

Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social, 2022-2023

Presentación de resultados



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social, 2022-2023. Presentación de resultados

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100, alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social, 2022-2023. Presentación de resultados. Ciudad de México: CONEVAL, 2024.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Consejo académico

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Salomón Nahmad SittónCentro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social,
Unidad Pacífico Sur**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

José Manuel del Muro GuerreroCoordinador General de Monitoreo, Entidades Federativas y
Fortalecimiento Institucional**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

Equipo técnico

Karina Barrios Sánchez

Alice Zahí Martínez Treviño

Juan Carlos Bernal Ruiz

Luis Eduardo Bastida Pérez

María Fernanda Borja Ruiz

Contenido

Introducción	5
FAM, componente Asistencia Social.....	5
Presupuesto del Ramo General 33 y el FAM-AS.....	6
Objetivos, estructura y contenido de la Ficha de Desempeño.....	7
Principales resultados.....	12
Consideraciones finales.....	17
Referencias	19

Índice de figuras y gráficas

Figura 1 Proceso de elaboración de la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023.....	10
Gráfica 1. Presupuesto del FAM-AS nacional, 2012-2024 (millones de pesos, 2018=100).....	6
Gráfica 2. Porcentaje nacional de la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad por componente	11
Gráfica 3. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad por entidad federativa, 2022	11
Gráfica 4. Presupuesto ejercido del FAM-AS y población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 2022.....	12
Gráfica 5. Presupuesto ejercido del FAM-AS (MDP y porcentaje) por programa, 2022	12
Gráfica 6. Número de personas atendidas a través de programas financiados por el FAM-AS, 2022	14
Gráfica 7. Promedio de la valoración de la información proporcionada por las entidades federativas en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023	16
Gráfica 8. Entidades federativas de acuerdo con la valoración de la información proporcionada en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023	17

Introducción

Desde su incorporación a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, las Aportaciones Federales, materializadas en 8 fondos del Ramo General 33, se han convertido en una de las principales fuentes de recursos etiquetados para las entidades federativas y municipios, que buscan atender acciones relacionadas con la asistencia social, infraestructura social básica, salud, educación, seguridad pública y fortalecimiento financiero.

El marco normativo del Ramo General 33 en materia de evaluación se basa principalmente en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); los artículos 85, fracción I, y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); el artículo 49 fracción V de la LCF y el artículo 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), así como en otra normatividad.

Actualmente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cuenta con tres tipos de metodologías para la evaluación de los FAF del Ramo General 33 de desarrollo social: Evaluación Específica de Desempeño, Evaluación Estratégica de Coordinación y Ficha de Desempeño (Ficha).

Respecto a la Ficha de Desempeño, de 2017¹ a 2023 se han realizado ocho ejercicios de evaluación con un total de 304 fichas correspondientes a cuatro FAF.²

En cumplimiento al numeral 70 del *Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la*

Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2023 (PAE 2023) (CONEVAL y SHCP, 2023), la Secretaría de Salud (SSa) a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), como dependencia coordinadora del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social (FAM-AS), realizó la Ficha de Desempeño de 28 de las 32 entidades federativas.³ En el análisis se consideró el ejercicio fiscal 2022, y se usó el formato emitido por el CONEVAL.

La Ficha de Desempeño 2022-2023 del FAM-AS es el tercer ejercicio de este tipo de evaluación que se realiza a este FAF desde que se incorporó esta evaluación en el PAE federal. Los ejercicios anteriores de evaluación son 2017-2018 y 2018-2019.

FAM, componente Asistencia Social

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el 46% de los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples se destinan al componente de Asistencia Social. Los recursos de este componente se asignan a los programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario⁴ (EIASADC), coordinada por el SNDIF; mientras que los Sistemas Estatales del DIF (SEDIF) se encargan de la ejecución y seguimiento de los recursos, destinando al menos 85% a programas alimentarios, y hasta 15% en otros apoyos de asistencia social (SNDIF, 2022).

En 2022,⁵ la implementación de la EIASADC se realizó a través de la operación de seis programas:

- Desayunos Escolares;
- Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida;

¹ En el numeral 30 del PAE 2017 se mandató por primera vez la Ficha de Desempeño al FAIS en sus dos componentes.

² Se ha realizado un total de 304 Fichas de Desempeño: 128 al FAIS, en sus componentes FISE y FAISMUN (antes FISMDF); 92 al FAM-AS; 52 al FAETA-EA y 32 al FASSA.

³ De acuerdo con el numeral 69 y el Anexo 2g del PAE 2023, la dependencia coordinadora del FAM-AS deberá realizar Evaluaciones Específicas de Desempeño en el ámbito estatal

para cuatro entidades federativas: Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Estado de México y Guanajuato.

⁴ Actualmente Estrategia Integral de Asistencia Social, Alimentación y Desarrollo Comunitario.

⁵ Para la descripción de la operación del FAM-AS se utiliza la EIASADC 2022 ya que fue el ejercicio fiscal 2022. Para consultar los cambios y operación actual, se recomienda consultar la EIASADC de los años 2023 y 2024.

- Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria;
- Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre;
- Salud y Bienestar Comunitario;
- Asistencia Social a Personas en Situación de Vulnerabilidad.

Además de la operación de los seis programas, la EIASADC cuenta con la *Estrategia de Atención a Población en Condiciones de Emergencia*,⁶ la cual se implementa ante una situación de emergencia o desastre, a través de una serie de actividades con el fin de desarrollar la capacidad de respuesta a favor de la población sujeta de asistencia social, opera actividades de acuerdo con las etapas de previsión, prevención, atención y recuperación, con base en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil (SNDIF, 2022).

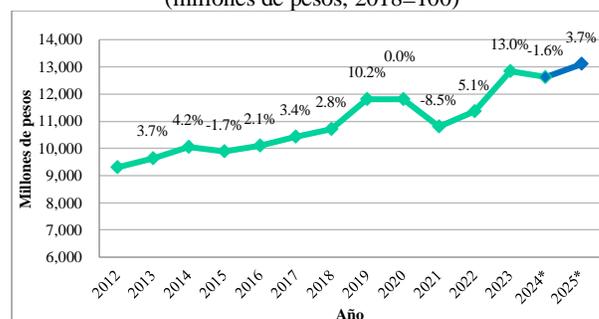
Presupuesto del Ramo General 33 y el FAM-AS

El Ramo General 33 es una importante fuente de recursos para que los gobiernos subnacionales provean de bienes y servicios a la población; en 2022, el Ramo 33 representó el 11.2% del gasto neto total⁷ ejercido a nivel federal (SHCP, 2023). Para el ejercicio fiscal 2022, el presupuesto ejercido del Ramo 33 fue de 852,100.26 millones de pesos (MDP), mientras que el presupuesto ejercido para los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) catalogados de desarrollo social⁸ fue de 696,682.75 MDP, equivalente al 81.8% del presupuesto ejercido del Ramo 33. En 2022, los recursos federales por participaciones y aportaciones representaron, en promedio, el 83.0% de los recursos que las entidades federativas percibieron (43.6% aportaciones federales y 39.4% participaciones federales). Mientras que, de los ingresos que percibieron los municipios, 71.7%

provenían de participaciones federales (40.2%) y de aportaciones federales y estatales (31.5%) (INEGI, 2023).

Con base en la información presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en términos reales, en 2022 el FAM-AS ejerció un presupuesto de 11,354.75⁹ MDP. De 2012 a 2019 se registró una tendencia al alza del presupuesto, en este último año se reportó un incremento presupuestal del 10.2% respecto al año anterior y en 2020 se mantuvo un presupuesto ejercido similar a 2019. No obstante, en el ejercicio fiscal 2021 se presentó la mayor reducción del presupuesto ejercido, con una variación cercana al 8.5%, en 2023, el FAM-AS tuvo un incremento del 13% en el presupuesto aprobado, respecto al presupuesto ejercido en 2022 (SHCP, 2023). Respecto al 2024, en términos reales el presupuesto aprobado para ese año fue de 12,625.44 MDP mientras que en 2025 fue de 13,098.31, representando un incremento del 3.7% respecto al ejercicio fiscal anterior.

Gráfica 1. Presupuesto del FAM-AS nacional, 2012-2025 (millones de pesos, 2018=100)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública Federal 2012-2023 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 y 2025.

Nota: Los datos de 2012 a 2023 corresponden al presupuesto ejercido de la Cuenta Pública. Los datos de 2024 y 2025 corresponden al presupuesto aprobado del Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁶ Estrategia institucional correspondiente al SNDIF, cuya implementación de acciones a diferencia de los seis programas de la EIASADC, se encuentra sujeta a la incidencia de situaciones de emergencia o desastre.

⁷ El gasto neto total se entiende como la totalidad de las erogaciones aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos

previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones, lo cual darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto (LFPRH, 2006).

⁸ FONE, FASSA, FAIS, FAM y FAETA.

⁹ Cifra a precios de 2018 (precios constantes).

Objetivos, estructura y contenido de la Ficha de Desempeño

El objetivo de la Ficha de Desempeño es ampliar, actualizar y mejorar la información disponible sobre los FAF mediante un instrumento sintético, homogéneo y autocontenido de monitoreo y evaluación anual para las entidades federativas. De manera adicional, mediante la participación de los diferentes actores en su elaboración, busca actuar como un mecanismo que fomente la cultura de la evaluación en los gobiernos subnacionales.

Con la finalidad de garantizar la independencia, imparcialidad y transparencia en la evaluación, el llenado es responsabilidad del área de evaluación (AE) de la dependencia coordinadora, que funge como ente externo¹⁰. Bajo este mecanismo, compete a la Unidad Responsable (UR) del Fondo o las áreas que colaboran en su gestión y las entidades federativas proporcionan la información necesaria.¹¹

La Ficha de Desempeño se integra por los siguientes apartados (CONEVAL, 2023a):

- I. Descripción del fondo
- II. Contexto
- III. Presupuesto y cobertura
- IV. Análisis de indicadores estratégicos y de gestión
- V. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA)

¹⁰ De acuerdo con el PAE 2023, la evaluación externa es “[...] la que se realiza a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables [...]” (CONEVAL-SHCP, 2023).

¹¹ Para la integración y análisis de la información de las fichas, el SNDIF designó un área específica para la elaboración de las 28 Fichas de Desempeño; adicionalmente, con el fin de fortalecer aspectos relevantes de la evaluación, el área designada contó con la supervisión y orientación de la Unidad de Evaluación (UE) de la SSA.

¹² En 2018, mediante el ACUERDO SCE03/2018-03/O/04, la Comisión Ejecutiva aprobó el instrumento de evaluación

- VI. Seguimiento a recomendaciones
- VII. Calidad y suficiencia de la información
- VIII. Recomendaciones
- IX. Datos de contacto

Considerando que la última ficha de desempeño del FAM-AS fue realizada en 2018-2019¹² y tomando en cuenta los cambios observados en la normatividad¹³ y en el documento que describe su operación¹⁴ aplicable para este componente, en el ejercicio fiscal 2022 se actualizó el contenido de la Ficha de Desempeño para la evaluación correspondiente al ciclo 2022-2023:

I. Descripción del Fondo

- Se realizaron cambios derivados de la normatividad y documentos para la operación en 2022.

II. Contexto

- Actualización de la información de indicadores de la Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP): personas en situación de pobreza 2022 y población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad 2022.
- Incorporación del componente *limitación en el consumo de alimentos* dentro de la gráfica *Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad por componente del indicador* (MMP 2022).¹⁵

¹³ Ley de Asistencia Social y 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 2022, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas.

¹⁴ EISADC 2022.

¹⁵ En los apartados donde se incluye información sobre la MMP se hace referencia a las notas metodológicas publicadas por la Coordinación General de Análisis de la Pobreza: “Para un mejor análisis de los indicadores de Pobreza 2022, consultar la Nota técnica sobre la información empleada para la estimación de la medición de pobreza en México, 2022.”

III. Presupuesto y Cobertura:

- Incorporación del monto de presupuesto ejercido reportado por cada una de las entidades federativas al interior del Cuadro *Presupuesto 2022 (MDP)*.
- Modificación a la gráfica *Porcentaje de presupuesto ejercido en concurrencia FAM-AS, 2022* con base en los programas de la EIASADC 2022.
- Modificación a la gráfica *Presupuesto ejercido (MDP) del FAM-AS por programa* con base en los programas de la EIASADC 2022 y cambio de porcentaje a monto del presupuesto ejercido.
- Modificación a la gráfica *Número de personas atendidas por programa, 2022* con base en los programas de la EIASADC 2022.

VI. Análisis de indicadores estratégicos y de gestión

- Actualización de los indicadores con base en los datos del ejercicio fiscal 2022.

IX. Datos de Contacto

- Modificación de los nombres de los responsables del diseño de la Ficha del CONEVAL.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 49, establece que los resultados del ejercicio de los recursos de los FAF deberán ser evaluados con base en indicadores incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DOF, 1978).

Por esta razón, el CONEVAL incluye en sus instrumentos de evaluación a los FAF en las entidades federativas aspectos relacionados con la concurrencia de recursos. En el caso de la Ficha de Desempeño del FAM-AS se consideran, en la sección **III. Presupuesto y Cobertura** cinco elementos: a) Presupuesto 2022; b) Criterios de distribución de recursos FAM-AS, 2022; c) Porcentaje de presupuesto ejercido en concurrencia según subfunción del FAM-AS; d) Presupuesto

ejercido del FAM-AS por programa, 2022 y e) Número de personas atendidas por programa, 2022

Con la finalidad de mejorar las capacidades y, por lo tanto, la calidad de la información, al inicio del desarrollo de la Ficha de Desempeño, el CONEVAL realizó dos sesiones de capacitación para la Evaluación del FAM-AS 2022-2023 dirigidas al personal de la SSa, el SNDIF y a los enlaces de los SEDIF. En la primera capacitación se abordaron los objetivos de la Ficha; la información necesaria para la integración de ésta; y, la captura de información dentro del Sistema EVAL33; además, se compartió el calendario del proceso de evaluación del FAF. En la segunda capacitación para este ejercicio de evaluación, se abordó la evaluación del desempeño y la exposición de los criterios de elaboración de la Ficha del FAM-AS y fue dirigida a las personas servidoras públicas designadas por el SNDIF para realizar la Ficha de Desempeño.

Para iniciar el ejercicio se actualizó la información de las siguientes dos secciones: Sección *I. Descripción del Fondo*, la cual fue proporcionada por el CONEVAL con base en la normatividad y en el documento que describe su operación. La sección *II. Contexto* se integró con información de los Resultados de Pobreza en México 2016, 2018, 2020 y 2022 estimados por el CONEVAL a nivel nacional y por entidades federativas. La información de ambas secciones fue modificada directamente en el sistema EVAL33.

Por otro lado, la SSa y el SNDIF fueron los responsables de recopilar la información de los SEDIF para las secciones *III. Presupuesto y Cobertura* y *IV. Análisis de indicadores estratégicos y de gestión*. Por lo que corresponde a la sección III, el SNDIF realizó la captura del presupuesto ejercido y población atendida por programa en el Sistema EVAL33. En este sentido, es importante precisar que, si bien, en un primer momento, en la sección I de la ficha se procesa información presupuestal de la Cuenta Pública Federal, en la sección II, el área de evaluación proporciona información sobre presupuesto por programas de la EIASADC forma manual, por lo

que se esperaba que el monto publicado en la CP fuese consistente con el capturado en esta sección.

En cuanto a los indicadores de la sección III, la SSA y SNDIF entregaron al CONEVAL dos bases de datos, una con la información sobre el Índice de desempeño (ID) e Índice de Vulnerabilidad social (IVS) de las entidades federativas; y la otra con información sobre los indicadores estratégicos y de gestión con base en la información proporcionada por el SNDIF y el Reporte de indicadores de Gasto Federalizado de la SHCP, respectivamente. El CONEVAL fue el responsable de realizar la carga de ambas bases de datos, así como la información presupuestal por entidad federativa de la Cuenta Pública 2022, al Sistema EVAL33.

La sección sobre el análisis del ejercicio de presupuesto y población atendida, así como el

análisis de las secciones IV, V, VI, VII y VIII de la Ficha fueron realizadas por el SNDIF en el Eval33 durante el periodo de la evaluación.

A partir de la atención a las observaciones y recomendaciones, la Secretaría de Salud, a través del SNDIF, conformó el informe final de la Ficha y solicitó la posición institucional¹⁶ a las entidades federativas respecto a los resultados de la evaluación.

Una vez que se contó con los informes finales de la Ficha, posiciones institucionales y formatos de aspectos relevantes de la evaluación (FARE),¹⁷ la Secretaría de Salud envió al CONEVAL la documentación de cada ficha y publicó en su página de internet¹⁸ la *Evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales que coordina la Secretaría Salud (Ramo33)*.

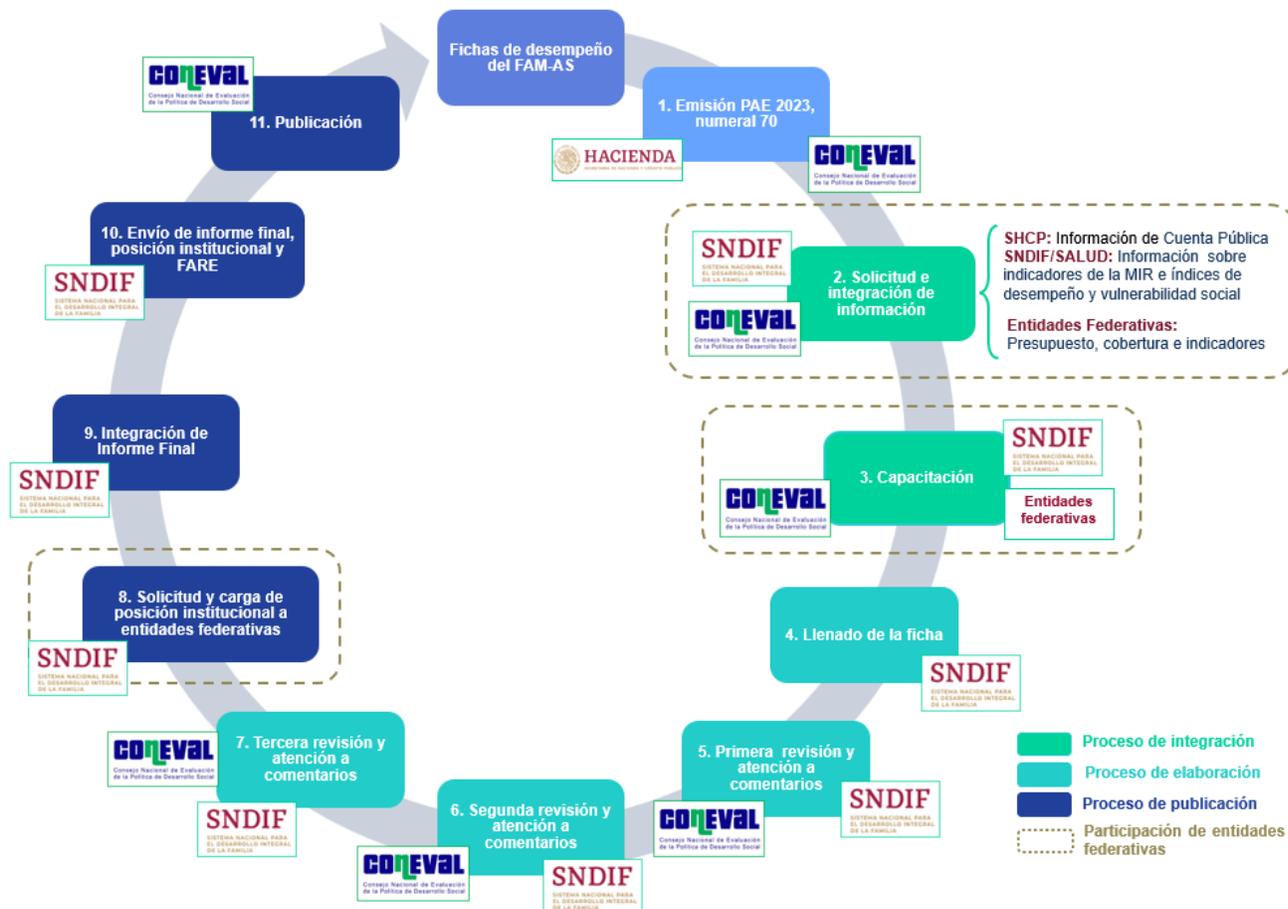
¹⁶ La posición institucional es un documento oficial que define la posición o postura de una dependencia o entidad respecto a los resultados y desarrollo de cada evaluación (CONEVAL y SHCP, 2023).

¹⁷ El FARE es un instrumento sintético que se llena por cada evaluación realizada; conjunta datos generales de los

programas o FAF, principales hallazgos, principales recomendaciones de la evaluación y recomendaciones para el proceso de programación y presupuestación (CONEVAL y SHCP, 2023).

¹⁸<http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/Fassa2020.html>

Figura 1 Proceso de elaboración de la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Población en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y presupuesto del FAM-AS

A lo largo de los años, el objetivo de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) ha sido contribuir a mejorar el estado de nutrición de los sujetos de asistencia social;¹⁹ a partir de 2020 la Estrategia incluyó el componente de “Desarrollo

Comunitario” a través de la implementación de la EIASADC.

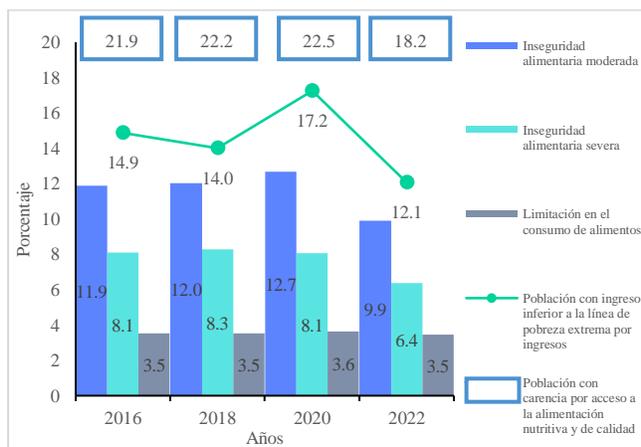
Cabe mencionar que la EIASADC hace uso del indicador de carencia alimentaria de la medición multidimensional de la pobreza en México del CONEVAL para medir el nivel de seguridad alimentaria de los miembros de un hogar (SNDIF, 2022).

¹⁹ Son sujetos de asistencia social: 1) las niñas, niños y adolescentes; 2) las mujeres; 3) personas indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable; 4) personas migrantes; 5) personas adultas mayores; 6) personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales; 7) personas dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o de

fármaco dependientes; 8) personas víctimas de la comisión de delitos; 9) personas en situación de calle u abandono social; 10) personas alcohólicas y fármaco dependientes; 11) personas afectadas por desastres naturales; 12) demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables (DOF, 2004).

Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos (CONEVAL, 2023b). Se estima que, en 2022, 23.4 millones de personas se encontraban en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, equivalente a 18.2% del total de la población en México. Es importante mencionar que el porcentaje de personas en esta situación disminuyó cuatro puntos porcentuales²⁰ entre 2020 (22.5%) y 2022 (18.2%) (CONEVAL, 2023b). En la gráfica 2 se muestra el panorama nacional de la carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad para los años 2016 a 2022.

Gráfica 2. México: porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y sus componentes 2016-2022

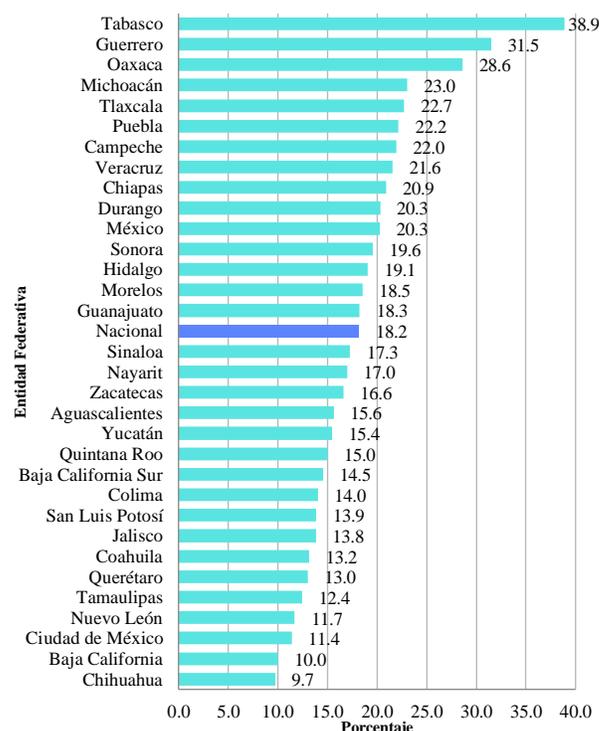


Fuente: elaboración del CONEVAL (Medición Multidimensional de la Pobreza en México, 2022).

En 2022, las cinco entidades con mayor número de personas con esta carencia son: Estado de México, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Chiapas, concentrando el 39.2% del total de personas en esta situación. La entidad federativa que presentó un mayor porcentaje de población con carencia por acceso a

la alimentación nutritiva y de calidad fue Tabasco con el 38.9%, seguida de Guerrero y Oaxaca con 31.7% y 28.6%, respectivamente. Chihuahua y Baja California fueron las dos entidades con el menor porcentaje de población sin acceso a la alimentación nutritiva y de calidad con el 9.7% y 10%, respectivamente. Colima y Baja California Sur son las entidades con menor número de personas en situación de carencia a la alimentación nutritiva y de calidad (CONEVAL, 2023b).

Gráfica 3. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad por entidad federativa, 2022



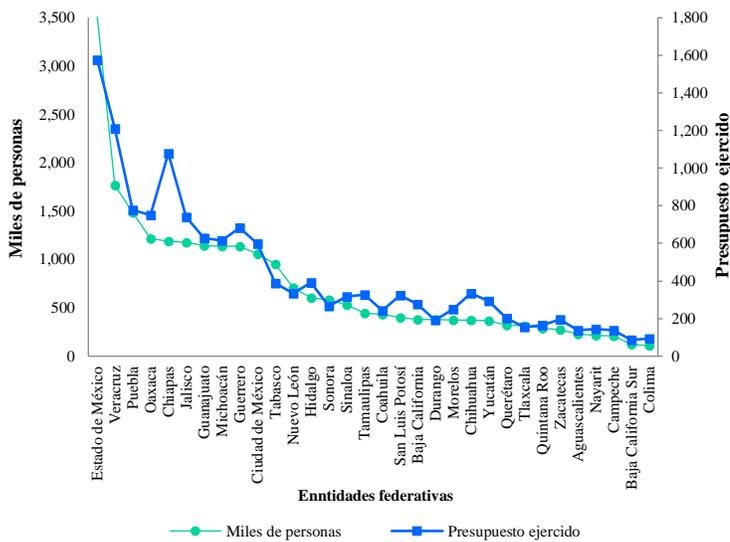
Fuente: elaboración del CONEVAL (Medición Multidimensional de la Pobreza en México, 2022).

Dado que la metodología de asignación presupuestal del FAM-AS toma como referencia la carencia a la alimentación nutritiva y de calidad, además del índice de desempeño, en las entidades federativas, podemos notar que, en general, hay una relación positiva entre el

²⁰ Para un mejor análisis de los indicadores de Pobreza 2022, consultar la Nota técnica sobre la información empleada para la estimación de la medición de pobreza en México, 2022.

presupuesto ejercido 2022 del fondo y la población sin acceso a la alimentación. El Estado de México es la entidad federativa con la mayor cantidad de personas sin acceso a la alimentación nutritiva y de calidad y la que más recursos recibe a través del FAM-AS. En ambas variables le sigue Veracruz, Puebla y Oaxaca con una relación similar. En cambio, podemos observar entidades federativas en las que esta relación no es tan clara, como Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chihuahua, por mencionar algunas.

Gráfica 4. Presupuesto ejercido del FAM-AS y población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, 2022



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2022 e información de la Medición Multidimensional de la Pobreza en México 2022.

Principales resultados

Como ya se mencionó, la Ficha de Desempeño 2022-2023 del FAM-AS fue el tercer ejercicio de evaluación a este FAF,²¹ se realizó simultáneamente para 28 de las 32 entidades federativas y fue

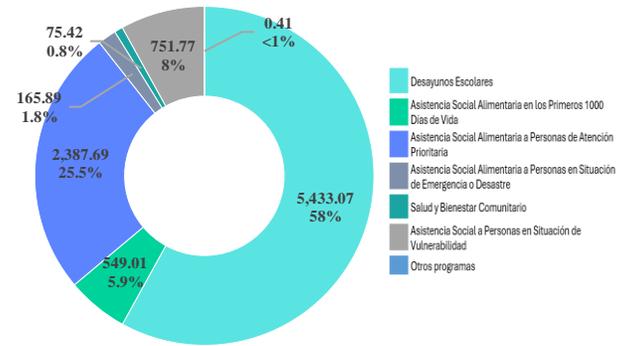
²¹ El FAM-AS también cuenta con una Evaluación Estratégica Coordinación 2017-2018; 32 Fichas del Desempeño en 2017-2018 y 32 Fichas en 2018-2019

²² Programas alimentarios – Desayunos Escolares, Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida, Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención

coordinado desde la federación. A continuación, se muestran algunos resultados generales.

Respecto a esta sección de la Ficha de Desempeño, se pudo identificar la distribución de los recursos del FAM-AS, donde el 91.3% del presupuesto se destinó a programas alimentarios²², mientras que el 8.7% fue ocupado para programas de asistencia social²³ con base en los porcentajes de distribución establecidos en la EIASADC 2022.

Gráfica 5. Presupuesto ejercido del FAM-AS (MDP y porcentaje) por programa, 2022



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023.

El programa con mayor presupuesto ejercido del FAM-AS es Desayunos Escolares (58%) y el segundo es Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre (25.5%). Por el contrario, el Programa Salud y Bienestar Comunitario representó solo el 0.8% del presupuesto ejercido del FAM-AS (ver gráfica 5).

Asimismo, se identificó que existen entidades que presentan diferencias en su presupuesto ejercido, entre el presupuesto reportado por la entidad y el de la Cuenta Pública 2022; por lo menos quince de ellas reportan un subejercicio y dos presentan un

Prioritaria, Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre.

²³ Programas de asistencia social – Programa de Salud y Bienestar Comunitario y Asistencia Social a Personas en Situación de Vulnerabilidad.

sobre ejercicio de presupuesto (Sinaloa y Yucatán). Puebla y Veracruz son las entidades con mayores diferencias entre lo reportado por la entidad y la Cuenta Pública 2022 (288 MDP y 430 MDP, respectivamente). Referente a “Otros Programas”, la única entidad que reportó presupuesto fue Quintana Roo con un monto un poco mayor a 400 mil pesos.

Considerando la información reportada en las 28 fichas, de manera diferenciada entre las entidades, se identificó que los programas del FAM-AS recibieron recursos de fuentes federales, estatales, municipales u otros recursos distintos a los del FAF. De acuerdo con la información reportada por las entidades a través del SNDIF para las 28 Fichas, el 91.7% del presupuesto ejercido proviene del FAM-AS; el 5.6%, de recursos estatales; 2.7%, de otros recursos y poco menos del 1% es de origen municipal. Al respecto, destaca el programa de Asistencia Social Alimentaria a Personas en Situación de Emergencia o Desastre, ya que, de acuerdo con la información proporcionada por las entidades federativas, el 72.6% de su presupuesto ejercido proviene del FAM-AS; un 20.9%, de recursos estatales, 6.4%, de otros recursos y tan solo el 0.1% de recursos municipales. Asimismo, referente al Programa Salud y Bienestar Comunitario, 88.7% de su presupuesto tenía origen en el FAM-AS, 9.9% provino de recurso Estatal y solo el 1.4% de otros recursos.

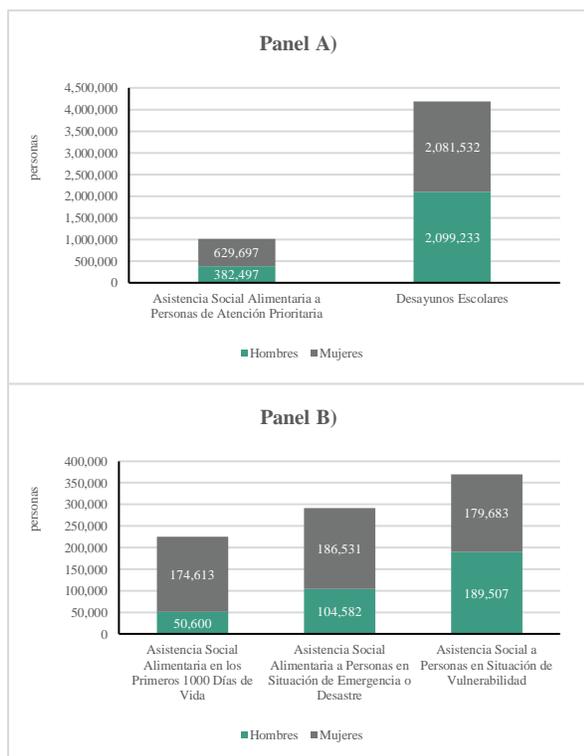
Respecto al total de las 28 Fichas, seis entidades (Campeche, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Yucatán) no reportaron recibir presupuesto en concurrencia, operando sus programas únicamente con recursos del FAM-AS.

Por otro lado, de acuerdo con la información reportada por el SNDIF a través de la Ficha, en la Gráfica 6 (Panel A y B) se puede observar la población atendida (PA) por programa del FAM-AS; donde la mayor PA se concentró en Desayunos Escolares (4.1 millones de personas), programa en el que 50.2% de la población atendida fueron hombres y 49.8%, mujeres; seguido de Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria con poco más de un millón de personas

atendidas (37.8% hombres y 62.2% mujeres). En cambio, los programas con menor número de personas atendidas fueron: Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida (22.5% hombres y 77.5% mujeres) y Salud y Bienestar Comunitario con 17,467 personas (23.6% hombres y 76.4% mujeres). Referente a la información de “otros programas”, no se reportó PA.

Cabe destacar que el 53.6% del total de la PA de todos los programas son mujeres. El Programa Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1000 Días de Vida fue el programa con la proporción más alta de atención a mujeres, seguido del Programa Salud y Bienestar Comunitario y el Programa Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria.

Gráfica 6. Número de personas atendidas a través de programas financiados por el FAM-AS, 2022²⁴



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023.

Asimismo, cabe destacar que la mayor cantidad de PA se concentra en las entidades de Ciudad de México, Veracruz y Puebla, equivalente a 34.7% de la PA total de los programas financiados con el FAM-AS.

En cuanto a la sección **IV. Análisis de indicadores estratégicos y de gestión**, la Secretaría de Salud y el SNDIF optaron por utilizar el mismo indicador

estratégico y de gestión que se mostraría en la Ficha de las 28 entidades federativas. Esto permitió tener un comparativo transversal sobre los avances en cada uno de los estados en lo que respecta a estos indicadores, incluyendo los matices o precisiones correspondientes en la sección de análisis. Los indicadores utilizados fueron:

- Porcentaje de desayunos calientes que se distribuyen a Niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional (estratégico)
- Porcentaje de recursos del FAM Asistencia Social destinados a otorgar apoyos alimentarios (gestión)

De acuerdo con la información reportada por el SNDIF sobre el análisis del indicador estratégico, se identificó que catorce entidades no alcanzan la meta programada del indicador en 2022, con Nuevo León y Yucatán como las que mayores diferencias presenta (más de 48 puntos porcentuales). Asimismo, se identificaron seis entidades que reportaron un avance del 100% para el indicador estratégico, sin embargo, se podría asumir que hace referencia al alcance de su meta establecida (65%). Adicionalmente, Ciudad de México y Sinaloa reportan metas para el indicador estratégico, sin embargo, no reportaron avance.

Por otro lado, en el análisis del indicador de gestión²⁵ se identificó que en Durango el avance del indicador no alcanzó el porcentaje de la meta establecida por las entidades, alcanzando un 98%; mientras que en Campeche, Chihuahua y Michoacán se observó que el alcance del indicador rebasó el porcentaje de la meta establecida.

²⁴ La población atendida está dividida en dos partes: los primeros dos programas se presentan en una escala, mientras que los otros tres programas se presentan a otra escala para visibilizar la desagregación por sexo (en ambos casos la unidad de medida es “personas”). No se incluye la información del Programa de Salud y Bienestar Comunitario, dado que la población es muy pequeña y no tiene representatividad en ninguna de las gráficas.

²⁵ Se identificó que la meta del indicador de gestión de la CDMX fue de 1.198, encontrándose fuera de los parámetros adecuados para establecer un porcentaje (de 1 a 100); no obstante, este dato fue tomado de una fuente de información pública (Reporte de indicadores de Gasto Federalizado de la SHCP).

La sección **V. Análisis de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)**, junto con la sección **VII. Recomendaciones**, el análisis en estos apartados se debe realizar con base en la información disponible en las otras secciones y con la documentación proporcionada por los SEDIF al SNDIF.

Sobre las **Fortalezas** se identificó que en 60% de las entidades federativas evaluadas se reconoce que los alimentos entregados cuentan con los criterios de calidad e inocuidad establecidos en la EIASADC 2022. Asimismo, el 14% de las entidades puntualizaron como fortaleza haber ejercido los recursos conforme a la proporción que se establece en la EIASADC 2022. Además, en 32% entidades observan a la transición de desayunos fríos a desayunos calientes como un aspecto favorable en la operación del FAM-AS.

Referente a las **Oportunidades**, las entidades federativas identifican la importancia de las vinculaciones interinstitucionales para fortalecer aspectos de la operación de los programas del Fondo. Por ejemplo, para acciones relacionadas con la operación de programas alimenticios, así como para robustecer la difusión de información relevante.

En lo que concierne a las **Debilidades**, doce entidades federativas coinciden que los actores relacionados a la operación y ejecución del Fondo no cuentan con la capacitación adecuada en temas como: reporte de transparencia e indicadores, operación de los programas alimentarios, promoción de la alimentación saludable y lineamientos sobre etiquetado de alimentos. Por otro lado, once de las entidades federativas evaluadas indicaron que no han existido incrementos significativos, o bien, ha disminuido, la transición de desayunos calientes respecto a desayunos fríos, de acuerdo con los parámetros establecidos en la EIASADC 2022.

Finalmente, respecto a las **Amenazas**, ocho entidades reportan que existe baja participación de los padres y madres de familia en los comités de alimentos del programa de desayunos escolares.

Además, 32% de las entidades federativas evaluadas identificó que la pandemia de COVID-19 dificultó la entrega y distribución de alimentos de los programas.

En la sección **VIII**, de la Ficha se emitieron recomendaciones para implementar un programa de capacitación para la mejora de la asignación y reporte de los recursos sea eficiente y completa. Por otro lado, a partir de debilidades identificadas en el FODA y conforme a la dirección de la política pública del SNDIF y a lo establecido en la EIASADC 2022, se recomendó fortalecer, implementar o ampliar la transición de desayunos fríos a desayunos calientes.

Como parte de la institucionalización de la evaluación, es importante fomentar el uso de las recomendaciones (CONEVAL, 2023c). En la ficha existe la sección **VI**, en la que se permite describir cómo los responsables del fondo en las entidades federativas dan **seguimiento a las recomendaciones** de las evaluaciones. De acuerdo con la información proporcionada en las 28 fichas del FAM-AS se pueden identificar tres categorías:

- Entidades que, derivado de las evaluaciones, cuentan con mecanismos para el seguimiento a recomendaciones
- Entidades que reportaron evaluaciones y aspectos susceptibles de mejora anteriores a 2022.
- Entidades que reportaron no contar con evaluaciones externas al FAM-AS

Existen once entidades que se pueden clasificar en primera de las tres categorías, las cuales mencionan que cuentan con información que permite observar cómo es que han dado seguimiento a las evaluaciones del FAM-AS. Por otro lado, trece entidades federativas se pueden clasificar en la segunda categoría; mientras que Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Sonora están clasificadas en la tercera categoría.

La Ficha también contiene la sección **VII. Calidad y suficiencia de la información**, la cual sirve para valorar la información que fue proporcionada por

las entidades federativas al SNDIF para los siguientes rubros:

- Indicadores
- Presupuesto
- Evaluaciones al FAM-AS
- Seguimiento a recomendaciones

Esta información puede ser valorada en cuatro categorías, según las características que presenta:²⁶

- Adecuada
- Moderada
- Oportunidad de mejora
- Sin información

Para analizar de manera global la valoración sobre la información proporcionada por las 28 entidades federativas se otorgaron los siguientes valores, para tres categorías de análisis.

- Adecuada = 1
- Moderada = 2
- Oportunidad de mejora = 3

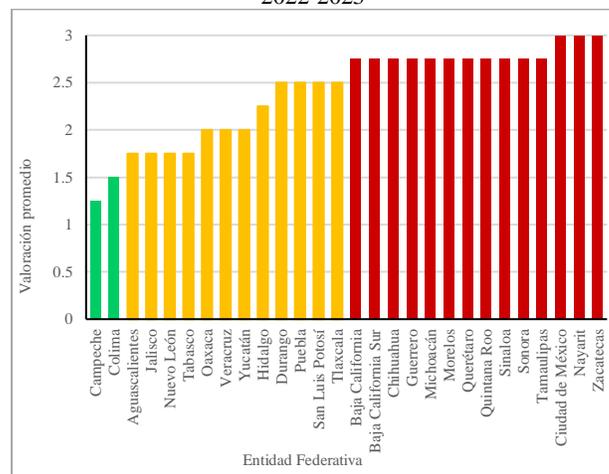
A partir de estos valores se obtuvo un promedio de los cuatro rubros de cada entidad. De esta forma, las entidades con un promedio igual a 1 son aquellas que fueron valoradas en los cuatro rubros con información “Adecuada” y las entidades con promedio igual a 3 son aquellas que en los cuatro rubros la información fue valorada con “Oportunidad de Mejora”

Al respecto, se identificó que ninguna entidad obtuvo una valoración “Adecuada” en los cuatro rubros; las entidades federativas obtuvieron un promedio en la valoración de la información proporcionada entre 1.25 y 1.5 fueron dos: Campeche y Colima. Por su parte, doce entidades obtuvieron un promedio entre 1.75 y 2.5, lo cual significa que la información que proporcionaron, en general, se valoró como “Moderada”

²⁶ Para conocer los criterios que se utilizan para asignar cada valoración véase *Criterios de elaboración de la Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente de Asistencia Social*, disponible en:

(Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán). Por otro lado, catorce entidades federativas estuvieron en un rango entre 2.75 y 3, destacando tres entidades cuyos cuatro rubros estuvieron valorados con “Oportunidad de Mejora” (Ciudad de México, Nayarit y Zacatecas). Cabe destacar que todas las entidades proporcionaron información.

Gráfica 7. Promedio de la valoración de la información proporcionada por las entidades federativas en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023.

Sobre la valoración de la información proporcionada para el rubro de Indicadores no se identificaron valoraciones adecuadas. Dicho lo anterior, 13 entidades (46%) presentan información moderada respecto a la calidad de información; mientras 54% reportaron oportunidad de mejora. Sobre la calidad de la información del Presupuesto, el SNDIF valoró que Campeche y Tlaxcala son las únicas entidades con información adecuada. No obstante, con base en la información de la sección

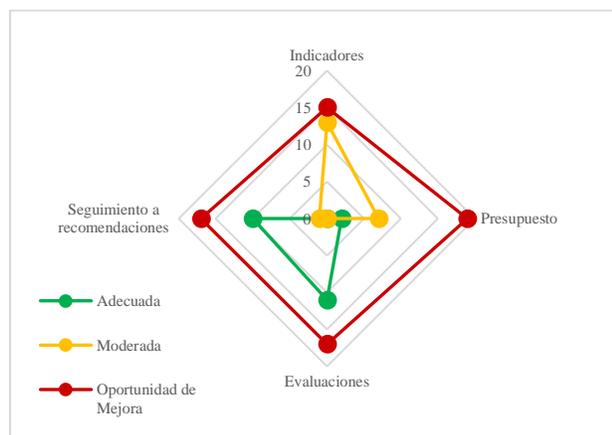
https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Ramo33/Documents/Criterios_Fichas_FAM_AS.pdf

de Presupuesto, existen otras trece entidades²⁷ que no presentan variaciones significativas en el presupuesto reportado. Respecto a al rubro Evaluaciones, el SNDIF valoró que once entidades federativas cuentan con información adecuada, mientras que 17 fueron valoradas con oportunidad de mejora. Sobre el Seguimiento a recomendaciones, el SNDIF valoró la calidad de la información de once entidades federativas como adecuada o moderada.

Sobre los cuatro rubros podemos observar que la información sobre Evaluaciones fue la que más valoraciones adecuadas tuvo (once entidades), seguida de Seguimiento a Recomendaciones en diez estados y Presupuesto en dos entidades. Ninguna entidad federativa obtuvo una valoración “Adecuada” en el rubro Indicadores.

El rubro con más valoraciones “Oportunidad de mejora” fue el de Presupuesto con 19 entidades, seguido por Evaluaciones y Seguimiento a recomendaciones con 17 estados; mientras que 15 entidades fueron valoradas con “Oportunidad de Mejora” en el rubro de Indicadores.

Gráfica 8. Entidades federativas de acuerdo con la valoración de la información proporcionada en rubros seleccionados para la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023



²⁷ Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ficha de Desempeño del FAM-AS, 2022-2023.

Sobre esta última sección, se sugiere que, además de observar la valoración, se consulte la información de las secciones del informe final o de la base de datos que publica el CONEVAL junto con las fichas, a fin de contar con un panorama completo sobre la información proporcionada para la elaboración de la Ficha.

Consideraciones finales

Como ya se mencionó, en 2017 se mandató en el PAE por primera vez la Ficha de Desempeño, evaluación realizada desde la federación a través de la dependencia coordinadora. La Ficha FAM-AS 2022-2023 es el octavo ejercicio de evaluación que se ha realizado con este instrumento a algún FAF de desarrollo social y el tercero para este fondo.

Además de los objetivos que ya se mencionaron en el presente documento, este tipo de ejercicios permite fortalecer las capacidades de evaluación de las Áreas de Evaluación de las dependencias coordinadoras y sus conocimientos sobre los FAF de desarrollo social que les corresponden. De igual forma, permite identificar la suficiencia y pertinencia de fuentes de información del FAF evaluado respecto a temas como el presupuesto y cobertura, seguimiento al ejercicio de los recursos, concurrencia, evaluaciones realizadas, mecanismos de seguimiento a recomendaciones, entre otros. La ficha fortalece la cultura de la evaluación y contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas de los FAF.

En lo referente a este ejercicio de evaluación, se realizaron las Fichas de las 28 entidades federativas señaladas en el numeral 70 del PAE 2023. Lo anterior habla de la disposición de las autoridades

estatales para ser evaluadas y de su colaboración durante el desarrollo de la ficha.

Durante el ejercicio de evaluación se observaron retos en la coordinación entre la Secretaría de Salud y el área responsable de la elaboración de la Ficha del FAM-AS en el SNDIF, para lo cual se realizaron reuniones de trabajo entre las tres partes (SNDIF, SALUD y CONEVAL) para establecer acuerdos sobre los procesos y calendarios de entrega en los que participaran todos los actores.

Asimismo, se identificaron diferencias entre el presupuesto ejercido del FAM-AS publicado en la Cuenta Pública Federal (CP) y el presupuesto ejercido del FAM-AS reportado por las entidades federativas. Por lo anterior, se realizaron modificaciones al diseño de la sección de Presupuesto y Cobertura a fin de que fueran visibles estas diferencias para los lectores de la evaluación. De acuerdo con lo comentado por el SNDIF, algunas de estas diferencias pueden explicarse por los rendimientos que generan para las entidades federativas la inversión de los recursos antes de utilizarse; asimismo, en esta evaluación se presentaron casos particulares, donde el presupuesto 2022 fue ejercido en los primeros meses del ejercicio fiscal siguiente, dadas las características de los proyectos de las entidades.

Sobre los indicadores, la base de datos entregada al CONEVAL para la carga en el sistema EVAL33 no coincidía con los datos del Reporte de indicadores de Gasto Federalizado de la SHCP. Por ello, fue necesario corroborar la información internamente y realizar la carga de datos de la sección con dos fuentes de información distintas según el indicador que correspondiera (Datos de SHCP e información complementaria proporcionada por el SNDIF). Lo anterior debido a que no todos los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del FAM-AS son publicados en la fuente de información de la SHCP, sin embargo, el SNDIF les da seguimiento a los avances con los SEDIF.

Es importante tomar en cuenta la evaluación de los FAF genera la integración de información vigente y relevante sobre el ejercicio del presupuesto,

desempeño y operación de estos en un determinado ejercicio fiscal. Asimismo, durante todo el desarrollo de la Ficha, el papel de los gobiernos locales y la dependencia coordinadora es fundamental para llevar a cabo una evaluación participativa. En el caso particular del FAM-AS, con apoyo y coordinación del SNDIF, los SEDIF proporcionaron la información requerida, ya que ellos conocían a detalle las particularidades de la implementación de la operación de los programas en las entidades federativas. En resumen, es indispensable continuar con los ejercicios de evaluación a los FAF de desarrollo social, con la finalidad de mejorar su operación y sus resultados y generar mecanismos de rendición de cuentas.

Referencias

- CONEVAL. (2022a). *Avances y retos en el monitoreo de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social del Ramo 33*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL. (2023a). *Criterios de elaboración de la Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Ramo33/Documents/Criterios_Fichas_FAM_AS.pdf
- CONEVAL. (2023b). *Anexo estadístico de pobreza en México 2016-2022*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/AE_nacional_estatal_2022.zip
- CONEVAL. (2023c). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2022-2023*. Ciudad de México: CONEVAL.
- CONEVAL y SHCP. (22 de marzo de 2023). *Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2023*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/811566/PAE_2023.pdf
- DOF. (27 de diciembre de 1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- DOF. (2004). *Ley de Asistencia Social*. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LASoc.pdf>
- INEGI. (2023). *Finanzas públicas Estatales y Municipales 2022, cifras preliminares*. . Obtenido de Última actualización: 31 de agosto de 2023: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados>
- LFPRH. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 17 de febrero de 2022*. Ciudad de México: DOF. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- SHCP. (2023). *Cuenta Pública 2022*. Obtenido de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- SNDIF. (2022). *Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario 2022*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/688926/EIASADC_2022_211222...pdf