



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Resultados 2013-2014

Evaluación Piloto del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro

Érika Ávila Mérida
Adriana Jaramillo Carvallo
Michelle Adriana Zempoalteca Nava
Emilio Duran Ríos

Contenido

Siglas y Acrónimos	5
Glosario.....	6
Introducción. ¿Por qué evaluamos?.....	7
Capítulo 1. ¿Cómo se evalúa?.....	9
1.1 Instrumento metodológico de la evaluación y análisis de los resultados	9
1.2 Proceso de evaluación	11
Capítulo 2. ¿Qué evaluamos?.....	12
2.1 Descripción del Ramo General 33	12
2.2 Descripción de la composición del Ramo General 33. Objetivos específicos de los fondos y presupuesto.....	13
2.2.1 Distribución presupuestal del Ramo General 33	15
2.3 Análisis de la distribución de los fondos que integran el Ramo General 33	16
2.4 Análisis de la importancia de los recursos transferidos por los fondos a las entidades federativas.....	18
2.4.1 Asociación de los fondos del Ramo General 33 con los indicadores de carencia social.....	18
2.4.2 Análisis de la asociación del presupuesto ejercido de los fondos del Ramo 33 en las entidades federativas evaluadas con los niveles de pobreza del CONEVAL	21
Capítulo 3. ¿Cuáles son los resultados?	24
3.1 Hallazgos generales por fondo	24
3.2 Hallazgos específicos por entidad	26
A partir del análisis del ramo y los fondos, y los indicadores de carencia social de cada entidad, se analiza la operación local de los fondos.....	26
Chiapas	26
Jalisco	27
San Luis Potosí.....	29
Sinaloa	32
Veracruz	34
Capítulo 4. Avances y retos a nivel federal, estatal y municipal.....	36
Capítulo 5. Conclusiones.....	39
Bibliografía.....	44
Anexo 1.....	49

Siglas y Acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	ISSSTESIN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
DIF	Desarrollo Integral de la Familia	LCF	Ley de Coordinación Fiscal
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples	MML	Matriz de Marco Lógico
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	PAE	Programa Anual de Evaluación
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	PAFEF	Programa Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	PIB	Producto Interno Bruto
FISE	Fondo para la Infraestructura Social Estatal	PND	Plan Nacional de Desarrollo
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal	PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	SEGOB	Secretaría de Gobernación
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	SEP	Secretaría de Educación Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor	SFU	Sistema de Formato Único
ISEA	Instituto Sinaloense de Educación para los Adultos	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
		SSA	Secretaría de Salud
		SSP	Secretaría de Seguridad Pública
		SPA	Subsidio a las Entidades Federativas para el Fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en Materia de Mando Policial
		SUBSEMUN	Subsidio para la Seguridad en los Municipios

Glosario

Análisis de gabinete. Se define como el conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de operar de cada Fondo, se podrán programar y llevar a cabo reuniones de trabajo con los servidores públicos relacionados con la aplicación del Fondo.

Derechos sociales. De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social son derechos para el desarrollo social la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación

Diagnósticos. Estudio que deben elaborarse a programas o acciones nuevos a fin de justificar su creación o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento.

Eficacia. Es la capacidad de lograr los objetivos y las metas establecidas para el periodo, sin considerar los recursos utilizados para ello.

Eficiencia. Mide la relación entre los bienes y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados.

Evaluación. Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Indicadores de Resultados. Herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

Indicadores de Servicios y Gestión. Herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, tales como la entrega de bienes y servicios a la población.

Línea de bienestar. Valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

Línea de bienestar mínimo. Valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico). Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos.

Población atendida. Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población objetivo. Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población potencial. Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Introducción. ¿Por qué evaluamos?

En 1997 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para crear el capítulo V denominado de los fondos de aportaciones federales, cuyo objetivo era la descentralización del gasto público, mediante la transferencia de recursos de la federación a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada uno de los fondos que integran el Ramo General 33 (Ramo 33).

A partir de su creación, el Ramo 33 ha sido objeto de diversos estudios. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) evaluó por primera vez el ramo a partir de lo mandatado en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2008, en el que se determinó una evaluación estratégica, con la que se examinaron los resultados obtenidos a partir de la distribución de los recursos de los fondos y se exploró la relación de la distribución de los recursos con los objetivos que persigue y los retos que se enfrentan en su operación en el orden local.¹

En 2012 la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) se reformó, estableciendo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL, en el ámbito de sus atribuciones, enviarán al Consejo de Armonización Contable los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión.

En este contexto, el CONEVAL empezó en 2013 con el desarrollo de un modelo de términos de referencia con el cual evaluar los fondos que integran el Ramo 33 en las entidades federativas. Con el objetivo de probar dicho instrumento, como parte del mecanismo desarrollado por el CONEVAL para analizar el rigor metodológico de las evaluaciones,² el Consejo coordinó la segunda evaluación denominada "Evaluación Piloto del Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33" de la que proviene el presente informe. Esta evaluación piloto buscó, además de probar el instrumento, valorar la consistencia y orientación a

¹ Derivado de esta evaluación se publicaron dos documentos "El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública", publicado en 2010 y "Estudios del Ramo 33" coordinado por el Colegio de México y el CONEVAL, publicado en 2011.

² Para mayor información sobre el mecanismo y las evaluaciones piloto consultar el documento Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia.

resultados de los fondos del Ramo General 33. Para tal efecto, la evaluación se implementó en cinco entidades federativas: Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

Con el informe aquí presentado, el CONEVAL reconoce la importancia de la evaluación de los fondos del Ramo General 33, al destinarse las aportaciones a la atención de necesidades básicas en materia de desarrollo social, así como por el monto de lo que estos recursos representa para las entidades federativas, considerando que entre 2008 y 2014 el gasto total ejercido por el ramo representó cerca del 40 por ciento de las transferencias de la federación a las entidades federativas.

El informe está organizado en cinco capítulos. En el primero se describe la metodología de evaluación del ramo, mediante la descripción del instrumento y el proceso de evaluación coordinado en 2014 del cual se derivan los hallazgos. El segundo presenta el objeto de evaluación, mediante el análisis del ramo y los fondos que lo integran, así como de su importancia en términos de la relación con los indicadores de pobreza y el presupuesto ejercido por los fondos. El tercero muestra los hallazgos generales y particulares por entidad de la evaluación piloto. En el cuarto, derivado de los hallazgos, se desarrollan los avances y retos de los fondos a nivel federal, estatal y municipal. Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones del informe.

Capítulo 1. ¿Cómo se evalúa?

1.1 Instrumento metodológico de la evaluación y análisis de los resultados

A partir de la experiencia del CONEVAL en el desarrollo de términos de referencia homogéneos,³ se ha identificado que contar con instrumentos claros permite, por un lado, garantizar el rigor metodológico, confiabilidad y validez de los resultados, y por otro, registrar el nivel de avance en los proceso de evaluación en instancias y entidades; lo que genera que sean utilizados en mayor medida por los gobiernos.⁴ En este sentido, en 2013, el CONEVAL inició con el desarrollo del modelo de términos de referencia para la evaluación de los fondos del Ramo 33. El diseño del instrumento implicó por tanto la realización de prueba piloto del instrumento, como parte de los mecanismos generales para garantizar la calidad de los instrumentos empleados por el CONEVAL.

El instrumento diseñado y probado por el CONEVAL en la evaluación piloto de 2014 aborda siete temáticas: alineación estratégica y programática, normatividad, cobertura y complementariedad, información para la eficacia, elementos sobre la eficiencia, administración y gestión, y resultados obtenidos, mediante una batería de 39 preguntas: 11 abiertas y 28 cerradas. Las preguntas se respondieron con base en evidencia documental proporcionada por los servidores públicos de los estados responsables de la coordinación de los fondos.

Para cada sección temática se solicitaron fuentes mínimas para fundamentar y argumentar las respuestas, mismas que se muestran a continuación:

³ Los procesos homogéneos se refieren aquellos que cuentan con una metodología específica, es decir, con un Modelo de Términos de Referencia (TDR) probado y verificado (CONEVAL, 2014).

⁴ Tal es el caso del modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados, el cual se puede consultar en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx

Figura 1. Fuentes mínimas de información para fundamentar y argumentar respuestas

I. Normatividad (leyes vigentes)	III. Eficacia de los Fondos
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Constitución estatal <input type="checkbox"/> Ley de Coordinación Fiscal del estado <input type="checkbox"/> Ley del Presupuesto de Egresos del ejercicio en curso y Presupuesto de Egresos en el caso de los municipios <input type="checkbox"/> Ley de Contabilidad y Gasto Público del estado <input type="checkbox"/> Ley de Hacienda para el estado y municipios <input type="checkbox"/> Ley del estado aplicable al fondo (salud, educación, etc.) <input type="checkbox"/> Plan Estatal de Desarrollo <input type="checkbox"/> Reglas de operación, lineamientos de operación o normatividad aplicable de los Fondos, así como la normatividad estatal vigente en la materia referente a los mismos, como el Programa Estatal específico. <input type="checkbox"/> Programas Municipales de Desarrollo e Informes de Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Matrices de Indicadores para Resultados de los Fondos (nivel estatal o municipal) y de los programas relacionados <input type="checkbox"/> Fichas técnicas de los indicadores <input type="checkbox"/> Informes trimestrales de los indicadores
II. Cobertura	IV. Eficiencia de los Fondos
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Documentos oficiales de definición, cuantificación y metodología de cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Documentos normativos, programáticos y financieros
III. Cobertura	V. Administración y gestión de los Fondos
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Manuales de procedimientos del área de finanzas y del área de recursos humanos <input type="checkbox"/> Manual de organización de los organismos en el estado que reciben recursos del Fondo 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Manuales de procedimientos del área de finanzas y del área de recursos humanos <input type="checkbox"/> Manual de organización de los organismos en el estado que reciben recursos del Fondo
IV. Cobertura	VI. Resultados obtenidos de los Fondos
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estudios y/o evaluaciones (internas o externas), documentos normativos o informes oficiales de resultados <input type="checkbox"/> Informes de evaluación y de rendición de cuentas <input type="checkbox"/> Informes finales de las evaluaciones y de las auditorías practicadas por los órganos de fiscalización superior, el programa de trabajo institucional y/o las acciones para la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Estudios y/o evaluaciones (internas o externas), documentos normativos o informes oficiales de resultados <input type="checkbox"/> Informes de evaluación y de rendición de cuentas <input type="checkbox"/> Informes finales de las evaluaciones y de las auditorías practicadas por los órganos de fiscalización superior, el programa de trabajo institucional y/o las acciones para la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en el Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos que conforman el Ramo General 33, empleado en la evaluación piloto 2014.

Las preguntas cerradas están sujetas a una valoración ordinal; para lo cual deben atender condiciones mínimas a cumplir para ubicar la respuesta en una escala del 0 (cero) al 3 (tres); donde el nivel 0 significa que no existe elementos o evidencia para la valoración, y los niveles 1 (uno) al 3 (tres), muestran la existencia de algunos o todos los elementos o evidencia necesaria para la valoración, por lo cual la valoración está relacionada con el calidad de la evidencia documental disponible para fundamentar las preguntas. La valoración se realizó considerando los siguientes criterios

Cuadro 1. Valoración de la Respuesta

Valoración de la respuesta	Clasificación ordinal
NO. Se considera que la respuesta es negativa y que no existe elemento alguno, evidencia o avance.	0
SI. Se considera que la respuesta es afirmativa, ya que existe algún elemento, evidencia o avance en relación con el tema cuestionado.	1
SI. La respuesta es afirmativa, pero existen elementos relevantes que no están incluidos.	2
SI. La respuesta es afirmativa y contiene todos los elementos, evidencia o avances fundamentales que se requieren para el tema investigado.	3

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en el Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos que conforman el Ramo General 33, empleado en la evaluación piloto 2014.

1.2 Proceso de evaluación

La evaluación piloto tiene como objetivo específico evaluar la consistencia y orientación a resultados de cada uno de los fondos del Ramo 33. Para ello el CONEVAL envió una invitación abierta a participar en este proyecto a las entidades federativas con las que tiene convenio. Los estados de Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz mostraron mayor interés y apertura a participar en el proceso, por lo que se tomó la decisión de instrumentar la evaluación en dichas entidades federativas.

Una vez seleccionadas las entidades a participar en el proyecto, se llevó a cabo la identificación de perfiles de los servidores públicos así como la valoración de la información entregada por los mismos. Es preciso señalar que la evaluación se llevó a cabo mediante entrevistas a profundidad con los servidores públicos relacionados con la operación de los fondos, así como un análisis documental (trabajo de gabinete) de la información relevante para la evaluación.

Mediante las entrevistas a profundidad a los servidores públicos, se buscó conocer desde una perspectiva cualitativa aquellos aspectos relevantes del proceso de gestión del fondo, para lo cual se abarcaron tres temas generales: el destino de los recursos y su vinculación con los resultados, el conocimiento sobre la aplicación del fondo y la utilidad de la evaluación.

Por otra parte, a través del trabajo de gabinete, los evaluadores externos analizaron la evidencia documental proporcionada por los servidores públicos de los estados en torno a siete temáticas: alineación estratégica y programática, normatividad, cobertura y complementariedad, información sobre la eficacia, elementos sobre la eficiencia, administración y gestión, y resultados obtenidos. Estas temáticas se analizaron por medio de un conjunto de preguntas abiertas y cerradas, cuya respuesta debía fundamentarse en la información proporcionada por las entidades.

Con respecto a la información analizada por los evaluadores externos cabe destacar que la información muestra disparidades importantes derivadas de las capacidades institucionales de los estados, y principalmente de los municipios, en términos de coordinación entre instancias, conocimiento y capacitación del personal responsable de los procesos, infraestructura física y de personal, y el uso de los sistemas electrónicos solicitados por la SHCP. Dado que son muchos actores involucrados en la generación y revisión de la información, existe un número elevado de gestores poco coordinados que reportan periódicamente el avance en el ejercicio de estos recursos.

Con la aplicación de la metodología de evaluación fue posible identificar hallazgos a nivel federal y por entidad federativa. Cabe señalar que la calidad y cantidad de los hallazgos de la evaluación, en relación con las experiencias locales, dependen tanto de la información documental disponible, lo que se derivó de las entrevistas a profundidad y la aplicación del instrumento por parte de los evaluadores, así como de las limitaciones derivadas del diseño original del instrumento de evaluación.

Capítulo 2. ¿Qué evaluamos?

2.1 Descripción del Ramo General 33

En 1997 se adicionó el capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales” a la LCF mismo que adicionó un nuevo esquema de transferencias. La característica de este nuevo esquema es que los recursos condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece en la LCF (Bolívar Meza et al., 2012: 69). El objetivo fue pasar de un sistema de transferencias resarcitorio, basado principalmente en participaciones, a uno en el que también existiera un componente equitativo o compensatorio como el de las aportaciones federales (Chiapa et al., 2011: 28). En este contexto, el nuevo esquema se instrumentó a partir del presupuesto de 1998 a través del Ramo 33, canalizando recursos por medio de fondos a las entidades federativas y municipios.

Inicialmente, en 1997 el Ramo 33 contaba con cinco fondos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Distrito Federal (FORTAMUN-DF)⁵, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Un año después se integraron dos fondos, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). Finalmente en 2006, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) se incorpora al ramo.

En 2013, año fiscal analizado durante la evaluación piloto, el ramo estaba integrado por ocho fondos. La creación de cada uno de los fondos implicó la ordenación de recursos distribuidos a las entidades federativas mediante otros acuerdos, convenios y fondos (Chiapa et al., 2011:28).⁶

⁵ Entre 1997 y 1998 el acrónimo utilizado para el fondo en los documentos oficiales correspondió a FAFM. En 1998 el Distrito Federal no fue incluido, aunque fue incluido nuevamente a partir de 2000.

⁶ A partir de 1983, se firmaron los Convenios Únicos de Desarrollo entre el gobierno federal y las entidades federativas. Estos promovían la descentralización de los programas federales de inversión para el desarrollo de obras como carreteras, escuelas y centros de salud.

2.2 Descripción de la composición del Ramo General 33. Objetivos específicos de los fondos y presupuesto

En la normatividad que regula el Ramo 33 se observa que para algunos fondos existen áreas de oportunidad en la claridad y precisión de la definición de sus objetivos y para otros en la especificación del destino de los recursos (cuadro 2).

Cuadro 2. Objetivos de los Fondos que integran el Ramo General 33 de acuerdo con la normatividad

Fondo	Objetivo
FAEB*	<ul style="list-style-type: none"> - El art. 13 de la LGE estipula que el fondo deberá "prestar servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial así como la normal y demás para la formación de maestros" (Art. 26 de la LCF). - Los niños y niñas tienen acceso a los servicios de educación básica y completan sus estudios (Propósito de la MIR).
FASSA	<ul style="list-style-type: none"> - Los recursos provenientes de este fondo deben utilizarse para ejercer las atribuciones en la prestación de servicios en materia de salubridad general en los términos de la Ley General de Salud (Art. 29 de la LCF). - Los servicios de salud de las entidades federativas cuentan con personal médico para fortalecer la cobertura de salud (Propósito de la MIR).
FAIS	<ul style="list-style-type: none"> - La LCF establece que el fondo se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, y en zonas de atención prioritaria (Art. 33).
FORTAMUN	<ul style="list-style-type: none"> - La LCF establece que las aportaciones se destinarán a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamiento por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y atención de necesidades de seguridad pública (Art. 37). - Contar con recursos federales transferidos para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (Propósito de la MIR).
FAM	<ul style="list-style-type: none"> - La LCF determina que las aportaciones se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social; y el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física del nivel educativo básico, media superior y superior (Art 40). - Las entidades federativas destinan recursos a programas para disminuir la inseguridad alimentaria. Los alumnos de educación básica, media y superior, cuentan con espacios educativos adecuados (Propósito de la MIR).
FAETA	<ul style="list-style-type: none"> - Se prestarán los servicios de educación tecnológica y educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financiamientos necesarios para la prestación de servicios (Art. 42 de la LCF). - La población de 15 años y más con rezago educativo y los jóvenes en edad de cursar bachillerato tienen acceso a la educación para adultos y a los servicios de educación tecnológica (Componente educación tecnológica) (Propósito de la MIR)
FASP	<ul style="list-style-type: none"> - La LCF determina que los recursos del fondo se distribuirán entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Art 44).
FAFEF	<ul style="list-style-type: none"> - Los recursos del FAFEf tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y a las regiones que conforman (Art 47 de la LCF). - Contar con recursos federales transferidos para el fortalecimiento de las finanzas públicas estatales.

*EL FAEB operó hasta 2014, a partir de 2015 entró en operación el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Evaluación Estratégica del Ramo 33, CONEVAL.

En el caso del FAIS en la LCF se indica con claridad que el destino de las aportaciones es la infraestructura social básica en atención de la población en condición de rezago social y pobreza extrema, en sus dos componentes, nivel estatal (FISE) y municipal (FISM).

Asimismo en el FASP, la LCF especifica solamente rubros para el ejercicio de los recursos, los cuales se refieren al fortalecimiento de la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal a través de programas de prioridad nacional, definidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁷

Por su parte, la MIR 2013 del FAM define el doble objetivo de aportar recursos para la disminución de la inseguridad alimentaria (componente de asistencia social) y de proporcionar espacios educativos adecuados y suficientes (componente de infraestructura educativa).

Por otro lado, la normatividad para el FAEB, el FASSA y el FAETA define objetivos precisos. En el caso del FAEB, la MIR 2013 se establece como propósito que los niños y las niñas tengan acceso a los servicios de educación básica, por lo que las acciones están enfocadas a la prestación de servicios de educación. Cabe mencionar que el FAEB se reformó en 2014, entrando en operación a partir de 2015 el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Con esta reforma, la LCF establece además del objetivo, destinos específicos, pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a las entidades federativas, así como gastos de operación. Además, a diferencia del FAEB que era administrado por la SEP, el FONE es administrado por la SHCP.

Asimismo, la LCF establece que el objetivo del FAETA es la prestación de servicios de educación para adultos y tecnológica. Para el FASSA, el objetivo de LCF es la prestación de servicios de salud, en tanto que MIR 2013 determina como propósito que las entidades cuenten con el personal para fortalecer la cobertura de salud.

Por último, el FAFEF y el FORTAMUN tienen el objetivo fortalecer las finanzas públicas, en tanto la LCF señala destinos muy diversos y amplios. El FORTAMUN se refiere al fortalecimiento de las finanzas de los municipios y el Distrito Federal, con prioridad al saneamiento financiero y las necesidades en materia de seguridad. Mientras que los recursos del FAFEF se utilizan para el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas por medio de la transferencia de recursos para la inversión en

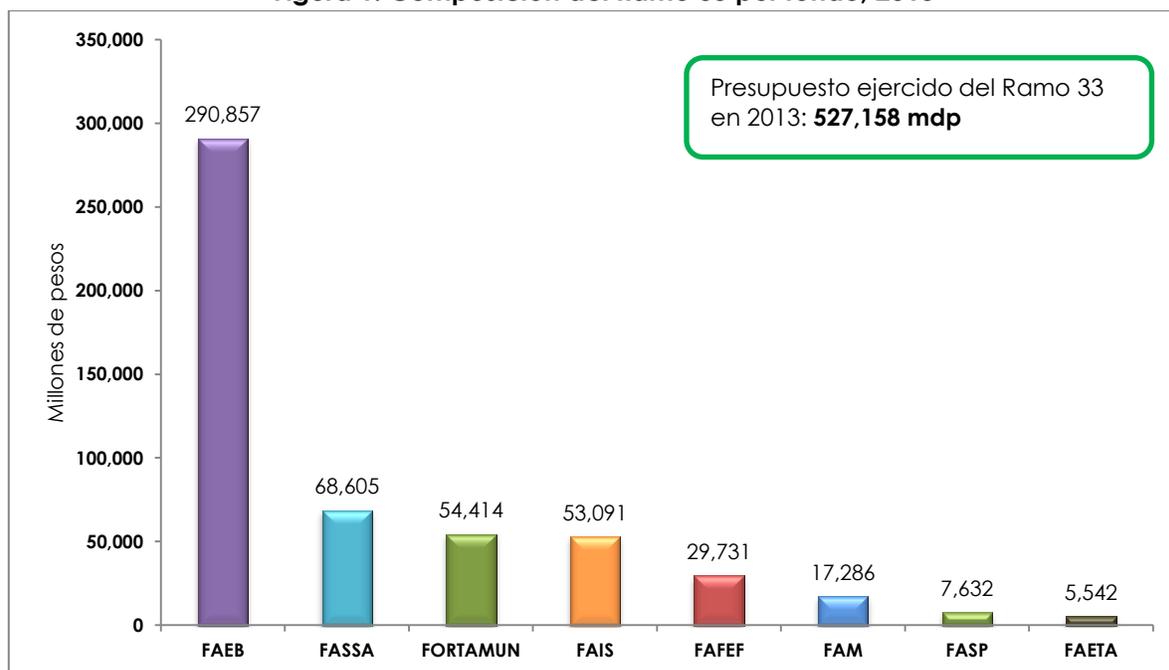
⁷ En los Lineamientos Generales para el Diseño y Ejecución de los Programas de Evaluación para el ejercicio fiscal 2014 del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal se definen los 16 programas de prioridad nacional. En los Lineamientos 2015 son 17 programas.

infraestructura física, equipamiento de obras, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, entre otros.

2.2.1 Distribución presupuestal del Ramo General 33

En 2013, el Ramo 33 ejerció 527,158 millones de pesos (mdp) equivalente al 36 por ciento del gasto federalizado (ejercicio fiscal evaluado). Al interior del ramo, el fondo con mayor cantidad de recursos federales fue el FAEB con 55.2 por ciento del presupuesto, seguido por el FASSA que representó 13 por ciento del total. El FORTAMUN, el FAIS, el FAFEF y el FAM concentraron 10.3, 10.1, 5.6 y 3.3 por ciento del presupuesto ejercido, respectivamente. Finalmente, el FASP y el FAETA son los fondos con menor presupuesto, al concentrar 1.4 y 1.1 por ciento, respectivamente (figura 1).

Figura 1. Composición del Ramo 33 por fondo, 2013

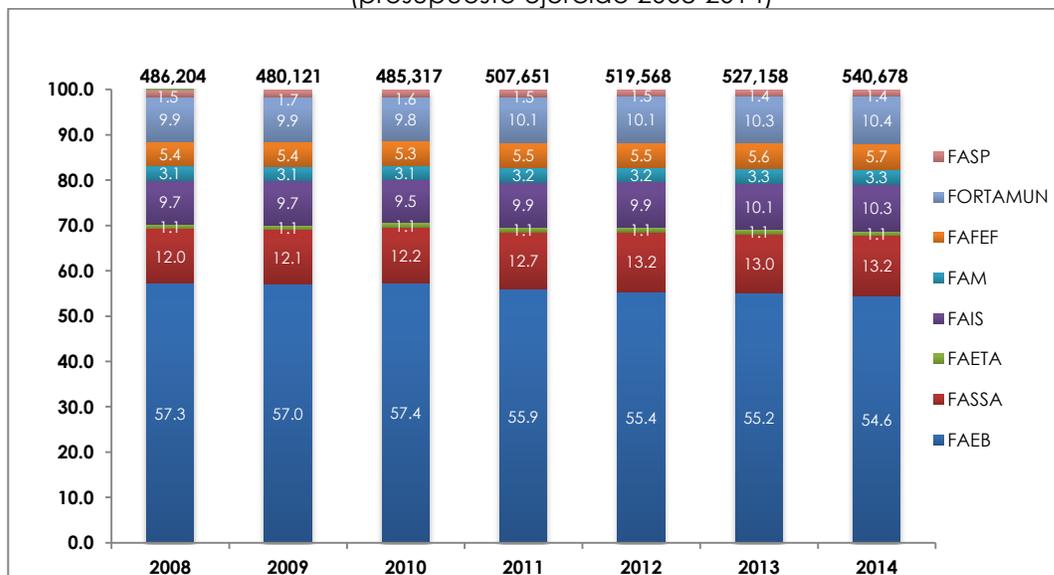


*EL FAEB operó hasta 2014, a partir de 2015 entró en operación el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).

Fuente: elaboración del CONEVAL, con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013.

En términos de su evolución en el periodo 2008-2014, el presupuesto ejercido del Ramo General 33 tuvo un incremento de 11 por ciento, al pasar de 486, 204 a 540, 678 millones de pesos a precios constantes. El FASSA tuvo el mayor crecimiento de gasto (22 por ciento). En contraste, el fondo con menor crecimiento del gasto fue el FASP, que aumentó 4 por ciento en el periodo (figura 2).

Figura 2. Participación porcentual de cada fondo respecto del presupuesto total del Ramo 33, (presupuesto ejercido 2008-2014)



Fuente: elaboración del CONEVAL, con datos de Transparencia Presupuestaria, con valores a precios constantes de 2013, actualizado con el Índice Nacional del Precios al Consumidor (INPC).

En el periodo de 2008 a 2014, el FAEB representó en promedio 56.1 por ciento del total del ramo, seguido del FASSA con un 12.7 por ciento. Por otra parte, el FORTAMUN, el FAIS, el FAFEF y el FAM, representaron el 10.1, 9.9, 5.5 y 3.2 por ciento, respectivamente. Mientras que los fondos que concentraron un menor presupuesto ejercido fueron el FASP y el FAETA, con 1.5 y 1.1 por ciento, respectivamente.

2.3 Análisis de la distribución de los fondos que integran el Ramo General 33

El destino de los recursos transferidos a las entidades federativas vía el ramo está condicionado al cumplimiento de objetivos específicos de cada fondo. Por ejemplo, asegurar la provisión de bienes y servicios básicos, educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, entre otros, considerando criterios equitativos con el fin de fortalecer a aquellas entidades que tienen menores ventajas en cuanto a su desarrollo económico y social. Para lo cual cada fondo tiene criterios propios establecidos en la normatividad para definir el presupuesto que corresponde a cada entidad federativa (cuadro 3).

Cuadro 3. Variables consideradas para la distribución de los fondos pertenecientes al Ramo General 33, 2013

Fondo	Variables
FAEB*	Presupuesto año anterior / matrícula del alumnado del estado y nacional / índice de calidad educativa / gasto estatal en educación básica.
FASSA	Razón estandarizada de mortalidad / índice estandarizado de marginación de la entidad / presupuesto y gasto total del año anterior.
FAIS**	Proporción de la entidad de pobreza extrema a nivel nacional estimando las cinco brechas respecto de las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas para obtener el índice global de pobreza (se debe realizar también a nivel de municipios).
FORTAMUN	Proporción directa con el número de habitantes con que cuente cada entidad federativa de acuerdo con información del INEGI.
FAM	Se distribuye de acuerdo con las asignaciones establecidas en el PEF.
FAETA	Se distribuirá contemplando fórmulas que consideren prioridades específicas en temas de rezago de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.
FASP	Número de habitantes de las entidades / índice de ocupación penitenciaria / programas de prevención del delito / avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.
FAFEF	PIB per cápita / aportaciones recibidas por la entidad en el año t-1 / población del estado.

*EL FAEB operó hasta 2014, a partir de 2015 entró en operación el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).⁸

** El FAIS a partir de 2014 modifica la fórmula de distribución para incluir la participación de la entidad en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema y el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema de la entidad.

Fuente: elaboración del CONEVAL, con base en las fórmulas de distribución establecidas en la LCF.

Cabe mencionar que en el caso del FASSA no es claro que con las normas vigentes que lo regulan, se distribuya a las entidades en correspondencia con las necesidades de acceso a los servicios de salud, al encontrar una asociación débil entre la distribución estatal per cápita y el acceso a los servicios de salud, encontrándose que se distribuye principalmente en función de las necesidades de mantenimiento de infraestructura en salud (Coneval, 2011).

⁸ La distribución de los recursos se realizará de acuerdo a la fórmula que considera el gasto operativo del fondo, el gasto operativo del fondo en la entidad, el gasto operativo presupuestado en la entidad, el gasto de operación presupuestado en el PEF 2013 y la matrícula potencial nacional en el año anterior.

2.4 Análisis de la importancia de los recursos transferidos por los fondos a las entidades federativas.

2.4.1 Asociación de los fondos del Ramo General 33 con los indicadores de carencia social

A continuación se analiza la contribución que pueden tener los fondos en las carencias sociales definidas en la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, a partir de lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social. Los fondos son transferencias que buscan cumplir objetivos específicos relacionados con los temas de desarrollo social como educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, entre otras. Además, la asignación presupuestaria entre entidades federativas opera bajo criterios compensatorios y equitativos de desarrollo. Por tanto, resulta importante conocer en qué medida el ejercicio de los recursos se asocia con la atención de las problemáticas sociales, las cuales se pueden medir a través de las dimensiones de carencia social.

Los objetivos de los fondos del ramo se asocian a las carencias de: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (figura 3).

En el caso del FAEB, FAETA y FAM, este último en su componente de infraestructura educativa básica, media superior y superior, los objetivos se asocian con el rezago educativo.⁹ El FAEB al tener como objetivo la prestación de los servicios de educación inicial y básica, busca incidir en la conclusión de estudios a través de una oferta de servicios que garanticen el derecho a la educación obligatoria. Por otra parte, el FAETA, en su componente de educación para adultos, muestra una relación más directa con el indicador de rezago educativo, al señalar la normatividad que su distribución debe considerar prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización y educación básica. Por último, el FAM, en su componente de infraestructura educativa básica, media superior y superior, se relaciona porque tiene como objetivo que los alumnos de dichos niveles educativos cuenten con espacios educativos adecuados y suficientes.

⁹ Se considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla alguno de los siguientes criterios: i) Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; ii) Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberlo cursado (primaria completa); y iii) Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Figura 3. Relación de los fondos del Ramo General 33 con los indicadores de carencia social



El FASP y el FORTAMUN son fondos que no se pueden asociar directa o indirectamente a ninguno de los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

En el caso del FASSA se observa que se dirige a la carencia por acceso a los servicios de salud, pues los recursos del fondo se usan para la prestación de estos servicios y con ello fortalecer la cobertura de salud, en tanto que la carencia de acceso a la salud mide a las personas que no cuentan con adscripción o derecho a estos servicios de salud de las instituciones que los prestan, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Por su parte el FAIS se vincula con las carencias de calidad y espacios de la vivienda, y acceso a los servicios básicos en la vivienda,¹⁰ al estar destinado a infraestructura social básica, con rubros específicos para los recursos. Entre estos se encuentran los elementos de una vivienda digna, los cuales son medidos a través del indicador de carencia de calidad y espacios de la vivienda. Asimismo, se encuentran los rubros de acceso al agua potable, alcantarillado, drenaje y electrificación los cuales son algunos de los indicadores considerados en la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda. Cabe destacar que derivado de las reformas al FAIS en 2013, en los *Lineamientos generales para la operación del FAIS* se presenta un catálogo de proyectos al cual se deben sujetar los recursos del fondo y se señala la contribución de cada proyecto a las carencias sociales de pobreza, entre los que se encuentran las carencias de acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud y rezago educativo. Sin embargo, en las modificaciones de los Lineamientos de operación del FAIS en 2015 no se especifica exactamente con cual carencia social se relacionan los proyectos del catálogo del FAIS.

El componente de asistencia social del FAM se asocia con la carencia de acceso a la alimentación, pues financia principalmente los desayunos escolares del DIF. Con respecto al FAFEF, debido a que dentro de los destinos de los recursos del fondo se encuentra el saneamiento de pensiones, se asocia con la carencia por acceso a la seguridad social, aunque no todas las entidades federativas invierten en este rubro necesariamente.

En los dos fondos restantes, FORTAMUN y FASP, el primero tiene como objetivo el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal (obligaciones financieras y necesidades de seguridad pública), y el segundo fondo tiene como destino actividades relacionadas con la seguridad pública. Dado que estos elementos no se incluyen en las dimensiones de pobreza, en el análisis no se identifica relación de los fondos con las carencias de la medición de pobreza.

¹⁰ Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: i) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la adquieren por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; ii) No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; iii) No disponen de energía eléctrica; iv) El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea. Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: i) El material de los pisos de la vivienda es de tierra; ii) El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos; El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho; y iv) La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

2.4.2 Análisis de la asociación del presupuesto ejercido de los fondos del Ramo 33 en las entidades federativas evaluadas con los niveles de pobreza del CONEVAL

En esta sección se presenta por entidad federativa, la asociación del presupuesto ejercido con los niveles de pobreza. No obstante, como se explicó anteriormente, la asociación entre carencias de la pobreza y los recursos que se destinan a los fondos del Ramo General 33 no se pueden vincular directamente porque, por un lado las entidades federativas no pueden negociar incrementos en razón de eventos y tendencias en cada entidad y posteriormente direccionar el gasto en el sentido de la necesidad o el evento específico (a excepción del FAIS que recientemente incorpora información de las carencias para esta distribución), entonces es difícil esperar que los cambios reportados en el gasto se asocien con cambios en las carencias o necesidades. Por otro lado, el proceso de planeación al interior de las entidades se enfoca en el contexto particular de cada estado y no sólo en el abatimiento de las carencias, por lo que las acciones que financia el fondo tiene efectos que no pueden identificarse fácilmente en los indicadores.

Chiapas

De acuerdo con las cifras oficiales de pobreza, en esta entidad, entre 2010 y 2014, el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó de 78.5 a 76.2 por ciento. Sin embargo, en el mismo periodo el porcentaje de población en situación de pobreza moderada aumentó, de 40.2 a 44.4 por ciento. Asimismo, el porcentaje de población vulnerable por carencias sociales aumentó de 13 a 15.3 por ciento. Con respecto a los indicadores de carencia social, entre 2010 y 2014, todos los indicadores se redujeron, a excepción de la carencia de acceso a la seguridad social la cual pasó de 82.4 a 82.8 por ciento.

En términos de la evolución del presupuesto en el periodo de 2008 a 2014, el FAEB fue el fondo que ejerció el mayor monto de presupuesto (49 por ciento), mientras que el FAIS tuvo el mayor crecimiento de gasto con 81.8 por ciento, destacando que todos los fondos del ramo tuvieron un crecimiento en ese periodo.

Por otro lado, los datos del presupuesto ejercido en 2012 a 2014 muestran que a pesar de que el FAM creció en ese periodo 14.3 por ciento, representando el componente de Asistencia Social el 58 por ciento, el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 24.7 a 27.5 por ciento de 2012 a 2014. El mismo comportamiento presentó la infraestructura social, ya que aunque el presupuesto ejercido por el FAIS se incrementó 3.4 por ciento, el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda aumentó (56.8 a 57.4 por ciento).

Caso contrario presentaron el FAEB y FASSA, debido a que el presupuesto ejercido de ambos fondos creció 3.1 y 3.7 por ciento, respectivamente, en tanto que el porcentaje de población con rezago educativo disminuyó de 35 a 30.7 por ciento, así como el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud, que pasó de 24.9 a 20.7 por ciento.

Por último, el FAFEF presentó el mayor incremento del presupuesto ejercido en el periodo en tanto que el porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social tuvo una reducción de 83.3 a 82.8 por ciento en el mismo periodo.

Jalisco

De acuerdo con la medición de pobreza, entre 2010 y 2014, el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó, al pasar de 37 a 35.4 por ciento. Sin embargo, igual que en Chiapas, aumentó el porcentaje de la población en situación de pobreza moderada.

Entre 2010 y 2014, las carencias que afectaron más a la población de la entidad fueron el acceso a la seguridad social y el acceso a los servicios de salud; mientras que un menor porcentaje de población presentó las carencias por calidad y espacios en la vivienda, y por acceso a los servicios básicos en la vivienda. Cabe destacar que en periodo todas las carencias se redujeron.

Con los datos del presupuesto ejercido de los fondos se puede observar que los fondos que han tenido un mayor crecimiento en el periodo 2008 a 2014 son el FAM, el FAEB y el FORTAMUN, destacando que el FAIS es el único fondo que presentó una disminución de 9.7 por ciento.

Por otro lado, los datos del presupuesto ejercido muestran que entre 2012 y 2014, el FAIS es el fondo que más creció en el periodo (12 por ciento) en tanto que las carencias que más afectaron a la población fueron la carencia por acceso a la seguridad social y la carencia por acceso a los servicios de salud. Asimismo, se evidencia que el FAM fue el segundo fondo que presentó un mayor incremento en el periodo analizado (7.71 por ciento), mientras que el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación disminuyó de 20.6 a 16.5 por ciento, entre 2012 y 2014.

San Luis Potosí

San Luis Potosí es uno de los estados con una proporción de población en situación de pobreza mayor al promedio nacional, igual que Chiapas y Veracruz. En el periodo

2010 a 2014 la población en situación de pobreza disminuyó, al pasar de 52.4 a 49.1 por ciento. Sin embargo, igual que Chiapas y Jalisco, la población en situación de pobreza moderada aumentó. En el mismo periodo, la mayoría de los indicadores de carencia social disminuyeron, excepto, la carencia por acceso a la seguridad social, al pasar de 57.3 a 59.1 por ciento.

Con los datos del presupuesto ejercido se puede observar que los fondos que han tenido un mayor crecimiento en el periodo 2008 a 2014 son el FAFEF, FASSA y FORTAMUN, siendo el FAEB el fondo que ejerció el mayor monto de presupuesto (61 por ciento).

Por otro lado, entre 2012 y 2014, el FAIS, fue el segundo fondo con mayor incremento en gasto (6.5 por ciento), consistente con la reducción del porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, y por calidad y espacios en la vivienda, de 32.5 a 28.1 y de 13.5 a 11.0 por ciento, respectivamente. Asimismo, el FASSA tuvo un incremento de 2.6 por ciento del presupuesto consistente con la disminución del porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud, de 14 a 10.7 por ciento de 2012 a 2014.

Cabe destacar que aunque el FAEB y FAETA tuvieron una disminución de presupuesto en el periodo, el porcentaje de población con rezago educativo disminuyó, pasando de 21.2 a 18.4 por ciento, respectivamente.

Sinaloa

Sinaloa es una de las entidades (igual que Veracruz) que presentó un aumento del porcentaje de población en situación de pobreza en el periodo de 2010 a 2014, al pasar de 36.7 a 39.4 por ciento. Sin embargo, el porcentaje de la población vulnerable por carencias sociales disminuyó de 33.3 a 30.4 por ciento.

Cabe destacar que tres de las seis carencias sociales aumentaron en el periodo de 2010 a 2014: carencia por calidad y espacios en la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación. No obstante, entre 2012 y 2014, cuatro carencias sociales aumentaron. El porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación (25.9 a 29.6 por ciento) es consistente con la disminución del presupuesto ejercido del FAM (11.8 por ciento), representando el componente de Asistencia Social el 34 por ciento del total del fondo de 2012 a 2014. Asimismo, el porcentaje de población con carencia de calidad y espacios en la vivienda, y carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, aumentaron de 10.1 a 10.8 y 16.1 a 18.0 por ciento, respectivamente; a pesar de que

el FAIS fue el fondo que tuvo un mayor incremento del gasto (10.7 por ciento) entre 2012 a 2014.

Veracruz

De acuerdo con la medición de la pobreza en Veracruz aumentó el porcentaje de población en situación de pobreza de 2010 a 2014 de 57.6 a 58.0 por ciento; al igual que el porcentaje de población vulnerable por carencias sociales, al pasar de 23.6 a 24.8 por ciento.

En el periodo de 2010 a 2014, la mitad de las carencias sociales aumentaron: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, así como carencia por acceso a la alimentación. Asimismo, en el periodo de 2012 a 2014, los mismos indicadores aumentaron.

Cabe destacar que a pesar de que el FAM fue el fondo con un mayor incremento de presupuesto entre 2012 y 2014 (11.4 por ciento), el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 28.2 a 30 por ciento en el mismo periodo. Asimismo, aunque el FAIS, fue el tercer fondo con mayor incremento de gasto entre 2012 a 2014 (5.9 por ciento), la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda aumentó de 39.2 a 40.0 por ciento en el mismo periodo.

Por otro lado, el FAEB y FAETA tuvieron una ligera disminución en su presupuesto de 0.7 y 0.6 por ciento, respectivamente, en tanto que el porcentaje de población con rezago educativo aumentó de 25.8 a 27.8 por ciento en el mismo periodo.

Capítulo 3. ¿Cuáles son los resultados?

3.1 Hallazgos generales por fondo

Durante la implementación del piloto, fue posible identificar el comportamiento de los fondos en las cinco entidades federativas, el cual se relaciona en esta sección con lo establecido en la normatividad.

De acuerdo con la normatividad, el FAIS debe destinar sus recursos a obras, acciones sociales básicas e inversiones en atención de la población en condición de rezago social y pobreza extrema, en sus dos componentes, nivel estatal (FISE) y municipal (FISM). En las cinco entidades que participaron en el piloto, los responsables del fondo identifican que éste contribuye a la reducción de la pobreza extrema y rezago social.

En el FASP, la normatividad también establece los rubros para el ejercicio de los recursos, enfocados al fortalecimiento de la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal a través de los programas de prioridad nacional. Sin embargo, en las entidades que participaron en la evaluación no se han identificado los procedimientos que cada estado emplea para focalizar los recursos y atender los problemas de seguridad pública de acuerdo con las prioridades a nivel local.

Por su parte el FAM, tiene el doble objetivo de acuerdo con el propósito de la MIR 2013 de aportar recursos para la disminución de la inseguridad alimentaria y de proporcionar espacios educativos adecuados y suficientes, identificándose que se da prioridad orientado al otorgamiento de apoyos alimentarios y de asistencia social.

En el caso del FAEB se establece como objetivo el acceso a los servicios de educación básica. En las cinco entidades se encontró que el principal destino de los recursos es el pago de sueldos y salarios del personal que ocupa las plazas transferidas a los estados. Este también es el caso del FAETA, cuyo objetivo es la prestación de servicios de educación para adultos y tecnológica, sin embargo, a pesar de que los recursos del fondo en las cinco entidades cubren en su mayoría el pago de nómina, el objetivo del fondo es más amplio.

La normatividad del FASSA determina como objetivo que las entidades cuenten con personal médico para fortalecer la cobertura de salud. Todos los funcionarios públicos entrevistados a nivel local, en las cinco entidades que participaron en el piloto, identificaron que el problema al que el fondo contribuye es la atención médica de la población que no cuenta con seguridad social de alguna institución de salud. En el ejercicio fiscal 2013, se encontró en las cinco entidades que el principal destino de las aportaciones fue el pago de nómina.

El FORTAMUN busca el fortalecimiento de las finanzas de los municipios y el Distrito Federal, con prioridad al saneamiento financiero y las necesidades en materia de seguridad. En 2013, si bien no se identifica con claridad el problema social que el fondo contribuye atender, en la mayoría de los municipios entrevistados se relaciona al tema de seguridad pública.

Finalmente, en 2013 el FAFEF se destinó al fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas por medio de la transferencia de recursos destinados a inversión en infraestructura física, equipamiento de obras, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, entre otros.

3.2 Hallazgos específicos por entidad

A partir del análisis del ramo y los fondos, y los indicadores de carencia social de cada entidad, se analiza la operación local de los fondos. En esta sección se muestran por entidad federativa los principales hallazgos derivados de la evaluación, en la cual se hace una valoración de los procesos de gestión y la medición de resultados de los ocho fondos que componen el ramo, con base en la evidencia documental disponible y complementada con el conocimiento de los servidores públicos estatales y municipales entrevistados.

Cabe señalar que los hallazgos dependen de la calidad y cantidad de la información proporcionada por las entidades y que esta a su vez depende de la que fue presentada por los distintos fondos. Para mayor detalle sobre los hallazgos se recomienda consultar el anexo 1 en el que se presentan clasificados por fondos y por entidad. Los temas en los que se enfocan son procesos de gestión, medición de resultados y problemática por atender, los cuales se retoman de las siete áreas analizadas en el instrumento, así como de la información recabada en las entrevistas con servidores públicos.

Chiapas

Destino y contribución de los fondos

El destino de los recursos que conforman el ramo se utiliza en concordancia con lo señalado en LCF y en la normatividad aplicable. En específico, no es posible identificar el desglose entre capítulos de gasto o los rubros de gasto en los que se utilizan los recursos para los distintos fondos.

Procesos de Gestión

Con relación al ejercicio de los recursos en la entidad los funcionarios estatales encuentran particularmente importante armonizar los instrumentos de recolección de datos y homologación de formatos para facilitar el intercambio de información entre la federación y las entidades federativas, así como socializar las normas y reglas que rigen a los fondos, permitiendo tener claridad en el manejo y ejecución de los mismos, a nivel directivo y operativo. No obstante, en el caso del FASSA, destaca la coordinación entre la Secretaría de Salud (SA) quien funge como la instancia coordinadora, y las instancias estatales en la formulación de los indicadores.

Medición de resultados

En términos de resultados se encuentra que la información disponible es insuficiente para identificar los resultados en el desempeño de la aplicación de los recursos de los distintos fondos, además de existir dificultades para vincular las problemáticas que se buscan atender con los resultados en el ejercicio de los recursos. Ejemplos de esto son el FAEB y el FAM, en su componente de infraestructura educativa, en los cuales no se cuenta con diagnósticos sobre la problemática a resolver o bien estos no tienen los elementos necesarios para relacionar los problemas identificados con los resultados que se esperan obtener de la aplicación de los recursos del fondo.

Por otra parte, en el caso del FAIS, si bien se encuentra que los municipios están re direccionando los recursos, aún es muy pronto para observar efectos, derivado de las reformas a la LCF y la emisión de los *Lineamientos generales para la operación del FAIS*, en los indicadores de situación de pobreza y rezago social.

Avances y retos

Derivado de los hallazgos, se considera necesario evaluar en los próximos años, el efecto en la operación derivado de los cambios normativos en 2014 al FAIS. Asimismo, se debe contar con documentos en que se detallen los destinos de los recursos del fondo.

Jalisco

Destino y contribución de los fondos

En 2013, con la información disponible, se identificó el destino y contribución de los recursos de algunos fondos. En el caso del FORTAMUN, las aportaciones se destinaron al pago de luz, pago de sueldos y equipamiento de policías, y mantenimiento y combustibles para vehículos policiales, complementándose con otros recursos para el fortalecimiento municipal (Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Infraestructura Social Municipal, Fondo de Incentivo a la Eficiencia de la Gestión Municipal, entre otros). Por su parte en el FASP, las aportaciones se destinaron a la capacitación, profesionalización, equipamiento e infraestructura del personal de seguridad.¹¹

Para el caso particular del FAFEF, en la entidad se considera que las aportaciones contribuyen a atender la falta de infraestructura social y educativa. El ejercicio de las

¹¹ En la entidad se identificaron los destinos pero no el monto destinado a cada rubro.

aportaciones resulta complicado en la entidad al asignarse como contraparte de otros fondos del ramo.

Procesos de Gestión

Con relación al ejercicio de los recursos en la entidad se encontró que los procedimientos no son específicos para los fondos, existen procesos de gestión generales para la prestación de los bienes y/o servicios de las instancias que reciben los recursos, a excepción de algunos fondos que cuentan con procedimientos adicionales a los establecidos en la normatividad (FAEB, FAIS estatal y FAM). En algunos casos se encuentran procesos específicos de acompañamiento, por ejemplo en el FAM para la identificación de necesidades, y en el FASP para la planeación de objetivos y metas. Asimismo, existen lineamientos suficientes para vigilar que las aportaciones del fondo se destinan a los mandatos establecidos en la LCF, sin embargo, no hay lineamientos específicos (con excepción de FAEB, FAIS, FAM asistencia Social y FASP) para dar seguimiento a las acciones realizadas con las aportaciones.

En el caso particular del FAIS, se encuentran variaciones en los procesos de gestión derivados de la capacidad institucional de los municipios. Además de discrepancias entre la normatividad y la operación local, debido a que si bien la normatividad federal estipula montos y periodos de entrega de los recursos, en la práctica las instancias distribuyen los recursos según sus propias necesidades.

Medición de Resultados

El seguimiento del ejercicio de los fondos es estrictamente presupuestario en el FAFEF y el FAIS, los indicadores de estos dos últimos detallan el ejercicio de recursos al medir el avance presupuestario, sin mostrar la contribución a los objetivos. En este sentido, la planeación, programación y seguimiento de los fondos tiene una lógica administrativa-financiera que evidencia dificultades en la medición de los resultados.

Avances y retos

El FASSA presenta el reto de elaborar un diagnóstico específico sobre la suficiencia y distribución, por tamaño de localidades, del personal médico, en relación con las normas oficiales mexicanas aplicables (Médicos/1000 habitantes, personal médico en unidades de primero y segundo nivel de atención, etc.) diferenciando el personal médico pagado con recursos del FASSA del pagado con otras fuentes de financiamiento.

En tanto que en el FORTAMUN se considera importante contar con un programa operativo anual. Actualmente los recursos se otorgan de acuerdo con las urgencias y prioridades que se van presentando.

Por su parte en el FAEB se muestra la necesidad de mejorar la formulación de las normas técnicas e incorporar esquemas de socialización y participación de la entidad; además de mejorar los procesos de seguimiento y evaluación.

En términos de evaluación, se considera necesario en el FASP establecer un adecuado mecanismo de coordinación con el Secretariado del Sistema de Seguridad Pública, ya que el carácter reservado de la información del fondo dificultó el análisis.

Finalmente en el FAFEF, se considera oportuno designar y capacitar a los servidores para el seguimiento específico de los objetivos del fondo más allá del seguimiento financiero.

San Luis Potosí

Destino y contribución de los fondos

En 2013, con la información disponible se identificó el destino y contribución de los recursos de algunos fondos. En el FAIS, las aportaciones representaron 61.8 por ciento de los recursos de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Estado (SEDESORE), sin embargo para poder potenciar las obras de carácter social, recurrió a la formalización de convenios con instancias federales, así como a otras fuentes de financiamiento como el FAM y FAFEF. En el año evaluado, los recursos del FAIS se destinaron a nivel estatal a servicios básicos de la vivienda (50 por ciento), mejoramiento de vivienda (43 por ciento) y mejoramiento del ingreso por medio de inversión en infraestructura productiva (siete por ciento); mientras que a nivel municipal se destinaron a caminos y urbanización, agua potable, infraestructura educativa, mejoramiento de vivienda, electrificación y relleno sanitario.¹²

Asimismo, el destino de los recursos del FAFEF (15.8 por ciento) fue la inversión de infraestructura física (infraestructura hidro-agrícola, turística, carretera, agua y saneamiento y salud) además del saneamiento financiero, en tanto que 98 por ciento se destinó al pago de deuda. Mientras que en el FORTAMUN, los recursos se

¹² El relleno sanitario no está contemplado en FAIS municipal pero hubo una excepción para que el Ayuntamiento de San Luis Potosí pudiera hacer una transferencia de basura.

destinaron en general a la seguridad pública, acciones de urbanización, asistencia social y salud.¹³

Por su parte, el FASSA destinó el 78 por ciento del presupuesto al pago de servicios personales. El resto se destinaron a gastos de operación de los diversos programas y acciones emprendidas desde los servicios de salud estatales, entre los que destacan aquellos que son financiados al 100 por ciento con recursos del FASSA como: Comunidades Saludables, Educación en Salud, Vigilancia Epidemiológica, Planificación Familiar y los programas estatales de la COFEPRIS.

En el caso del FAETA, los servidores públicos de la entidad consideran que las aportaciones contribuyen a atender los problemas de rezago educativo, la calidad educativa y la atención a la pobreza. Si bien 96 por ciento de los recursos del componente de educación tecnológica y 60 por ciento del componente de educación para adultos se destinaron al pago de servicios personales.

En el FASP, se identifica que el fondo representa el 80 por ciento de los recursos destinados a la problemática de inseguridad pública. Los recursos se destinaron principalmente por programa de prioridad nacional a: Nuevo Sistema de Justicia Penal (14.3 por ciento), Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza (13.8 por ciento), Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (10.8 por ciento), Red Nacional de Telecomunicaciones (10.3 por ciento), Servicios de llamadas de emergencia 066 y Denuncia Anónima 089 (9.2 por ciento) y el Fortalecimiento de las Instituciones estatales de Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia (8.4 por ciento).

Procesos de Gestión

El ejercicio de los recursos en la entidad, se identificó que los funcionarios estatales tienen un buen conocimiento de la normatividad aplicable lo que permite una gestión óptima. En el caso del FASSA, la institucionalización de la información ha permitido la documentación de mecanismos de articulación de los procesos y los actores. Asimismo, se encuentra una programación detallada, para el FAEB, y una buena relación de esta con la disponibilidad de los recursos en el FORTAMUN; mientras que para el FAFEF si bien se tienen definidos los procesos de planeación y programación, estos no reflejan una visión multianual de necesidades. No obstante, en algunos fondos como el FAM se muestran discrepancias en la programación y retrasos en el ejercicio, y liberación de los recursos en el FASP y FAIS.

¹³ En la entidad para el FORTAMUN se identificaron los destinos pero no el monto destinado a cada rubro.

Por su parte, en el FASSA y el FAIS existe una buena complementariedad y potenciación de los recursos, en el primero con la alineación de otros programas a través de la política universal en salud, y en el segundo, con el alto nivel de convocatoria de la SEDESORE.

Medición de Resultados

En los fondos se tienen dificultades en la identificación de resultados debido, en los casos del FAIS, FAETA y FASP, al enfoque financiero de los indicadores los cuales no logran medir los objetivos de estos; en el caso del FORTAMUN, a la falta de vinculación entre los resultados y la problemática; mientras que en el FAM, a la falta de evidencia de mecanismos adecuados de focalización que aseguren la atención a la población con mayor riesgo de desnutrición; y en el FAEB, al no considerar en la distribución de los recursos otros factores como la dispersión territorial y la falta de infraestructura educativa.

Avance y retos

Derivado de la evaluación se encuentra, con relación al FAEB, que la fórmula de asignación del fondo debería considerar otras variables de tipo cualitativo y particulares al estado y sus regiones, como la dispersión de la población; además de identificar áreas de mejora en los procesos de seguimiento y evaluación, los cuales llevan a cabo un seguimiento financiero de los recursos.

Con respecto al FASSA se observó la necesidad a nivel federal de redefinir claramente el problema que se busca atender, los objetivos, las poblaciones y los indicadores para que sean consistentes con el uso de los recursos, en su mayoría utilizados para el pago de nómina.

Por su parte, en el FAM, se encuentran áreas de oportunidad en la identificación y focalización de los grupos que presentan mayor inseguridad alimentaria y riesgos nutricionales.

Con relación al FAIS se muestra la necesidad de capacitar a los municipios en la correcta elaboración de los expedientes técnicos a fin de no retrasar la liberación de los recursos. Mientras que en el FASP, se considera mejorar los procesos de validación y autorización de los proyectos, así como mejorar la coordinación entre instancias para la liberación oportuna de los recursos.

En que en el FAFEF, si bien existe coordinación entre las distintas instancias, es necesaria una mejor coordinación entre la Secretaría de Finanzas y los ejecutores del fondo para evitar subejercicios.

En el caso del FORTAMUN y FAFEF, si bien se cuenta con una programación y ministración adecuada, falta una definición y documentación de prioridades estratégicas multianuales para la aplicación de los recursos, de manera que estos puedan contribuir a resolver en el mediano plazo problemáticas específicas; asimismo, se observa que es oportuna la definición de indicadores para medir la visión multianual y las etapas de aplicación de los recursos.

Sinaloa

Destino y contribución de los fondos

En 2013 con la información disponible se identificó el destino y contribución de los recursos de algunos fondos. En el FAFEF las aportaciones se destinaron al pago de la deuda pública, pago de pensiones de maestros y financiamiento de obras de infraestructura hidráulica. Con relación a los recursos ejercidos por el FAIS, éstos se destinaron a servicios básicos de infraestructura (agua, drenaje, electrificación y vivienda) e infraestructura en educación y salud. Un rubro especial para 2013 fue el destinado a comedores comunitarios con el fin de contribuir a los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre.¹⁴

Mientras que en el FASP, los recursos se destinaron de acuerdo a la entidad ejecutora, en 85 por ciento a la Secretaría de Seguridad Pública, 10 por ciento al Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública y 5 por ciento para la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa; complementándose con recursos estatales y municipales, y de otros fondos federales como SUBSEMUN y SPA.

Por su parte, el FAETA para los dos componentes, el principal destino de los recursos fue el pago de servicios personales (de 97 por ciento en el componente de educación tecnológica y 60 por ciento en el componente de educación para adultos) y el resto a gasto de operación (pago de energía eléctrica, agua potable, teléfono, internet y vigilancia), además, en el componente de educación tecnológica, se destinó a otros rubros como primas por antigüedad, gratificaciones a docentes y administrativos, aportaciones al ISSSTE, FOVISSSTE, SAR y otras prestaciones y premios de puntualidad y asistencia.

¹⁴ En la entidad para el FAFEF, FAIS y FAM componente de infraestructura se identificaron los destinos pero no el monto destinado a cada rubro.

Con respecto al FAM, en el componente de asistencia social, de los recursos que se otorgan al DIF-Sinaloa, el 92 por ciento se destina al Programa de Apoyos Alimentarios (desayunos y despensas), en tanto que, en el componente de infraestructura educativa, los recursos del fondo se destinan a la construcción, el equipamiento, el mantenimiento y la rehabilitación de la infraestructura física de educación básica y superior, en tanto que el problema identificado es la calidad de la educación dada la existencia de escuelas sin condiciones físicas adecuadas.

Por otro lado, con relación al FAEB, en la entidad se considera que las aportaciones contribuyen a la calidad de los servicios educativos y la capacidad de organización de los planteles para tomar decisiones. *Procesos de gestión*

Con relación al ejercicio de los recursos en la entidad se encontró información y resultados heterogéneos sobre los procesos de gestión de los distintos fondos. En el caso del FAEB y FASSA se tienen procesos de planeación y programación basados en diagnósticos, en el primero, por nivel educativo con matrices de resultados y respaldados por un procedimiento de integración de estadística educativa, y en el segundo, con la identificación de prioridades de atención y monitoreo permanente con las áreas de promoción y prevención de la salud y atención médica.

En el FORTAMUN no se cuenta con manuales de procedimientos, por lo que realizan todas las operaciones con base en el conocimiento adquirido en la administración municipal. Mientras que en el FAETA, la normatividad y procesos son definidos a nivel central, por lo que existe poca discrecionalidad para contar con estructuras diferentes o procesos independientes a los definidos por el Sistema CONALEP Nacional y el INEA.

Medición de Resultados

En este sentido, la heterogeneidad de la información proporcionada entre fondos y en la operación limitó la identificación de hallazgos. No obstante, se observan dificultades en la medición y monitoreo de resultados, atribuidas a la falta de evidencia sobre la congruencia entre los resultados obtenidos con las metas establecidas debido a que no es posible determinar si existe vinculación entre los resultados obtenidos y la problemática, en fondos como el FORTAMUN y el FAFEF; así como, al diseño de los indicadores estratégicos, lo cuales refieren a un nivel de gestión que mide el avance físico y financiero pero no arrojan información sobre el nivel de resultado, en fondos como el FASP. La excepción es el FASSA, en el cual se encuentra una correspondencia entre los aspectos detectados en el diagnóstico y los indicadores para medir su desempeño.

Avances y retos

Derivado de la evaluación en la planeación del FAETA se consideró pertinente conocer los planes de expansión de los planteles de bachillerato, a fin de poder establecer con mayor precisión la oferta educativa global que existirá en la entidad y poder planear puntualmente la apertura de nuevos planteles. Mientras que en el ejercicio de los recursos, para el componente educación de adultos, se requiere de un esquema más efectivo para promover la permanencia de los asesores; mientras que para el componente de educación técnica, regularización de plazas.

Adicional a los hallazgos señalados, en caso particular del FAM y FAFEF, se identifica la necesidad de mejorar la supervisión de obra, las cuales no se hacen con la frecuencia deseada por la falta de personal y los costos monetarios, con lo cual se mejoraría la aplicación de los recursos de los fondos.

Veracruz

Destino y contribución de los fondos

En 2013 con la información disponible se identificó el destino y contribución de los recursos de algunos fondos. El FAEB se destinó cerca del 95 por ciento al pago de nómina, si bien funcionarios estatales detectan necesidades específicas como infraestructura, investigación y difusión. No obstante, se reconoce que sin los recursos del fondo no se podría pagar la nómina para la prestación de los servicios educativos.

En el caso del FAFEF las aportaciones fueron ejercidas en su totalidad por la Secretaría de Educación del estado, quien destinó poco más del 10 por ciento al pago de la nómina de profesores y asistentes educativos.

Por su parte, en el FASP las instancias estatales identifican que el fondo contribuye con el 15 por ciento de la inversión total en seguridad pública del estado. Los recursos se destinaron al equipamiento, capacitación y profesionalización del personal, evaluación del fondo, infraestructura y la plataforma México. En tanto que los recursos del FORTAMUN se destinaron principalmente al pago de sueldos del personal de seguridad, así como al pago de deuda pública.¹⁵

¹⁵ En la entidad para el FASP y FORTAMUN se identificaron los destinos pero no el monto destinado a cada rubro.

En el caso del FAIS, los recursos del FISE aportaron aproximadamente entre 70 y 80 por ciento de los recursos que la entidad destina al combate a la pobreza y el rezago social, considerando la participación de otros fondos.

Por otra parte, en el caso del FAM, en su componente de asistencia social, en la entidad se considera que contribuye a la atención del rezago social. Los funcionarios entrevistados sólo afirmaron que las aportaciones se dirigen a mantener el dinamismo del programa más importante del DIF, así como dar continuidad a los programas alimentarios que mayor demanda tienen en el estado.

Procesos de gestión

El ejercicio de los recursos en la entidad tiene un marco jurídico adecuado para la operación de los fondos, no obstante, se requiere mayor especificidad de las reglas de operación en la delimitación de funciones y procesos (en los casos de FAEB, FASSA y FAFEF). Asimismo, desde la perspectiva de los servidores públicos del FAM, si bien la normatividad garantiza la correcta operación, existe riesgo de distanciamiento entre la norma establecida y la operación, sobre todo en el ámbito municipal, por las competencias de los sistemas municipales así como la inercia en la operación de los programas.

Además, se observa baja eficacia presupuestal en algunos fondos, atribuida al retraso en la entrega de los recursos en el caso del FASP y a inconsistencias entre la programación y disponibilidad de los recursos, en el FAETA.

Medición de resultados

Los funcionarios estatales consideran importante la socialización de la información de indicadores, lo que implica la integración de indicadores adicionales a la MIR, tanto con el diseño de nuevos indicadores con la concertación y validación de la SHCP, así como con la incorporación de los indicadores de los programas financiados con los recursos de los fondos.

Avances y retos

La evidencia recabada indica que en el FAM, es necesario agilizar los procesos de asignación y entrega de recursos a fin de que las instancias operativas tengan la disponibilidad financiera que les permita responder expeditamente a las necesidades de infraestructura educativa. En el caso del FAETA, se considera pertinente la coordinación y regulación por medio de una figura estatal de las dos instituciones operadoras de la aplicación del fondo, siguiendo procesos explícitos en estas etapas.

Mientras que, en el FAFEF, es necesario mejorar los procesos de planeación y coordinación entre la instancia operadora y ejecutora, para definir de manera conjunta y consensada el destino de gasto y el objetivo que se pretende lograr con las aportaciones.

En el FORTAMUN, se identificó como área de oportunidad la programación en términos de las obras a financiar, lo que permita eliminar los retrasos en la ministración y radicación de los recursos.

Adicional a estos hallazgos, se observó en el caso del FAIS y FORTAMUN limitantes para el desarrollo de las obras, al encontrar que si bien ciertas obras pueden ejecutarse con recursos de otros fondos como FORTAMUN, si lo hacen deben seguir criterios FISM, lo que deja a muchas localidades sin posibilidad de obtener atención.

Finalmente, de manera general se identifica la necesidad de generar más evidencia documental específica de los fondos, así como facilitar el acopio y verificación de la información de los municipios, para un registro de la información adecuado y oportuno.

Capítulo 4. Avances y retos a nivel federal, estatal y municipal

Derivado de los hallazgos de los ocho fondos que integran el Ramo General 33, en este capítulo se señalan los avances y retos. Estos se clasifican, primero, de acuerdo con el nivel de competencia, federal, estatal o municipal; y segundo, en relación con su aplicación, general, identificados de forma transversal en todos los fondos, y particular, aplicable en algunos fondos.

En cuanto al seguimiento y evaluación, en el ámbito federal y estatal, si bien se cuenta con áreas específicas para el seguimiento de los fondos, hay deficiencia en el seguimiento administrativo-financiero, que limita la valoración de los resultados en términos de la atención a problemáticas, atención de la población y cumplimiento de objetivos.

En el ámbito federal, con relación a los objetivos y la medición de sus resultados destaca como principal área de oportunidad, la vinculación de los objetivos establecidos en la normatividad con el Propósito de la MIR, por lo que persiste la falta de conexión entre los indicadores y las reglas y objetivos de ciertos fondos. Si bien se reconocen avances en la estructuración de las matrices y el seguimiento de resultados con base en indicadores, hay áreas de oportunidad que implican la coordinación federal y estatal, como las inconsistencias en las estimaciones de los

indicadores y determinación de metas, así como del reporte de los mismos. A pesar de que los indicadores debían ser desarrollados bajo estas consideraciones, se realizaron con los criterios de las dependencias coordinadoras con poca injerencia por parte de los estados, por lo que la responsabilidad de los estados y municipios ha sido reportar trimestralmente el avance de los mismos a la SHCP.

En el ámbito local se manifiestan reservas sobre la utilidad de los indicadores, tanto por la falta de comprensión de éstos, la forma de estimación y revisión de la información enviada entre órdenes de gobierno; la falta de incorporación de indicadores particulares del estado, e inconsistencias en el reporte de indicadores y uso de software. Como resultado de lo anterior, es posible observar la falta de esquemas de socialización y participación de las entidades federativas en la construcción y validación de indicadores, a excepción de casos como el FASSA en el estado de Chiapas.

De forma particular se identifica en el FAIS, que la mayoría de los indicadores son de gestión, por lo que no permiten revelar aspectos sustantivos del objetivo del fondo ni analizar si hay o no una disminución en el rezago social y pobreza, ya que sólo miden la eficacia del recurso. En términos de medición de resultados se reconocen ejercicios de evaluación del FASP a nivel federal,¹⁶ el FAIS en Jalisco y el FAEB en Sinaloa.

En el ámbito estatal, no se identifica la toma de decisiones coordinada y consensuada para la operación de los fondos entre las instancias coordinadoras y ejecutoras así como entre las instituciones beneficiarias, en el caso de fondos con más de dos instancias ejecutoras como FAIS o FAETA, que contribuyan a mejorar los procesos específicos de los fondos. En el caso particular del FAETA, se podría lograr a través de la coordinación y regulación por medio de una figura estatal entre las dos instancias operadoras del fondo, INEA y CONALEP.

En el caso del FAFEF, en los procesos de gestión para la aplicación de los recursos existen procedimientos específicos sólo en la instancia de planeación. Sin embargo, en las instancias de ejecución no existe una planeación, programación ni presupuestación que documente una visión concreta para la atención de necesidades específicas, con base en prioridades sustentadas y ampliamente conocidas.

En el ámbito estatal, el FAM y FAIS cuentan con retos importantes en la focalización al interior del estado. Lo anterior, implica una adecuada identificación de los grupos

¹⁶ El FASP es evaluado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

que presentan mayor inseguridad alimentaria en el caso del FAM. Con referencia al FAIS, implica una adecuación de los criterios en la selección de zonas que requieren atención. Por otra parte, en el FAIS se encuentra que, derivado de los cambios en la normatividad a partir de 2014, se debe valorar en qué medida estos cambios mejoran la operación y los resultados del fondo, así como los efectos en los procesos de coordinación.

En los fondos cuyo destino principal es el pago de nómina, FAEB y FASSA, se deben revisar de manera conjunta a nivel federal y estatal las problemáticas, objetivos e indicadores de dichos fondos para que sean consistentes con el uso de los recursos. Para lo cual es importante reconocer que se debe tener presente que el logro de las metas en salud y educación no dependen de una sola acción, sino que es resultado de la sinergia en la actuación conjunta y programada de otras acciones de desarrollo social. Por ejemplo, se debe contar con diagnósticos específicos sobre la suficiencia y distribución, por tamaño de localidades, del personal médico, en relación con las normas oficiales mexicanas aplicables diferenciando el personal médico pagado con recursos del FASSA del pagado con otras fuentes de financiamiento.

Por su parte, en los fondos que tienen como destino la infraestructura, FAIS, FAFEF y FAM componente infraestructura educativa, se requiere aumentar la supervisión de las obras para dar el adecuado seguimiento a estas, y con ello mejorarse el ejercicio y rendición de los recursos de estos fondos.

En ámbito estatal y municipal de manera general se encuentran áreas de oportunidad en la coordinación entre las instancias estatales y municipales, en la medida que la falta de coordinación repercute en la coincidencia de esfuerzos y en el retraso de la entrega de recursos y apoyos.

Derivado de los cambios en la normatividad del FAIS, se considera necesario continuar con la capacitación a nivel municipal de los servidores públicos que toman las decisiones sobre la asignación de estos recursos para la ejecución de obras y acciones.

Con base en los avances y retos identificados en las cinco entidades que participaron en la evaluación piloto se identifican elementos mínimos que deberían considerarse en la gestión de los fondos. Primero, un esquema de socialización y participación de la federación con las entidades del marco normativo que regula los fondos. Así como de las herramientas de planeación, en el ámbito federal, en el diseño de la MIR de los fondos, con especial énfasis en la estimación de metas y reporte de los indicadores; y

en el ámbito estatal, de la documentación y desarrollo de las estrategias de planeación que den cuenta de la incorporación de las aportaciones a la estructura financiera de las entidades en la atención de las necesidades detectadas.

Segundo, la documentación y desarrollo de procesos de gestión de las instancias estatales y municipales que ejercen las aportaciones, con la delimitación de actividades y actores involucrados en cada etapa de la gestión de las aportaciones, así como de la coordinación necesaria entre instancias y niveles de gobierno que limiten el retraso en la asignación y ejecución de los recursos, y la coincidencia de esfuerzos. Finalmente, en el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los fondos, superar el enfoque administrativo-financiero con el que se da en el seguimiento a los fondos, por medio de la alineación de los indicadores federales y estatales que reflejen la vinculación de los objetivos de los fondos con las problemáticas sociales que son atendidas en las entidades con las aportaciones.

Capítulo 5. Conclusiones

En el marco del proceso de descentralización fiscal ocurrido en México, el Ramo General 33 fue creado desde la lógica de la desconcentración de atribuciones y recursos con el objetivo de fortalecer a las entidades federativas y lograr el desarrollo regional. Las ventajas para las entidades federativas de este esquema se vinculaban con el conocimiento de las necesidades locales, el otorgamiento de seguridad en la disponibilidad de los recursos y el fortalecimiento de las capacidades de planeación y programación de las entidades.

Ante este esquema y la evolución del marco normativo del Ramo 33, con el cambio de enfoque de una evaluación de los procesos operativos-administrativos y financieros hacia la evaluación del desempeño, se revela la necesidad y pertinencia de una evaluación de los fondos que integran el ramo en torno a su consistencia y orientación a resultados. Para esto, el CONEVAL llevó a cabo la evaluación piloto con el doble objetivo de diseñar un instrumento adecuado para la evaluación de los fondos, acorde a su naturaleza, e identificar la consistencia y orientación a resultados de los mismos.

Derivado de los resultados y del proceso de evaluación, se identificaron áreas de oportunidad. Del análisis se puede observar que la heterogeneidad en el diseño de los fondos requiere de un instrumento diferenciado para su evaluación. Por un lado, se tienen fondos orientados al saneamiento financiero como FAFEF y FORTAMUN que atienden el problema de la insuficiencia de recursos de los gobiernos estatales y municipales, que no cuentan con un objetivo concreto de desarrollo y que deberían

ser temporales para incentivar la reducción del pago de deuda o la responsabilidad de la entidad de su deuda; y por otro lado, se tienen fondos que se destinan principalmente al pago de nómina como FAEB, FASSA y FAETA. Asimismo, existen fondos con más de dos componentes, como es el caso de FAETA, FAIS y FAM, así como de los fondos que son operados por diferentes dependencias o entidades gubernamentales. Esto sugiere la necesidad de ajustar el instrumento para que refleje a cada uno de los fondos, de acuerdo con su propia naturaleza, así como captar las especificidades de fondos con objetivos muy amplios.

Del mismo modo, dada la forma de operación de los fondos por la intervención de distintos órdenes de gobierno, se considera oportuno ajustar el instrumento para que se facilite la diferenciación de responsabilidades entre órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), delimitando claramente las atribuciones de cada uno de ellos y en este sentido hacer una valoración precisa y diferenciada.

La evaluación de los fondos debe tomar en cuenta su carácter complementario, ya que su creación responde a la ordenación de recursos distribuidos a las entidades federativas, así como a la confluencia de recursos para la atención de ciertas problemáticas. Además, del carácter condicionado de las aportaciones, al estar los recursos supeditados a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos de desarrollo para cada uno de los fondos.

De este modo, el cumplimiento de objetivos específicos en materia de desarrollo social debe estar asociado con el contexto social de cada entidad. Por lo que la evaluación de los fondos debe estar orientada a medir cómo el gasto transferido a las entidades se destina a las necesidades de cada entidad.

La evaluación de las aportaciones es importante por el monto que representa para las entidades federativas, entre 2008 y 2014, el gasto del ramo representó cerca del 40 por ciento del gasto total federalizado con el que contaron las entidades para la atención de necesidades de desarrollo social. Cabe mencionar que 57 por ciento del gasto del ramo se concentra en 10 entidades, de las cuales siete se encuentran dentro de los estados con mayor porcentaje de población en pobreza.

Entre los estados que participaron en la evaluación, tres de ellos se encuentran dentro de las entidades que concentran la mayor proporción de gasto, Veracruz, Chiapas y Jalisco. De estas entidades, destaca Chiapas como la entidad con mayor porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema, así como Veracruz, como una de las entidades que tienen mayor porcentaje de población en pobreza a nacional.

En cuanto al destino de los recursos, se encuentra de manera uniforme que el principal destino es la educación básica, al transferirse los recursos en su mayoría al FAEB, y dentro de este rubro se canalizan al pago de nómina. No obstante, la principal carencia en los cinco estados es el acceso a la seguridad social. Cabe mencionar que las carencias por acceso a la calidad y espacios de la vivienda y acceso a la seguridad social tuvieron incrementos en dos entidades, al igual que las carencias al acceso a los servicios básicos de la vivienda y alimentación en entidades distintas.

A partir del análisis contextual y de la operación de los fondos en las cinco entidades, es posible identificar algunos avances y retos. Entre los primeros destaca el desarrollo de un marco normativo que regula la operación de los fondos, lo que permitió dar certeza sobre la disponibilidad de los recursos y su orientación; así como la contribución a la transparencia en la asignación y ejercicio de los recursos. Asimismo, hay avances en la definición de los procesos que involucran la operación de los fondos, con la definición de roles y responsabilidades de las instancias involucradas.

No obstante, derivado de la naturaleza del ramo, se identifican retos importantes. El primero se relaciona con la sistematización y calidad de la información disponible sobre los fondos, en lo que si bien se cuenta con conocimiento, no se poseen de registros lo que dificulta documentar procesos repercutiendo en la identificación de resultados y la transparencia del ejercicio de los recursos. Por lo que se identifica la necesidad de generar mayor evidencia documental en las dependencias coordinadoras y ejecutoras

Además, con relación al marco normativo, si bien se ha avanzado en su construcción, se requiere mayor especificidad de la reglas de operación en la delimitación de funciones y procesos específicos del fondo, así como de socialización de las normas y reglas, permitiendo tener claridad en el manejo y ejecución de los mismos, a nivel directivo y operativo.

Por otra parte, se identifican desafíos en la coordinación de las instancias, con una marcada diferenciación entre las instancias coordinadoras y las ejecutoras, lo que repercute en una inadecuada aplicación y ejercicio de los recursos, así como de la orientación al logro de objetivos concretos. Relacionado con esto, se encuentran también dificultades en la coordinación entre instancias ejecutoras, en el caso de fondos que involucran más de dos instancias, lo cual lleva a retrasos en la entrega de los bienes o servicios y a la adecuada suma de esfuerzos.

Del mismo modo, se identifican retos en la coordinación entre niveles de gobierno, lo que tiene efectos en la adecuada planeación, programación y ejecución. Por lo que debe haber una mayor participación de los operadores en la toma de decisiones, que permita el fortalecimiento de las capacidades de planeación de las entidades, con objetivos claros, ajustados a las necesidades locales y visiones multianuales de atención a problemáticas sociales concretas.

Finalmente, se observa la dificultad en la identificación de resultados. Por lo que si bien el cambio normativo en materia de evaluación en torno a la estructuración de los indicadores de desempeño contribuyó a proporcionar una herramienta que facilite el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de los fondos, se observa que la mayoría de los indicadores no están enfocados al logro de los objetivos concretos establecidos en la normatividad a nivel federal, lo cual se vincula a la falta de información en términos de diagnósticos, poblaciones o metodologías adecuadas en la cuantificación de metas. Lo que conlleva a que los indicadores, por un lado, están desvinculados de los objetivos estipulados en la normatividad, y por otro, no reflejan las acciones concretas en los estados y sus objetivos particulares, por la falta de socialización en el proceso de diseño y revisión de indicadores. Asimismo, se vincula al mero seguimiento financiero de los fondos, lo que también se refleja en los indicadores de varios fondos.

Con los cambios en la normatividad a partir de 2008 se avanzó a nivel federal en la incorporación del enfoque de evaluación del desempeño, mediante la introducción de la metodología de marco lógico. En este sentido, es necesario que las entidades federativas avancen en adopción y apropiación de estos elementos a sus procesos de planeación, seguimiento y evaluación.

De este modo, a partir de la evaluación de los fondos se reconoce por un lado, el carácter complementario de las transferencias, y por otro lado, la singularidad de cada fondo al estar destinado a distintos objetivos aplicado a distintos contextos. Considerando esto se debe evaluar en qué grado se alcanzan el objetivo compensatorio y equitativo de los fondos. De igual manera se debe evaluar la orientación a resultados y determinar su consistencia en términos de la descentralización de atribuciones y fortalecimiento de las entidades, y el avance en desarrollo regional logrado con la contribución de las aportaciones.

Aunque este estudio se refiere en detalle sólo a cinco estados, es posible identificar carencias de gestión que sería muy razonable convertir en recomendaciones a todos los estados y entidades, porque evidencian que la descentralización aun no se corresponde con la operación de los mecanismos necesarios en la presupuestación,

asignación, operación y monitoreo de los fondos. La evaluación se traduce en mejoras a través de procesos de normatividad, planeación, ejercicio y monitoreo de las mejoras. En el caso del Ramo 33, es posible elaborar requisitos mínimos de gestión de cada fondo para que, a nivel federal y del Congreso de la Unión, se cuente con la información de gestión y de desempeño que permitirá seguir afinando la presupuestación y la operación del ramo.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009:

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf

Bolívar Meza, Martha Laura (2012), El federalismo hacendario mexicano, Revista de Administración Pública 127, Volumen XLVII, No. 1

Chiapa, Carlos y Velázquez César (2011) Estudios del Ramo 33, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F. CONEVAL 2011.

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, México, D.F. CONEVAL.

_____ (2012). Informe de pobreza en México 2012, consultado en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf

_____ (2014). Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia.

_____ (2014). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, segunda edición 2014, consultado en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

_____ (2014). Medición de la Pobreza. Anexo estadístico 2010 - 2014, consultado en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S.C. (2014) Evaluación Piloto en Sinaloa del modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), Hallazgos finales de la evaluación (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014) Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FAEB) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014) Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FASSA) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014), Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FAIS) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014), Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FORTAMUN) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014) Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FAM) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014) Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FAETA) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014) Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FASP) (Documento interno).

Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (2014) Informe final de la Evaluación piloto en San Luis Potosí del modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 (FAFEF) (Documento interno).

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2014) Informe final del Estudio Piloto del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el estado de Jalisco (Documento interno).

El Colegio de México (2014) Informe final del piloto del instrumento de evaluación denominado "Componentes Mínimos para la elaboración de un modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos que conforman el Ramo 33", Análisis Piloto del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos que conforman el Ramo 33 en Chiapas y estudio de caso del FAIS 2014 (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo

General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP) Hallazgos finales (Documento interno).

Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora (2014) Evaluación Piloto en Veracruz del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33, Evaluación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) Hallazgos finales (Documento interno).

Secretaría de Gobernación, Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de agosto de 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Contabilidad Gubernamental y Gestión Pública, consultado en:
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1997.

_____ (1998). Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1998.

_____ (1999). Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1999.

_____ (2000). Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 2000.

_____ (2003). Decreto por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 14 de julio de 2003.

_____ (2004). Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 26 de agosto de 2004.

_____ (2005). Decreto por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2005.

_____ (2006). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 2006.

_____ (2007). Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2007.

_____ (2009). Decreto por el que se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de junio de 2009.

_____ (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 09 de diciembre de 2013.

Anexo 1

Hallazgos por entidad

Cuadro 1.

Hallazgos en Chiapas

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAEB	A nivel local no se identifica un documento donde se plasme la descripción de los procesos de gestión y sus actividades para la operación del fondo.	No se cuenta con información para identificar los resultados en el desempeño de la aplicación de los recursos del fondo.	El diagnóstico existente sobre la problemática a resolver no cuenta con los elementos necesarios para relacionar los problemas identificados con los resultados que se esperan obtener de la aplicación de los recursos del fondo.
FASSA	Existe colaboración entre la SSA, la SHCP, y representantes de la entidad federativa para la formulación de los indicadores de desempeño. Además, se cuenta con documentos que describen los procedimientos o mecanismos de los procesos de gestión realizados en la operación del fondo.	Hay dificultades para la identificación de resultados que permitan dar una valoración objetiva del fondo.	La aplicación de los recursos del fondo y el logro de sus objetivos permitiría elevar la atención primaria a la salud en el estado, asegurar el acceso a los servicios de salud e incrementar el blindaje contra las amenazas y riesgos epidemiológicos en el estado.
FAIS	Había ambigüedad en la norma aplicable hasta 2013, no obstante con los nuevos lineamientos, 2014 la planeación de los recursos está delimitada, dejando poco margen de acción para los municipios y el estado, lo que limita el armado de la pre-cartera, es decir la planeación de proyecto de infraestructura.	No se contó con datos para conocer la eficiencia presupuestal del fondo.	Los municipios están re direccionando los recursos pero no se cuenta con evidencia en el efecto sobre los indicadores de situación de pobreza y rezago social.
FORTAMUN	Por un lado los funcionarios de la Secretaría de Hacienda del estado conocen bien el proceso de aprobación, asignación y ejecución de los recursos, y por otro los funcionarios de las Secretarías a cargo del fondo están familiarizados con los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.	La información no fue suficiente para determinar si existe congruencia entre los resultados obtenidos y las metas, ni si los resultados y la problemática están vinculados.	El indicador de logro operativo de la MIR del fondo muestra el avance del ejercicio del gasto por acción o programa respecto de la totalidad de recursos del fondo, este indicador solo permite medir la eficacia en la aplicación por lo que su utilidad en la valoración de los resultados del fondo es limitado.
FAM	Los lineamientos para comprobar la aplicación de los recursos son del dominio de los ejecutores del gasto.	No se presentan los resultados de los indicadores para el componente de infraestructura educativa ya que no se cuenta con la información.	Para el componente de infraestructura no existe un diagnóstico del problema a resolver que cuente con los elementos necesarios para relacionar la problemática con los resultados obtenidos en la aplicación del fondo. El componente de asistencia social sí cuenta con un diagnóstico

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAETA	No es posible identificar mecanismos para el seguimiento y evaluación de los procesos de gestión.	No es posible identificar si existen mecanismos para validar metas establecidas en función de recursos disponibles, tampoco se puede constatar si el estado cuenta con mecanismos de reprogramación de metas.	No se cuenta con la información necesaria para calcular la eficacia presupuestal del fondo a nivel global o por categoría del gasto.
FASP	Se cuenta con documentos oficiales en los que se describen los procedimientos o mecanismos de los procesos de gestión para la aplicación del fondo, sin embargo, no es posible identificar claramente las actividades que se realizan en cada etapa.	A través de una evaluación externa se ha revisado el grado de cumplimiento de objetivos y metas de los programas de prioridad nacional en materia de seguridad pública.	Con la información disponible no es posible determinar si los pagos por servicios personales son acordes con lo establecido en la normatividad correspondiente.
FAFEF	Las actividades llevadas a cabo en los procesos de gestión se encuentran claramente definidas en la normatividad y cuentan con una calendarización. En el estado no es posible concluir que exista coordinación entre los servidores públicos relacionados con la aplicación de los recursos.	Se cuenta con una metodología para la cuantificación de las metas y con sistemas de información para su seguimiento, así como con criterios de validación. Sin embargo, no es posible determinar si los resultados son congruentes con los tamaños de la población potencial y objetivo establecidas por el fondo.	No se encuentra disponible un documento en el cual se haga explícita la relación entre el control y seguimiento de los recursos presupuestales y el programa de trabajo del fondo. Tampoco se encuentran disponibles evaluaciones externas o internas realizadas al fondo a nivel estatal, en donde se analice la eficacia presupuestal.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33.

*La información presentada depende de la aplicación del instrumento y la valoración del evaluador externo, así como del tipo y calidad de la evidencia documental proporcionada por la entidad.

Cuadro 2.
Hallazgos en Jalisco

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAEB	Las normas técnicas no se procesan con esquemas de socialización y participación en la entidad federativa.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Con la información disponible no fue posible identificar hallazgos relevantes.
FASSA	La planeación y programación sigue una lógica administrativa-financiera, con un mandato de uso muy claro determinado a nivel federación, que dificulta por un lado la participación de los operadores en la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos del fondo, y por otro contemplar aspectos a nivel estatal.	Hay dificultades para la identificación de resultados que permitan dar una valoración objetiva del fondo.	En la entidad el problema por resolver es el déficit generado en los programas dependientes del fondo.
FAIS	Las variaciones en los procesos de gestión del fondo dependen de la capacidad institucional del municipio. Si bien en la normatividad se estipulan montos y períodos de entrega de los recursos, en la práctica los programas se adaptan a la calendarización y montos correspondientes, por lo que las instancias distribuyen los recursos según sus propias necesidades.	Los indicadores utilizados solo muestran el avance presupuestario del fondo, sin mostrar la contribución del mismo en su objetivo.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FORTAMUN	A nivel municipal existen reglamentos para el manejo de recursos, pero se refiere a los lineamientos federales, no se tiene un programa operativo anual. A nivel estatal, el seguimiento del ejercicio del fondo es estrictamente presupuestario.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAM	En los dos componentes se tiene un proceso de identificación y estructuración de necesidades, en asistencia social, se realiza por medio del acompañamiento de las áreas operativas en la realización de proyectos; para el componente de infraestructura educativa se hace por medio de las solicitudes de necesidades que el estado hace a la SEP federal, a partir de lo cual la federación determina las obras financiadas y etiqueta los recursos. En la asignación de los recursos se sigue una lógica administrativa-financiera.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAETA	Se identifica un manejo estrictamente presupuestario relacionado con la ausencia de documentos de la entidad federativa que definan procesos de gestión explícitos o complementarios a la normatividad federal. Derivado de esto, no se cuenta con una estructura organizacional para que los operadores del fondo definan acciones y actividades que contribuyan a los procesos directos del fondo, y asimismo existía una toma de decisiones coordinadas y consensadas entre las dos instituciones.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FASP	En la planeación y programación, existe un proceso de concertación con las instancias locales y de constante comunicación y validación por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que las instancias participan en la planeación de los objetivos y las metas basadas en proyectos de inversión.	No obstante la adecuada estructura de planeación y programación se registra una baja eficacia presupuestal.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAFEF	La asignación de los recursos sigue una lógica administrativa-financiera. La evaluación del presupuesto se realiza en función a las obras que tienen mayores efectos en la calidad de vida de la población.	Dificultades en la medición y monitoreo de resultados, atribuido a que los indicadores son presupuestarios, por lo que no dan cuenta de las acciones más relevantes.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33.

*La información presentada depende de la aplicación del instrumento y la valoración del evaluador externo, así como del tipo y calidad de la evidencia documental proporcionada por la entidad.

Cuadro 3.
Hallazgos en San Luis Potosí

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAEB	La programación es detallada, no obstante, limita la operación al encontrarse que aunque existe la posibilidad de reducir grupos por la disminución de asistencia de los estudiantes se ven forzadas a mantenerlas.	En términos de su población atendida se considera que los resultados son insuficientes, derivado de factores como la dispersión territorial y la falta de infraestructura educativa.	El mayor problema son los temas de infraestructura educativa, rezago educativo y baja calidad de los servicios.
FASSA	Una de las características más importantes del fondo es la complementariedad con otros programas que se alinean a través de la política universal en salud. La entidad cuenta con información institucionalizada que documenta los mecanismos de articulación interna de los procesos de gestión y coordinación entre los actores involucrados.	Tienen dificultades para la identificación de resultados que permitan dar una valoración objetiva del fondo.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAIS	Los municipios tardan en entregar la información, lo que ocasiona que no se liberen los recursos a tiempo, por lo tanto, hay un desfase financiero. Lo anterior puede ocasionar retrasos en la ejecución de las obras.	El único indicador de desempeño sólo permite observar el desenvolvimiento financiero del fondo, más no así el alcance de sus metas.	Se encuentra que los recursos del fondo por sí solos no repercuten en la disminución del rezago social, no obstante el alto nivel de convocatoria que la SEDESORE tiene dentro del Consejo de Desarrollo Social se logran buenos niveles de potenciación y concurrencia.
FORTAMUN	Se cuenta con una relación bien definida entre la disponibilidad de recursos y su aplicación con una programación de recursos anual y ministración mensual, con el fin de atender las propuestas del municipio y de la población (deben ser aprobadas por el Consejo de Desarrollo Social Municipal). En los lineamientos estatales se identifican cambios constantes y rubros de inversión rigurosos (en proyectos de obra convenidos con el gobierno estatal).	No se puede determinar la congruencia entre los resultados obtenidos con las metas establecidas debido a que no es posible determinar si existe vinculación entre los resultados obtenidos y la problemática, no es posible determinar si los resultados son congruentes con los tamaños de las poblaciones, y no se cuenta con una metodología para la cuantificación de las metas.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAM	Se detectan algunas inconsistencias entre la disponibilidad de los recursos y la programación de acciones para ambos componentes, lo cual se relaciona con la deficiencia en la entrega de las aportaciones a los ejecutores.	Se encuentran dificultades para medir el desempeño del fondo debido a que no es posible determinar la congruencia entre los resultados y las poblaciones, por la falta de evidencia sobre mecanismos adecuados de focalización que aseguren la atención a la población con mayor riesgo de desnutrición.	En el componente de asistencia social, se considera que los recursos del fondo no logran resolver los problemas de inseguridad alimentaria por lo que se considera que el fondo solo contribuye parcialmente; esto se atribuye a la amplitud determinantes del problema, en el que un reto del estado es contar con información sobre estos determinantes.
FAETA	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Los resultados positivos de los indicadores estratégicos no pueden considerarse para evaluar si el fondo está logrando sus objetivos ya que no cuenta con un diagnóstico y los indicadores no resultan pertinentes para medir ni el impacto ni los resultados del fondo.	En educación de adultos el problema es el rezago educativo y en entrevista con servidores públicos del estado se identificó un componente de género debido a que se identifica que los hombres en condición de rezago educativo tienen una resistencia elevada a la educación para adultos.
FASP	Se registran retrasos en el ejercicio de los recursos atribuido a un tardado proceso de inventario.	Se presentan dificultades en la medición de resultados debido a la imprecisión en la determinación de metas y a que los indicadores se refieren a un nivel de gestión que mide el avance físico y financiero pero no arrojan información sobre el nivel de resultado de las propias acciones.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAFEF	Si bien existen procesos de planeación y presupuestación a nivel de entidad, no se identifica una visión multianual de las necesidades específicas, con base en prioridades sustentadas y ampliamente conocidas. Estructura organizacional y fuentes de información confiables contribuyen a mejorar sus procesos de gestión. Los actores relacionados con el fondo participan en la toma de decisiones de manera coordinada y consensada, por medio de la presentación de programas de inversión y reuniones donde interviene la Secretaría de Finanzas y secretarías involucradas.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Se encuentra que mientras el problema de saneamiento financiero se atiende, en materia de infraestructura física, sólo se logra cubrir necesidades básicas.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33.

*La información presentada depende de la aplicación del instrumento y la valoración del evaluador externo, así como del tipo y calidad de la evidencia documental proporcionada por la entidad.

Cuadro 4.
Hallazgos en Sinaloa

Fondo	Aparados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver.
FAEB	La programación está bien fundamentada en diagnósticos por nivel educativo con matrices de resultados y respaldados por un procedimiento de integración de estadística educativa. En términos de seguimiento y evaluación, se cuenta con un área encargada de evaluar trimestral y anualmente el logro de metas, objetivos y acciones.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	El mayor reto es incrementar la permanencia de los alumnos en el sistema escolar y elevar la calidad de la educación.
FASSA	Estrecha colaboración entre el organismo operador y la dependencia normativa que llevan a que la asignación presupuestal se haga con base en un diagnóstico, donde se identifican las prioridades de atención y se realiza un monitoreo permanente con las áreas de promoción y prevención de la salud y atención médica. La planeación se realiza atendiendo las directrices establecidas en el PND y en el plan estatal de desarrollo, así como los perfiles epidemiológicos propios del estado.	Se encuentra una correspondencia entre los aspectos detectados en el diagnóstico y los indicadores para medir su desempeño.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAIS	Se encuentran limitaciones que pudieran llegar a afectar los alcances de los objetivos, como el financiamiento de actividades para la supervisión de los proyectos.	Los indicadores estratégicos son parcialmente pertinentes ya que su logro no necesariamente permitirá el alcance de los objetivos del fondo. No cuentan con una relación directa hacia la construcción del entorno digno señalado en el objetivo.	Se encuentra que una problemática que no se atiende o se atiende de forma limitada es la correspondiente a las necesidades de la población indígena.
FORTAMUN	La mayoría de los gobiernos municipales no cuentan con manuales de procedimientos, por lo que realizan todas las operaciones con base en su conocimiento adquirido por una experiencia de entre cinco y quince años en la administración municipal.	No se puede determinar la congruencia entre los resultados obtenidos con las metas establecidas debido a que no es posible determinar si existe vinculación entre los resultados obtenidos y la problemática, tampoco es posible determinar si los resultados son congruentes con los tamaños de las poblaciones.	Casi la totalidad de los recursos se destinó a sueldos, por lo que falta presupuesto para mejorar el equipamiento y capacitación del personal operativo, y tener más patrullas.
FAM	Se identifica complementariedad con los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario, dado que ambos programas atienden a municipios de alta y muy alta marginación, en tanto que el fondo atiende a municipios de media, baja y muy baja marginación. Se detectan algunas dificultades, como la aleatoria y esporádica supervisión de obra, y los costes adicionales en la entrega de apoyos. El primero consecuencia de la falta de recursos y el segundo derivado de problemas de almacenamiento por la falta de bodegas con capacidad suficiente para almacenar los desayunos y desparas.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAETA	Al pertenecer ambas instituciones, CONALEP e ISEA, a sistemas nacionales, cuentan con normatividad y procesos	En términos de la población atendida se considera que los resultados son considerables no	En educación de adultos el problema es el rezago educativo, el

Fondo	Aparatos		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver.
	definidos a nivel central, existe poca discrecionalidad para contar con estructuras diferentes o procesos independientes a los definidos por el Sistema Conalep Nacional y el INEA. En educación técnica, se registra un mayor número de grupos y contratación de nuevos docentes que han conllevado a rebasar las horas federales autorizadas y cubrir dichos gastos con recursos propios del Conalep. Y en educación de adultos, se identifica una alta rotación de asesores generando mayores costes financieros y de personal para la institución.	obstante el índice de incremento de la matrícula de los servicios del CONALEP tuvo una desviación importante. Esto se atribuye a factores externos, como la introducción de nuevas ofertas educativas a nivel bachillerato en ciudades que están siendo atendidas por el CONALEP.	cual se atribuye a la apatía y el rechazo de la población adulta o la alfabetización; por lo que el reto particular es promover y difundir los servicios educativos y lograr el interés de las personas.
FASP	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Se presentan dificultades en la medición de resultados debido a la imprecisión en la determinación de metas y a que los indicadores se refieren a un nivel de gestión que mide el avance físico y financiero pero no arrojan información sobre el nivel de resultado de las propias acciones.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAFEF	No se identifican con claridad procesos de planeación y presupuestación documentados (excepción de una instancia ejecutoria, el ISSSTESIN), durante la etapa de planeación se recibe la propuesta de obras de los municipios y el departamento de planeación y programación se encarga de escoger las obras que serán realizadas mediante cabildeo con los presidentes municipales. En infraestructura hidráulica se encuentra prolongación en la firma de convenios y que la supervisión de obra no se hacen con frecuencia.	Dificultades en la medición y monitoreo de resultados, atribuido a que los indicadores actuales no logran revelar los distintos fines a los que se destinan las aportaciones.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33.

*La información presentada depende de la aplicación del instrumento y la valoración del evaluador externo, así como del tipo y calidad de la evidencia documental proporcionada por la entidad.

Cuadro 5.
Hallazgos en Veracruz

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAEB	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Los indicadores planteados a nivel de actividades y de componente no son pertinentes con el objetivo.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FASSA	En términos de la planeación y programación se encuentra que las aportaciones no son congruentes para atender las necesidades del estado en relación con la matriz de indicadores establecida por la federación.	Se muestran dificultades para la identificación de resultados que permitan dar una valoración objetiva del fondo.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.
FAIS	Las instancias estatales trabajan en forma independiente y bajo cierta coordinación por medio del subcomité FISE. Y las municipales (ejecutores en los 212 municipios), operan en forma independiente y sin coordinación entre ellos, si bien en las obras de alcance regional e intermunicipal se da la coordinación con los ejecutores estatales y federales por medio del Comité de Desarrollo Municipal local. Además, hay limitantes para el desarrollo de las obras, al encontrar que si bien ciertas obras pueden ejecutarse con recursos de otros fondos como FORTAMUN, si lo hacen deben seguir criterios FISM, lo que deja a muchas localidades sin posibilidad de obtener atención.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.	Se identifica que el problema de cobro, se deriva de la falta de ingreso, y resistencia de los vecinos al desarrollo de las obras, dado que la inversión en la localidad hace que pierdan los beneficios de otros apoyos, al dejar de ser localidad en rezago social
FORTAMUN	En los procesos se identifica una buena coordinación entre los miembros del cabildo, tesorería, obras públicas y el órgano de fiscalización. Las reglas del FISE complican la calificación de zonas para decidir con qué recursos se hará la obra. Retrasos en la ministración de recursos.	No se puede determinar la congruencia entre los resultados obtenidos con las metas establecidas debido a que no es posible determinar si existe vinculación entre los resultados obtenidos y la problemática; además de que no es posible determinar si los resultados son congruentes con los tamaños de las poblaciones, y finalmente no se cuenta con una metodología para la cuantificación de las metas.	Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.

Fondo	Apartados		
	Procesos de Gestión	Medición de Resultados	Problemática por resolver
FAM	<p>En el de asistencia social existen fallas en la coordinación entre las dependencias estatales y municipales, y coordinación entre dependencias, lo que ha conducido en ocasiones a coincidencias con los esfuerzos. En infraestructura educativa, se encuentra retraso en la llegada de las aportaciones y modificaciones en las obras.</p> <p>En el estado se identifica como fortaleza el contar con el Programa Adelante, al agrupar los programas sociales que tienen por objeto el cumplimiento de las metas y objetivos de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza.</p>	<p>Se encuentran dificultades para medir el desempeño del fondo atribuido a la precisión en la asignación de los recursos en ambos componentes, lo cual se refleja en una baja eficiencia presupuestal, y derivado de esto, incumplimiento de metas. La mayoría de las obras y acciones de infraestructura corresponden a ejercicios anteriores a 2013.</p>	<p>En el componente de asistencia social se identifica la falta de un diagnóstico y perfil de los destinatarios de los programas alimenticios. En el componente de infraestructura educativa se encuentra que difícilmente se cubren las necesidades de nivel básico, atribuido a la complejidad y tamaño de las necesidades que impide atender el 100% de las comunidades y planteles de educación básica.</p>
FAETA	<p>No se cuenta con evidencia de la coordinación entre servidores públicos relacionados con el fondo. Tampoco del cumplimiento en el suministro de los recursos con la programación establecida.</p>	<p>Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.</p>	<p>En educación tecnológica el principal reto es la eficiencia terminal, la cual está bajando. Y en educación de adultos el problema es el rezago educativo, que se atribuye a la apatía y el rechazo de la población adulta a la alfabetización; así como otras variables del estado como las condiciones geográficas y la migración.</p>
FASP	<p>En la planeación y programación falta incluir la perspectiva estatal en la toma de decisiones, lo que lleva al establecimiento de acuerdos generales y de metas por encima de la capacidad del estado dado el tamaño de sus fuerzas policiales. Se registran retrasos en el ejercicio de recursos atribuido a la gran cantidad de trámites, controles y la falta de fluidez de la distribución de los recursos, así como al alargamiento en el uso de los recursos. La complejidad en la operación del fondo se debe al gran número de unidades administrativas involucradas.</p>	<p>Se muestra una baja eficacia en el presupuesto e incumplimiento de metas, atribuidos a los retrasos en la entrega de recursos y la facilidad de alargar los plazos de ejercicio más allá del año fiscal correspondiente.</p>	<p>Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.</p>
FAFEF	<p>Los procesos del fondo se llevan a cabo a través de un proceso fragmentado, en el que la Secretaría de Finanzas asigna el recurso, y la de Educación lo ejerce, sin identificarse mecanismos de colaboración en los cuales se defina de manera conjunta el destino de gasto y el objetivo que se pretende lograr con las aportaciones recibidas.</p>	<p>Discrepancia entre los indicadores de gestión y estratégicos, y los que se requieren para evaluar el desempeño real de los recursos enfocados al ámbito de la educación.</p>	<p>Con la información disponible no es posible identificar hallazgos relevantes.</p>

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33.

*La información presentada depende de la aplicación del instrumento y la valoración del evaluador externo, así como del tipo y calidad de la evidencia documental proporcionada por la entidad.