorías y elementos mínimos de análisis fueron evaluados para valorar la estructura actual de la coordinación del FAM-AS, con miras hacia el logro de una coordinación efectiva de tipo <<ideal>>.

### *5.2.1. Metodología para la valoración ordinal de la coordinación efectiva*

Esta propuesta metodológica tuvo como fin proporcionar una valoración ordinal que permitiera valorar, en una escala ordinal de cero al diez, el grado o nivel de cumplimiento con el que actualmente cuenta la estructura de la coordinación del FAM-AS respecto de los elementos mínimos de coordinación efectiva. Para su realización se aplicó la siguiente secuencia metodológica: 1. se revisó la presencia y cumplimiento de cada elemento mínimo de las diez categorías; 2. a cada elemento mínimo se le asignó un valor ordinal, según su nivel de cumplimiento: “0” para el no cumplimiento; “0.5” para cumplimiento parcial y “1” para cumplimiento total; 3. en cada categoría se calculó el promedio simple con los valores asignados a sus elementos mínimos; 4 se obtuvo un promedio general ponderado de las diez categorías, donde el ponderador de cada categoría se calculó como la proporción que el número de elementos mínimos de dicha categoría representa del total de 148 elementos mínimos (Cuadro 2). Es importante señalar que cada ponderador se multiplicó por 10 para generar una medida de valoración ordinal (promedio general ponderado) que tomara valores entre 0 y 10, donde el cero representa que ningún elemento de la coordinación efectiva se cumple; mientras que el diez significa que se cumplen todos los elementos necesarios para una coordinación efectiva de tipo ideal.

**Cuadro 2. Cálculo de ponderadores por categoría de coordinación efectiva**

Categorías	Elementos mínimos por categoría	Método de cálculo del ponderador	Ponderador de la categoría
1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones	14	$(14/148)*10$	0.9459
2. Liderazgo en el proceso de coordinación de los recursos del fondo	5	$(5/148)*10$	0.3378
3. Estructura de la coordinación: Integración	26	$(26/148)*10$	1.7568
4. Estructura de la coordinación: Distribución	14	$(14/148)*10$	0.9459
5. Estructura de la coordinación: Administración	21	$(21/148)*10$	1.4189
6. Estructura de la coordinación: Supervisión y Seguimiento	28	$(28/148)*10$	1.8919
7. Cumplimiento de objetivos: Ramo General 33 y FAM-AS	12	$(12/148)*10$	0.8108
8. Espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas	12	$(12/148)*10$	0.8108
9. Mecanismos para el intercambio de información	5	$(5/148)*10$	0.3378
10. Comunicación efectiva	11	$(11/148)*10$	0.7432
	<b>TOTAL = 148</b>		<b>SUMA = 10</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las categorías y elementos mínimos de la definición de coordinación efectiva.

### 5.2.2. Metodología para la valoración cualitativa de la coordinación del fondo

Como segunda opción de análisis, la metodología para valorar cualitativamente la coordinación del fondo en términos del cumplimiento de la coordinación efectiva también se basó en la definición de la coordinación efectiva y la especificación de categorías y elementos mínimos para su análisis. Esta metodología buscó evaluar la efectividad de la coordinación del fondo de manera cualitativa: se enfocó en analizar la presencia de cada elemento mínimo de las diez categorías para definir si su cumplimiento era total, parcial o no había cumplimiento. Esta valoración permitió ilustrar (colorear) los elementos mínimos con una técnica de semaforización en la que el color verde correspondió al cumplimiento total, el amarillo al cumplimiento parcial y el rojo al no cumplimiento. Posteriormente, se realizó un conteo de los elementos mínimos valorados con cada color para cada categoría, lo que permitió colorear a las diez categorías en función de los elementos mínimos que predominaron en cada una. Los colores empleados en la semaforización sirvieron para establecer prioridades de atención; es decir, las categorías marcadas en rojo se consideraron como las de mayor prioridad para ser atendidas y lograr una coordinación

efectiva; las amarillas se tomaron en cuenta como medianamente prioritarias. En las de color verde, entendidas como las de menor prioridad, se determinó la necesidad de continuar con su supervisión para fomentar que la buena coordinación se siga manteniendo.

### **5.3 Resultados de la evaluación de la coordinación efectiva**

A partir de la propuesta metodológica de los dos enfoques descrita anteriormente, se presentan los resultados obtenidos en la valoración ordinal del nivel de cumplimiento de la coordinación efectiva y la correspondiente a la valoración cualitativa. Es importante aclarar que la interpretación de estas metodologías y los resultados surgidos del análisis de efectividad debe considerar que las causas que inciden en el incumplimiento de la plena coordinación efectiva se originan, principalmente, a partir del diseño institucional y jurídico de la estructura de la coordinación y de la falta de atribuciones específicas de los actores involucrados. Ante esta situación, se enfatiza que la responsabilidad de priorizar la atención de los elementos de la coordinación efectiva no recae en un solo actor; intervienen todos los actores de los diferentes ámbitos de responsabilidad: federal, estatal y municipal.

#### *5.3.1. Resultados de la evaluación de la coordinación efectiva desde un enfoque de valoración ordinal*

La propuesta metodológica para valorar ordinalmente el estado actual de la estructura de la coordinación del fondo permitió realizar un análisis específico para observar el cumplimiento de cada una de las categorías y elementos mínimos de la coordinación efectiva. El análisis y justificación de la valoración de cada elemento mínimo por categoría de coordinación efectiva se puede observar en el Anexo 9. Este análisis permitió generar los promedios para cada categoría, con base en la valoración de cada elemento mínimo. Con base en el análisis realizado, se calcularon los promedios simples para cada categoría. Usando los ponderadores definidos para cada categoría, se calculó el promedio ponderado por categoría de análisis. Los promedios ponderados resultantes fueron sumados para construir la valoración ordinal general que genera una aproximación al cumplimiento actual de la coordinación efectiva. Los resultados se muestran en la Cuadro 3.

**Cuadro 3. Valoración ordinal por categoría y valoración ordinal general de la coordinación efectiva**

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

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

Los resultados de la valoración ordinal general del nivel de cumplimiento de la coordinación efectiva mostraron que la estructura actual de la coordinación cuenta con elementos que, hasta la fecha, han permitido la realización de las gestiones y procesos necesarios para el manejo de los recursos del FAM-AS y han coadyuvado al cumplimiento de los objetivos del RG33 y del fondo, aunque de forma parcial en algunos casos (ver Anexo 9). Sin embargo, la funcionalidad de la estructura no implica un cumplimiento total de los elementos necesarios para lograr una coordinación efectiva. Esto pudo observarse en la valoración ordinal general de la coordinación, la cual mostró que, en una escala del cero al diez (donde cero es el no cumplimiento absoluto y diez el logro total de la coordinación efectiva), el estado actual de la estructura de la coordinación del FAM-AS hacia la consecución de una coordinación efectiva se encuentra en una categoría de 3.88. Es decir, existen elementos que se cumplen de manera total, parcial y otros que no se cumplen; predomina la existencia de los elementos que no se cumplen. La diferencia de 6.12 puntos respecto de la valoración máxima (10 puntos) muestran la existencia de elementos que no se están cumpliendo y

que, considerando la propuesta de definición de coordinación efectiva, son necesarios para alcanzar una efectividad de tipo <<ideal>> en la coordinación del fondo.

### 5.3.2. Resultados de la evaluación de la coordinación efectiva desde un enfoque de valoración cualitativa

La propuesta metodológica para la valoración cualitativa del estado actual de la estructura de la coordinación del FAM-AS hacia el logro de una coordinación efectiva, a diferencia de la metodología de valoración ordinal, no tenía como finalidad la generación de una medición numérica del nivel de efectividad de coordinación. A través de una metodología de semaforización, permitió profundizar, identificar y especificar las necesidades generales de la coordinación y los elementos mínimos a priorizar para mejorar la efectividad de la estructura de la coordinación en el ámbito federal.

Los resultados de la aplicación de esta metodología identificaron que todas las categorías presentan elementos mínimos que no se cumplen o que se cumplen de manera parcial, por lo que es necesario considerarlos como prioridades para la mejora de la efectividad de la coordinación del fondo (ver Anexo 9). Resalta que la categoría vinculada con el cumplimiento de los objetivos del RG33 y el FAM-AS es la que tiene menos elementos mínimos para la coordinación efectiva que no se cumplen en la actualidad, mientras que la categoría relacionada con la estructura de la función de Integración es la que presenta mayor necesidad de atención; presenta el mayor número de elementos mínimos no cubiertos actualmente (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Conteo de cumplimiento de elementos mínimos por categoría para semaforización**

Categorías	Número de elementos con cumplimiento total	Número de elementos con cumplimiento parcial	Número de elementos con no cumplimiento	Total de elementos valorados
1. Articulación de reglas y disposiciones formales para la toma de decisiones	0	8	6	14
2. Liderazgo en el proceso de coordinación de los recursos del fondo	1	1	3	5
3. Estructura de la coordinación: Integración	2	8	16	26
4. Estructura de la coordinación: Distribución	5	4	5	14

**Cuadro 4. Conteo de cumplimiento de elementos mínimos por categoría para semaforización**

Categorías	Número de elementos con cumplimiento total	Número de elementos con cumplimiento parcial	Número de elementos con no cumplimiento	Total de elementos valorados
5. Estructura de la coordinación: Administración	3	8	10	21
6. Estructura de la coordinación: Supervisión y Seguimiento	10	9	9	28
7. Cumplimiento de objetivos: Ramo General 33 y FAM-AS	6	4	2	12
8. Espacios de diálogo, concertación y discusión de políticas	1	4	7	12
9. Mecanismos para el intercambio de información	1	0	4	5
10. Comunicación efectiva	4	3	4	11
<b>TOTAL = 148</b>				

Fuente: Elaboración propia con información generada con el análisis metodológico de valoración cualitativa.

El conteo de elementos mínimos de cada categoría que se cumplen de manera total, parcial o no se cumplen, permitió identificar que, de manera mayoritaria, predominan los elementos de la coordinación efectiva que no están presentes en la estructura actual de la coordinación del fondo. Se observó que existen cinco categorías en las que predominó el no cumplimiento de elementos mínimos relacionados con la coordinación efectiva: la categoría 2, la 3, la 5, la 8 y la 9. Estas cinco categorías se consideran como las de mayor prioridad de atención; cuentan con la mayor cantidad de elementos mínimos para la coordinación efectiva no cumplidos actualmente. Deben priorizarse en el diseño y modificación de la estructura de la coordinación para lograr mejorar el nivel de efectividad con la que se coordinan los recursos del FAM-AS en el ámbito federal.

Por su parte, se observó solo una categoría en la que predominó el cumplimiento parcial de los elementos mínimos para la coordinación efectiva: la 1. Esta categoría se considera de prioridad media, ya que ocho de sus 14 elementos mínimos se cumplen de manera parcial, por lo que los esfuerzos deben buscar mejorar la estructura de la coordinación para elevar al cumplimiento a un nivel total. En contraste, sólo dos categorías mostraron una mayor presencia del cumplimiento total de los elementos mínimos definidos para medir la coordinación efectiva: la categoría 6 y la 7. Aunque se consideran como las menos

prioritarias para el logro de la coordinación efectiva, eso no implica que deban ser no supervisadas. La atención de estas categorías debe enfocarse en dos fines: por un lado, mantener el desempeño de los elementos que la estructura actual cumple de manera total y, por otra parte, enfocarse en consolidar la existencia de los elementos que no se cumplen o se cumplen de manera parcial. Cabe destacar que las dos categorías restantes, la 4 y la 10, mostraron una mayor presencia balanceada entre elementos que se cumplen totalmente y elementos que no se cumplen dada la estructura actual de la coordinación del fondo. Para su atención, será necesario considerar el cuidado de los elementos que se cumplen totalmente hacia la coordinación efectiva y dar un igual peso a la atención de aquellos que no se cumplen, logrando así mejorar la coordinación del FAM-AS, desde el ámbito federal, para el logro de una coordinación efectiva.

#### 5.4 Análisis FODA de la estructura de la coordinación del FAM-AS

El análisis de la coordinación del FAM-AS a nivel procedimental, sustantivo y en cuanto a la coordinación efectiva, permitieron identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) presentes actualmente en la estructura de la coordinación del fondo. A continuación se presenta el análisis FODA realizado para la estructura general de la coordinación del FAM-AS (Cuadro 5). El análisis FODA para cada una de las cuatro funciones IDASS relacionadas con la coordinación puede consultarse en el Anexo 10.

**Cuadro 5. Análisis FODA para la estructura de la coordinación del FAM-AS**

Fortalezas	Sustento
Consideración de la inseguridad alimentaria como problema de atención prioritario.	El fondo, a través de sus objetivos, y la EIASA, en su objetivo general y cuatro programas de asistencia alimentaria, consideran la importancia prioritaria de atacar la inseguridad alimentaria.
Existencia de mecanismos específicos de planeación y ejecución de recursos que oriente el actuar de los SEDIF.	Los Lineamientos de la EIASA, como marco de referencia para la coordinación programática de los recursos del FAM-AS, establecen especificaciones para la planeación del uso de los recursos del fondo en torno al cumplimiento de los objetivos de desayunos escolares y apoyos alimentarios para contribuir a reducir la inseguridad alimentaria.
Disponibilidad del FAM-AS como fuente de financiamiento de la EIASA.	El FAM-AS permite ejercer recursos para los cuatro programas alimentarios establecidos por la EIASA, con un enfoque de amplitud que da a las entidades federativas un amplio rango de acción para adecuarlos a sus necesidades específicas.

**Cuadro 5. Análisis FODA para la estructura de la coordinación del FAM-AS**

Contribución de las funciones IDASS al logro los objetivos del FAM-AS.	El análisis sustantivo de la coordinación del fondo mostró cómo se articulan estas funciones, en el ámbito de sus competencias, para el logro de los objetivos del FAM-AS.
<b>Oportunidades</b>	<b>Sustento</b>
Establecimiento de los objetivos del FAM-AS en la normatividad.	La LCF establece que los objetivos en los que las entidades federativas deberán usar los recursos del FAM-AS son tres: desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social. Esto deberá realizarse con base en las disposiciones de la LAS; no obstante, ninguna de las dos leyes mencionadas define y acota estos objetivos. Ambas leyes podrían incorporar la definición de estos objetivos a su normatividad, así como una previsión y delimitación del tipo de apoyos a entregar.
Adecuada correspondencia entre la estructura del SNDIF, los SEDIF y la coordinación de la EIASA respecto a las cuatro funciones IDASS.	Aunque actualmente la estructura es funcional, resulta insuficiente para realizar las mejoras necesarias en cuanto a la profundidad que requieren las actividades relacionadas con las cuatro funciones de la coordinación, en lo que respecta a la EIASA.
Articulación de acciones entre actores.	En términos de coherencia y consistencia, las acciones, a nivel federal y estatal, se perciben bien articuladas; el análisis procedimental y sustantivo permitió identificar oportunidades de mejora.
Cumplimiento de los objetivos del RG33 a través de la coordinación del FAM-AS.	La estructura de la coordinación del fondo favorece el cumplimiento del objetivo de descentralización y los principios de redistribución y equidad del gasto. No obstante, establece algunas limitantes para el logro de una plena transparencia y rendición de cuentas, ya que no se da un seguimiento constante ni un acompañamiento completo al uso de los recursos ni a su ejercicio, con un enfoque que delimite la asignación y el tipo de apoyos a otorgar.
<b>Debilidades</b>	<b>Sustento</b>
Fragilidad en los mecanismos formales para la coordinación del FAM-AS.	Los elementos normativos que definen los mecanismos formales para la coordinación del fondo carecen de claridad, ya que no se reconocen a todos los actores involucrados y no especifican con completitud los elementos necesarios para la realización de todos los mecanismos de las cuatro funciones IDASS.
Fragilidad en el papel desempeñado por la SS como coordinadora de sector.	El rol de la SS para participar en el proceso de coordinación del FAM-AS ha sido delegado completamente al SNDIF; su participación se limita a publicar en el DOF la fórmula de distribución, los componentes y variables de las fórmulas y la información utilizada, y a fungir como un intermediario para la comunicación entre el SNDIF y la SHCP.

**Cuadro 5. Análisis FODA para la estructura de la coordinación del FAM-AS**

Falta de reconocimiento del SNDIF para conducir la coordinación programática del FAM-AS.	La normatividad federal no reconoce, de manera explícita, la atribución del SNDIF para coordinar programáticamente, a través de la EIASA, el FAM-AS.
Inexistencia de mecanismos de obligatoriedad para el cumplimiento de la EIASA por parte de los SEDIF.	La EIASA, como marco de referencia para la coordinación programática de los recursos del FAM-AS, es un instrumento diseñado por el SNDIF y reconocido por los SEDIF; no es vinculante ni obligatorio.
Inexistencia de un padrón nacional de beneficiarios.	No se identificó un padrón nacional de beneficiarios que reciban apoyos de programas que ejercen recursos del FAM-AS.
<b>Amenazas</b>	<b>Sustento</b>
Vacíos en la normatividad federal para la coordinación del FAM-AS.	La normatividad federal no explícita la estructura orgánica específica para la coordinación del fondo; no se describen todos los procesos involucrados en la coordinación; no se detallan todos los actores, atribuciones ni responsabilidades.
Nulo reconocimiento en la disposición federal a la EIASA como el marco de referencia para la coordinación programática del FAM-AS.	La normatividad federal, a nivel de leyes y reglamentos, no cuenta con un apartado en el que se especifique que la coordinación programática de los recursos del fondo se realizará, bajo responsabilidad del SNDIF, a través de la EIASA.
Insuficiencia de los recursos del fondo para dar cobertura a toda la población objetivo.	A través de entrevistas a profundidad con personal servidor público de algunos SEDIF, se identificó que los recursos del FAM-AS son insuficientes para dar atención y brindar apoyos a todas las personas en estado de necesidad o situación de vulnerabilidad que presentan necesidades de inseguridad alimentaria o asistencia social.
Inexistencia de determinaciones presupuestarias en la ley para definir qué porcentaje de los recursos debe asignarse a cada uno de los objetivos del FAM-AS.	La LCF solo establece que los estados deben condicionar el gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos con objeto de asignar eficiente y eficazmente los recursos a la población objetivo del fondo, dando atención a lo establecido en la LAS. No se define ningún mecanismo o tipo de evaluación que las entidades federativas deban considerar para la asignación de los recursos del fondo.
Fragilidad en la coordinación del fondo para el cumplimiento del objetivo de asistencia social	La EIASA, percibida como instrumento de coordinación del fondo, no contempla lo relativo al concepto de “asistencia social”; su alcance está limitado a los programas alimentarios y los desayunos escolares, bajo un esquema de atención que involucra cuatro programas.

Fuente: Elaboración propia con base en información del análisis procedimental, el análisis sustantivo y la valoración de la coordinación efectiva.

## Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se presentan las principales conclusiones y las 13 recomendaciones que son resultado del análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), así como de los hallazgos identificados a lo largo de la evaluación.

### Conclusiones

1. La planeación y ejercicio de los recursos del FAM-AS no están normativamente vinculados, de manera formal, con la EIASA. Esta vinculación ha surgido como un acuerdo de voluntades entre el SNDIF y los SEDIF y ha sido benéfica para el cumplimiento de los objetivos del RG33 y del fondo. Se ha logrado que los SEDIF estén de acuerdo y actúen, en términos generales, dentro del mismo marco de referencia para definir la manera en que se utilizarán los recursos del FAM-AS. Además, la rectoría del SNDIF en cuanto al manejo y coordinación de la EIASA ha fomentado un aseguramiento nacional de características mínimas nutricionales para los alimentos que son entregados con apoyos financiados con recursos del fondo.
2. El SNDIF no cuenta con una atribución específica, determinada en el marco jurídico federal, para involucrarse en la coordinación programática del uso de los recursos del FAM-AS ni para diseñar un marco de referencia, como es la EIASA, para la planeación, ejercicio y supervisión del uso de los recursos del mismo. Tampoco cuenta con responsabilidades que le confieran la capacidad de supervisar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos del fondo que realizan las entidades federativas. Sin embargo, sus responsabilidades como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada conferidas en la Ley de Asistencia Social le han permitido avanzar e implementar la EIASA como un marco de referencia para llevar a cabo estas tareas. El reconocimiento de su liderazgo, por parte de los SEDIF, y el acuerdo con ellos para la implementación de la EIASA han permitido un ejercicio medianamente coordinado de los recursos del FAM-AS, pero sin un ambiente de obligatoriedad en el actuar de los SEDIF. Para mejorarlo, es necesario otorgar al SNDIF las atribuciones pertinentes para realizar específicamente estas tareas y buscar que el actuar de los SEDIF, en cuanto a la planeación y ejercicio de los recursos, esté obligatoriamente regido por la EIASA como un marco de referencia, permitiendo la desconcentración de poder y toma de decisiones para que los estados puedan ejercer los recursos de acuerdo con sus necesidades específicas.

3. No existe una estructura definida para atender la coordinación del FAM-AS, por lo que, de manera formal, no se observa interrelación ni correspondencia hacia los procesos que conforman las funciones IDASS. Sin embargo, la correspondencia entre la estructura del SNDIF, los SEDIF y la coordinación de la EIASA respecto a dichas funciones es adecuada. El SNDIF se ha visto en la necesidad de destinar recursos propios para realizar las actividades que son necesarias para lograr la mejor coordinación de los recursos del fondo, sin contar con personal o recursos financieros y materiales específicos para ello.
4. La distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza con base en dos índices: Índice de Desempeño e Índice de Vulnerabilidad Social; el primero representa el 2 por ciento de los recursos y, el segundo, el 98 por ciento. Aunque la SS es la dependencia coordinadora del sector, su participación en este proceso es prácticamente nula. A su vez, en la percepción de algunos de los servidores públicos del SNDIF, se carece de facultades para la ejecución de dicha fórmula. Tampoco se tiene la certeza de que el monto asignado a las entidades federativas se entregue completa y oportunamente a los SEDIF.
5. No existen, a nivel federal, reglas de operación generales que regulen las funciones de operación y administración de los programas alimentarios en las entidades federativas; resulta ser un proceso voluntario más que obligatorio. Algunos estados han desarrollado reglas de operación como parte de sus procesos para la distribución de los recursos requeridos para la operación de los programas en los municipios.
6. En la administración pública federal y dentro del ejercicio estatal de los recursos del fondo se observa una clara confusión que no permite distinguir al FAM-AS de la EIASA. En este sentido, los actores involucrados en la estructura de la coordinación de los recursos del fondo consideran *de facto* a la EIASA como una herramienta con la que se <<debe>> manejar al FAM-AS, cuando esta relación se ha mantenido únicamente por el acuerdo de voluntades entre el SNDIF y los SEDIF. Esta confusión ha generado que se atribuya al FAM-AS, a nivel federal, el mismo objetivo de la EIASA, cuando sus objetivos son diferentes; los objetivos del fondo son de carácter general, mientras que el objetivo de la EIASA es particular y enfocado a los cuatro programas con los que actualmente se opera. Será necesario considerar esta separación para una mejor planeación y ejercicio de los recursos del fondo.

7. El marco jurídico federal que rige actualmente al RG33, al FAM-AS y a la EIASA no cuenta con definiciones claras y específicas sobre las funciones de Integración, Distribución, Administración y, Supervisión y Seguimiento (IDASS) que están vinculadas a la estructura de la coordinación de los recursos del fondo. Esto genera que los límites entre las funciones y los actores involucrados en cada una de estas sean confusos. Se considera prioritario definir y limitar los elementos que participan en cada una de las cuatro funciones IDASS para clarificar las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de coordinación del FAM-AS y mejorar la efectividad de la coordinación hacia el logro de una coordinación efectiva.
8. El SNDIF carece de facultades para fiscalizar el uso de los recursos del fondo; su atribución se limita a la emisión de recomendaciones. Los avances en cuanto al seguimiento se han logrado como resultado de la autoridad simbólica del SNDIF, así como a través de la coordinación que se ha establecido con los SEDIF por medio de la EIASA. Asimismo, las visitas anuales que se hacen a los SEDIF, el acuerdo de voluntades en el que se sustenta la actualización de la EIASA, así como los PEA e IPPEAS se han convertido en mecanismos que fortalecen las tareas de supervisión y seguimiento.
9. La normatividad federal no reconoce, define y acota de manera precisa los objetivos para los que fue creado el RG33 y el FAM-AS. Esto ha generado diversas confusiones sobre los fines a los que deben servir los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios a través del RG33 y, de forma particular, a los objetivos a los que se deben destinar los recursos del fondo en cuestión. Es necesario establecer de manera clara estos objetivos para proporcionar una correcta directriz a las entidades federativas para conocer, de manera delimitada, dichos objetivos y los tipos de apoyos en los que se pueden y deben destinar los recursos.
10. Las disposiciones jurídicas y normativas que regulan la operación del fondo, al no describir de manera explícita cuáles son sus objetivos, sólo establecen lineamientos para distribuir los recursos en tres elementos: desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social. Tal situación ha dado como resultado que los lineamientos de la EIASA se conviertan en el principal referente normativo, de coordinación y programación para llevar a cabo la operación del fondo. A su vez, no se observan diagnósticos que reconozcan la situación del problema que atiende el fondo; esto genera problemas en la focalización de los apoyos entregados.

11. No se identificó en la normatividad jurídica (LAS, LGE, LGS y LGDS) una definición precisa y acotada del concepto de asistencia social ni tampoco de aquellos elementos e intervenciones específicas que puedan ser consideradas como asistencia social; se observa una definición muy amplia. Esto limita la capacidad de planeación y ejercicio de los recursos del fondo.
12. El diseño de la EIASA no considera, en toda su amplitud, el objetivo de asistencia social que la Ley de Coordinación Fiscal determina para el FAM-AS. La Ley de Asistencia Social especifica la amplitud del concepto de asistencia social que debe considerarse en la planeación y ejercicio de los recursos del fondo; no obstante, la EIASA se enfoca únicamente en lo relativo a la asistencia social alimentaria. Esto genera la necesidad de revisar el planteamiento de la EIASA para dar cabida a todos los elementos involucrados en la definición de asistencia social.
13. La estructura de la coordinación del fondo, a nivel federal, favorece el cumplimiento de los objetivos del RG33 con base en tres elementos: 1. la descentralización programática que orienta el uso de los recursos en el marco de la EIASA; 2. la transferencia de los recursos con base en los principios de redistribución y equidad del gasto que se logra con la fórmula de distribución; y 3. con el ID como mecanismo para valorar el desempeño en cuanto a la planeación, la administración y los resultados logrados. Pese a ello, existen limitantes para lograr una plena transparencia y rendición de cuentas que se asocian a la falta de atribuciones del SNDIF para dar un seguimiento constante al uso de los recursos, así como al número limitado de visitas que se realizan anualmente.
14. Tanto los espacios de diálogo como las discusiones de política se realizan, principalmente, dentro de la estructura de la SNDIF. No existe interacción con la SHCP, la SS o la Cámara de Diputados para enfrentar los retos de política pública y normatividad en materia de salud y alimentación. Esta situación genera limitaciones en cuanto a la efectividad de la toma de decisiones que se realiza para enfrentar nuevos retos a nivel nacional y estatal. Es primordial contar con el respaldo de otras dependencias y entidades, a nivel federal, para lograr que la coordinación del fondo sea integral y que las decisiones para enfrentar nuevas problemáticas cuenten con un carácter jurídico que asegure su cumplimiento.
15. No se identificó que la normatividad federal obligue a las entidades federativas a realizar evaluaciones periódicas respecto a las problemáticas y necesidades que se buscan atender con el fondo. Tales evaluaciones podrían promover la comprensión

de los problemas que se buscan enfrentar al ejercer los recursos del fondo y mejorar la asignación de los mismos en cuanto al cumplimiento de los tres objetivos identificados para el FAM-AS: desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social.

16. Se observan limitaciones en la aplicación de la metodología de marco lógico, así como la MIR; ni ésta ni los indicadores responden a los objetivos del fondo, sino a los de la EIASA. Esto genera problemas para la medición del logro de resultados y la consecución de objetivos del FAM-AS, los cuales deberían estar reflejados en el diseño de la MIR federal del fondo.

## **Recomendaciones**

1. Establecer una mesa de diálogo con el objeto de definir con precisión los objetivos del FAM-AS e indicarlo normativamente en la LCF.
2. Establecer mecanismos de comunicación directa con la SS con el objeto de lograr una mayor participación de dicha institución en la operación del FAM-AS.
3. Establecer una mesa de trabajo para valorar la posibilidad de que el SNDIF sea la instancia responsable para llevar a cabo la operación del FAM-AS.
4. Establecimiento de lineamientos normativos para institucionalizar el establecimiento de Reglas de Operación en las entidades federativas para los programas que conforman la EIASA.
5. Establecer un sistema de certificación de proveedores para que los insumos utilizados en los programas alimentarios cumplan con los criterios de calidad nutricia.
6. Incluir en la EIASA las acciones específicas de asistencia social.
7. Realizar dos visitas de seguimiento por año de los programas alimentarios en las entidades federativas.
8. Desarrollar estrategias para la implementación de cursos de actualización en materia normativa y operativa del FAM-AS.
9. Realizar un estudio diagnóstico para determinar la situación que enfrenta el personal de los municipios en la operación de los programas alimentarios.

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

## Bibliografía

- LCF. (30 de Enero de 2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado el 01 de Julio de 2018, de Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf).
- LCF. (30 de Enero de 2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado el 01 de Julio de 2018, de Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf).
- Cassel, C. (2009). Interviews in Organizational Research. En D. y. Buchanan, *The Sage Handbook of Organizational Research Methods* (págs. 501-515). New Delhi, India: SAGE Publications.
- LAS. (24 de Abril de 2018). *Ley de Asistencia Social*. Recuperado el 01 de Julio de 2018, de Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270\\_240418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_240418.pdf).
- LAS. (24 de Abril de 2018). *Ley de Asistencia Social*. Recuperado el 01 de Julio de 2018, de Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270\\_240418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_240418.pdf).
- Cheng, L. C. (1983). Interdependence and Coordination in Organizations: A Role- System Analysis. *The Academy of Management Journal* , 26 (1), 156-162.
- Chiapa. (2011). *Estudios del Ramo 33*. Recuperado el 30 de Junio de 2018, de Carlos Chiapa y César Velázquez. El Colegio de México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.:  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios\\_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf).
- Lineamientos EIASA. (2018). *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2018*. Recuperado el 02 de Julio de 2018, de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2017/12/Lineamientos-EIASA-2018.pdf>.
- CPEUM. (15 de Septiembre de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 03 de Julio de 2018, de Cámara de Diputados:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf).
- CONEVAL. (2011). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 02 de Julio de 2018, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública:  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf).
- CONEVAL. (2011). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 02 de Julio de 2018, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública:  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf).

- CONEVAL. (2014). *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el Marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Recuperado el 02 de Julio de 2018, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS\\_010616%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf).
- Schermerhorn, J. (1975). Determinants of Interorganizational Cooperation. *The Academy of Management Journal* , 18 (4), 846-856.
- Scott, J. (2004). (2004). La descentralización, el gasto social y la pobreza en México. *Gestión y Política Pública: 785-831*.
- Scott, R. (2008). *Institutions and organizations. Ideas and interests*. Sage Publications.
- SS/DIF. (2017). *Índice de Vulnerabilidad Social*. Obtenido de DIF:  
<http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2017/11/3.2.2-Encuentro-IVSactenv.pdf>.
- Streeter, L. C. (1986). Curriculum Development in Interorganizational Coordination. *Journal of Social Work Education* , 22 (1), 32-40.
- SHCP/Lineamientos SFU. (25 de Abril de 2013). *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*. Recuperado el 30 de Junio de 2018, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013).
- SHCP/CONEVAL. (01 de Noviembre de 2017). Oficio No. 419-A-17-0803. Oficio No. VQZ.SE.177/17. Modificaciones al Programa Anual de Evaluación 2017. Ciudad de México, México.
- SHCP/PEF. (2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Estrategia Programática Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Recuperado el 01 de Julio de 2018, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:  
[http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/33/r33\\_ep.pdf](http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/33/r33_ep.pdf).
- SNDIF/TdR. (Agosto de 2017). Términos de Referencia de la Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social. Ciudad de México, México.
- SNDIF/MIR. (2017). Matriz de Indicadores para Resultados del FAM Asistencia Social. México.
- SNDIF/MIR2017. (2018). *Fondo de Aportaciones Múltiples: Asistencia Social. Matriz de Indicadores para Resultados 2017*. Recuperado el 07 de Julio de 2018, de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.:  
[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato\\_Unico](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico).
- Van De Ven, A., Delbecq, A., & Koenig Jr., R. (1976). Determinants of Coordination Modes within Organizations . *American Sociological Review* , 322-338.
- Diputados R33. (Septiembre de 2006). *Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006*. Recuperado el 30 de Junio de 2018, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LX Legislatura.:  
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>.

- DOF 2013. (25 de Abril de 2013). LINEAMIENTOS para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.
- DOF/SS. (2018). 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 2018. Ciudad de México.
- DOF/SHCP. (2013). LINEAMIENTOS para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33. Ciudad de México.
- Donaldson, L. (2008). The Conflict Between Contingency and Institutional Theories of Organizational Design. En R. Burton, & e. al, *Designing organizations: 21 Century Approaches*. Springer.
- Fhionnlaioich, C. M. (1999). Interorganizational Cooperation: Towards a Synthesis of Theoretical Perspectives. *McLoughlin, Damien. and C. Horan (eds.), Proceedings of The 15th Annual IMP Conference, University College, Dublin 1999*.
- Hall, R. (1996). *Estructura organizacional: explicaciones*, en *Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*. México: Prentice Hill.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Guía Municipal EIASA. (2017). *Guía introductoria a la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) para el fortalecimiento de los Sistemas Municipales DIF*. Recuperado el 29 de Junio de 2018, de Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2017/01/Guia-Introductoria-EIASA-SMDIF-170130-Comprimido.pdf>.
- García, R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1992). Institutionalized Organizations: Formal structure as myth and ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2), 340-363.
- Minztberg, H. (1989). *Minztberg y la dirección*. Madrid: Días de Santos Ediciones.
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968). Dimensions of organization structure, *Administrative Science Quarterly*. *Administrative Science Quarterly*, 13 (1), 65-105.
- Powell, W., & Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / UAEM.
- Orlansky, O. (1998). Las políticas de descentralización. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151, octubre-diciembre. 827-844.