



Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Asistencia Social, ejercicio 2020, en Tamaulipas

Octubre de 2021

Mtro. Fernando Román Márquez Colín

Coordinador de la Evaluación

Resumen Ejecutivo¹

Contexto

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se creó en 1997, como resultado de una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el objetivo del FAM es contribuir en el financiamiento de los programas de asistencia social en materia alimentaria en personas en situación de desamparo y vulnerabilidad social; así como en la atención de las necesidades relacionadas con la creación, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de la educación básica, media superior y superior.

En el caso del “FAM Asistencia Social” a nivel federal quien coordina y define las directrices del ejercicio de los recursos del Fondo es el Sistema Nacional para Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), entidad sectorizada al Ramo 12.- “Salud” y a la cual la Ley de Asistencia Social le confiere la facultad de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada. A partir de ello, cada entidad federativa cuenta con su DIF, por lo que el ente facultado para realizar acciones de Asistencia Social en Tamaulipas, y con ello ejercer los recursos del FAM Asistencia Social, es el DIF Tamaulipas.

En el ejercicio fiscal 2020 el Pp 1006.- “FAM Asistencia Social” ejerció un presupuesto de \$12,682,137,245.48, de los cuales \$317,261,904.00 se ejercieron por Tamaulipas, cifra que representó el 2.5% del total de los recursos del Pp referido. Los programas mediante los cuales se ejercieron los recursos del FAM Asistencia Social en la entidad federativa fueron los siguientes: 1) Programa Desayuna Bien, 2) Programa Aliméntate Bien. Canasta Básica Familiar, 3) Programa Aliméntate Bien en los Primeros 1000 Días de Vida, 4) Programa Aliméntate Bien. Dotación de Contingencia, 5) Programa de Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo y 6) Programa Dotación “SIN LÍMITES”. Es importante mencionar que a partir de la evidencia documental revisada por el equipo evaluador no se pudo constatar si en 2020 los programas mediante los que se erogaron los recursos del FAM Asistencia Social también ejercieron recursos adicionales provenientes del gobierno estatal. Adicionalmente, se identificó que los componentes o apoyos de los programas mediante los que se ejercieron recursos del FAM Asistencia Social son consistentes con los objetivos definidos en la LCF y en la “Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria 2020” (EIASA), la cual es coordinada por el SNDIF y operada por los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

¹ Debido a que el presente apartado representa un resumen ejecutivo de los contenidos de la evaluación, no se considera pertinente aquí colocar las citas y fuentes de información correspondientes, puesto que eso se realiza durante el desarrollo de la evaluación.

Resultados y Hallazgos

En política pública la forma de determinar los efectos atribuibles a una intervención pública es mediante la realización de una evaluación de impacto. El DIF Tamaulipas no cuenta con una evaluación de este tipo para el FAM Asistencia Social, situación que es originada por lo siguiente:

- Debido a que la Ley de Asistencia Social, y con ello el resto de la normativa del FAM Asistencia Social, define de forma muy general las características que determinan que una persona sea vulnerable es muy complejo técnicamente construir grupos de tratamiento y control, así como que no sería ético el determinar de forma aleatoria qué personas sí y cuáles no recibirán los apoyos del Fondo.
- Asimismo, la normativa del FAM Asistencia Social no considera la posibilidad de que las entidades federativas destinen alguna parte de los recursos para la realización de una evaluación de impacto, misma que es costosa debido a que es necesario determinar muestras representativas para los grupos de tratamiento y control y, al menos, hay que realizar en cada grupo dos levantamientos de información.

En 2020 no se identificó evidencia de que FAM Asistencia Social en Tamaulipas contara con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Lo que se proporcionó por los operadores del Fondo fue una MIR de los “Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario 2020”; considerando que en dicho documento se integran los objetivos e indicadores a nivel actividad, componente, propósito y fin de los programas que integraron la ejecución del FAM Asistencia Social en 2020, se retomó el mismo para efectos del análisis de los indicadores mediante los cuales se pretendió en 2020 medir los resultados del FAM Asistencia Social, los cuales fueron: a nivel de Fin “Porcentaje de la población beneficiada con los programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario 2020” y a nivel de Propósito “Tasa de variación de personas beneficiarias con programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario”. El primer indicador es estratégico debido a que mide la proporción de personas atendidas con respecto al número total de personas con carencia alimentaria que existen en el Estado de Tamaulipas según la Medición Multidimensional de la Pobreza del CONEVAL, alcanzando un resultado de 28.05, el cual representó un avance de 98.8% respecto de su meta programada. Para el caso de segundo indicador, no se considera que sea estratégico debido a que mide cobertura, puesto que expresa la relación entre el número de personas vulnerables por carencia alimentaria beneficiadas en el año con programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario y las personas beneficiadas el año anterior.

Por lo anterior, es necesario que a nivel de Propósito se definan indicadores que midan los resultados obtenidos por el FAM Asistencia Social en la población atendida; lo que permitirá diferenciar entre el éxito o fracaso de la intervención pública.

La problemática presentada en el “Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2020” (Diagnóstico) se define como la “limitación para acceder a apoyos alimentarios”, lo cual en sí mismo

no es un problema social. El problema debe estar integrado por el motivo que lleva a las personas a requerir de acceso a apoyos alimentarios; el cual podría ser, por mencionar un ejemplo: “enfrentan obstáculos para ejercer su derecho a la alimentación”, el cual es generado por causas como son una “insuficiencia de recursos para adquirir alimentos” y “falta de disponibilidad de alimentos”, por ejemplificar algunas causas, así como dicho problema, por ejemplificar, genera algunos efectos como son la “elevada tasa de personas en situación de malnutrición” y “elevada tasa de personas en desnutrición”.

Asimismo, si bien se entiende que la definición de la población potencial es amplia, debido a que así considera la normativa emitida por el SNDIF a las personas que pueden ser susceptibles de recibir los apoyos del FAM Asistencia Social, se sugiere definir un término que las agrupe con la finalidad de dar mayor claridad al enunciado, como podría ser “Personas en situación de vulnerabilidad en el estado de Tamaulipas”.

Población y Cobertura del FAM Asistencia Social

En el apartado de Cobertura del “Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2020” se refiere que la población potencial y objetivo se definen y estiman en función de las personas atendidas por los programas que conforman los “Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario 2020”, lo cual es incorrecto de acuerdo con la MML.

La MML señala que lo pertinente para definir a la población potencial es identificar a las personas que presentan la problemática social que se busca atender por una intervención pública, mismas que en este caso podrían ser las personas que “enfrentan obstáculos para ejercer su derecho a la alimentación”. Asimismo, en caso de que haya una restricción de recursos presupuestarios o humanos por parte del FAM Asistencia Social para atender a la totalidad de las unidades de análisis que presentan el problema, para definir a la población objetivo se debe identificar al subconjunto en el que se busque priorizar su atención. Debido a la amplitud de los tipos de personas que de acuerdo con la Ley de Asistencia Social son susceptibles de ser atendidas mediante el FAM Asistencia Social una alternativa para definir a la población potencial puede ser “Personas en situación de vulnerabilidad en el estado de Tamaulipas”.

Avances y Aspectos Susceptibles de Mejora

Entre 2016 y 2019 se realizaron los siguientes ejercicios de evaluación externa al FAM Asistencia Social en Tamaulipas: Evaluación de Consistencia y Resultados 2016, Evaluación Específica de Desempeño 2017 y Evaluación de Procesos 2019. Al respecto, los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que se han clasificado por cada evaluación se han atendido en su mayoría.

Avances del FAM Asistencia Social en el Ejercicio Fiscal 2021

Pese a los desafíos que ha implicado la contingencia sanitaria generada por el virus del COVID-19, los programas que integran en 2021 la operación del FAM Asistencia Social han continuado operando, permitiendo así que no se vea interrumpida la atención a la población vulnerable en Tamaulipas.

Alineación del FAM Asistencia Social al Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y Presupuesto del FAM Asistencia Social

El FAM Asistencia Social estableció en 2020 su alineación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 mediante el Tema: Protección civil y el Objetivo: Disminuir el riesgo de daños y afectaciones a la población civil en caso de un fenómeno natural o antropogénico y ofrecer a la ciudadanía una atención adecuada en estos casos. Asimismo, estableció su alineación con el Programa Sectorial del Bienestar Social mediante el objetivo: “Disminuir el porcentaje de población en condición de pobreza y carencias sociales en Tamaulipas, con énfasis en los grupos vulnerables en riesgo de violencia social”.

El presupuesto que se asigna cada año al FAM Asistencia Social en Tamaulipas está determinado por una fórmula de distribución definida en la LCF, a partir de la cual cada año la Secretaría de Salud realiza los cálculos respectivos y asigna los recursos correspondientes a las entidades federativas. En ese sentido, el presupuesto es una variable que no está bajo el control del Gobierno del Estado de Tamaulipas sino de la Federación. Destaca que el presupuesto se ha mantenido con una ligera tendencia al alza en el periodo 2017-2020 y que siempre se ha ejercido prácticamente todo el monto aprobado.

Conclusiones

En términos de diseño de política pública el principal reto que de forma recurrente ha aparecido en las evaluaciones que se han realizado en los últimos años al FAM Asistencia Social en Tamaulipas es la falta de claridad conceptual respecto del problema público y definición de poblaciones potencial y objetivo; situación en la que si bien hubo un avance con la elaboración del “Diagnóstico del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2020” no ha quedado solventada del todo, puesto que las definiciones de problema público y poblaciones que se presentan en el documento tienen áreas de mejora importantes, las cuales son principalmente las siguientes:

- La problemática se define como la “limitación para acceder a apoyos alimentarios”, lo cual en sí mismo no es un problema social.
- En el apartado de Cobertura se refiere que la población potencial y objetivo se definen y estiman en función de las personas atendidas por los programas que conforman los “Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario 2020”, lo cual es incorrecto de acuerdo con la MML.

Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda que el problema público podría definirse como “Personas en situación de vulnerabilidad en el estado de Tamaulipas enfrentan obstáculos para ejercer su derecho a la alimentación”. Asimismo, la población potencial podría definirse como “Personas en situación de vulnerabilidad en el estado de Tamaulipas”.

Otra área de mejora importante que se detectó es que el indicador de nivel Propósito de la MIR no mide resultados, como lo sugiere la MML, sino cobertura, por lo que se recomienda que en función de problema público que se defina se elaboren indicadores estratégicos que permitan medir los resultados que el Fondo está generando entre las personas beneficiarias.

- Retos: 1) las definiciones de problema público y poblaciones que se presentan en el documento tienen áreas de mejora importantes, 2) el FAM Asistencia Social no cuenta con una MIR oficial del Fondo y 3) el indicador de nivel Propósito de la MIR revisada no mide resultados.
- Recomendaciones: 1) Definir el problema público como “Personas en situación de vulnerabilidad en el estado de Tamaulipas enfrentan obstáculos para ejercer su derecho a la alimentación”. Asimismo, definir a la población potencial como “Personas en situación de vulnerabilidad en el estado de Tamaulipas; 2) Elaborar y oficializar una MIR del FAM Asistencia Social y 3) Elaborar, en función de problema público que defina, indicadores estratégicos que permitan medir los resultados que la gestión del FAM Asistencia Social están generando entre las personas beneficiarias, esto a nivel de Propósito.