

INFORME DE RESULTADOS
2015 - 2017:
EVALUACIÓN DE LOS FONDOS
DEL RAMO GENERAL 33



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

Thania Paola de la Garza Navarrete
Liv Lafontaine Navarro
Adriana Jaramillo Carvallo
Dení Pörtl Ramos
Omar Alfredo Gasca Basilio
Juan Carlos Bernal Ruiz
Alonso Aduna García
Santiago Álvarez Campero
Ari René Marneau Acevedo

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social agradece la colaboración de las dependencias federales, las entidades federativas y los municipios en la elaboración de este documento.

En particular, reconoce el trabajo de investigación de Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo S.C. (CEPNA), Consultores en Innovación, Desarrollo y Estrategia Aplicada, S.C. (IDEA CONSULTORES) y N.I.K. BETA, S.C.

También se agradece la participación de los gobiernos de San Luis Potosí y de los funcionarios de los de los municipios de Ciudad Fernández, Ciudad Valles, Guadalcázar, Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa María del Río, Soledad de Graciano Sánchez y Tamasopo. Así como el gobierno de la Ciudad de México y de las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Cuajimalpa, Xochimilco y Tláhuac.

Contenido

Siglas y Acrónimos	4
Introducción	6
I. Ramo General 33	8
II. Evaluaciones realizada por el CONEVAL a los fondos del Ramo General 33	13
III. Evaluaciones Piloto 2015-2016.....	21
III.1 Hallazgos del análisis del gasto 2008-2015 del FAM	22
III.2 Hallazgos de las evaluaciones piloto al FAFEF y FORTAMUN en entidades federativas	25
SAN LUIS POTOSÍ	25
FAFEF	26
FORTAMUN	28
CIUDAD DE MÉXICO	30
FAFEF	31
FORTAMUN	32
IV. Conclusiones.....	35
Bibliografía.....	39
Anexos	42

Siglas y Acrónimos

CEMABE	Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial	FISMDF	Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
COPLADE	Comité de Planeación del Desarrollo Estatal	FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal
DIF	Desarrollo Integral de la Familia	INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
EFIPEM	Estadística de finanzas públicas estatales y municipales	INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
EIASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria	INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	LCF	Ley de Coordinación Fiscal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples	LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	PAE	Programa Anual de Evaluación
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	PAT	Programa Anual de Trabajo
FISE	Fondo para la Infraestructura Social Estatal	PIB	Producto Interno Bruto
		POA	Programa Operativo Anual
		SAP - GRP	Sistema de Planeación Gubernamental

SEDESORE	Secretaría de Desarrollo Social del estado de San Luis Potosí	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEDIF	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	TDR	Términos de Referencia
SEP	Secretaría de Educación Pública		
SFU	Sistema de Formato Único		

Introducción

El Ramo General 33 (Ramo 33) es uno de los principales mecanismos a través del cual la federación transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Las transferencias del Ramo 33 tienen un carácter eminentemente redistributivo, pues buscan asegurar niveles mínimos de provisión distribuyendo mayores recursos a las regiones y localidades con menor capacidad fiscal (Chiapa et al., 2011:21). Creado a partir de 1997, representa un elemento importante del proceso de descentralización en México y se orienta hacia la mejora en la eficacia y equidad en la asignación de los recursos, así como a la transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con la clasificación funcional del gasto que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante la cual se agrupa el gasto público según el propósito de los bienes y servicios gubernamentales brindados a la población, siete de los ocho fondos del Ramo 33 se clasifican dentro de la función de desarrollo social.¹ Los ocho fondos que actualmente integran el Ramo 33 condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que, para cada tipo de aportación, establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) (Bolívar Meza et al., 2012:69) y están vinculados mayoritariamente a la atención de las demandas de desarrollo social de los gobiernos locales. Los fondos se destinan a la provisión de bienes y servicios en educación, salud y asistencia social, infraestructura social básica, seguridad pública, entre otros. Entre 2008 y 2017, estos recursos ascendieron aproximadamente a 5.3 billones de pesos y representaron, en promedio, 39 por ciento los recursos federales transferidos a las entidades federativas (SHCP, 2017a y 2017b).²

Dada la magnitud y el alcance de estos fondos para atender las demandas sociales en el nivel local, es importante identificar los efectos del ejercicio de los recursos del Ramo 33 en el bienestar de la población, así como las mejoras que se podrían incorporar a estos fondos para lograr una gestión más eficiente de los recursos. En 2008, en el marco de sus atribuciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) inició la evaluación del Ramo y, a partir de 2013, comenzó con el diseño de una estrategia de evaluación, cuyos objetivos son coadyuvar a la generación de información, la transparencia y rendición de cuentas, y la mejora en la distribución y ejercicio de los recursos. Esta estrategia parte tanto de las lecciones aprendidas durante las evaluaciones al Ramo, como de las características de cada uno de los ocho fondos, y de la aplicación y gestión de los recursos en las entidades federativas que han sido parte de los estudios y evaluaciones coordinadas por el Consejo.

¹ En la clasificación funcional de gasto (desarrollo económico, desarrollo social y gobierno), los fondos se encuentran dentro de la función de desarrollo social, a excepción del FASP, clasificado dentro de la función de gobierno.

² Las transferencias de recursos a las entidades federativas y municipios se integran por las Participaciones Federales, Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, recursos para la Protección Social en Salud y Convenios de coordinación en materia de descentralización y reasignación, y otros subsidios.

El objetivo principal de este informe es presentar la estrategia de evaluación y los resultados de los estudios y evaluaciones coordinadas hasta 2017, con el propósito de seguir generando evidencia en torno al Ramo General 33. El informe está organizado en cuatro capítulos. El primero presenta una descripción del Ramo General 33 y los fondos que lo integran, así como de su importancia en el presupuesto de los gobiernos locales. El segundo capítulo explora la construcción de la estrategia de evaluación a partir de los instrumentos que la integran. En el tercer capítulo se presentan los hallazgos generales de los fondos, así como los hallazgos particulares de las evaluaciones piloto coordinadas en 2016 al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito (FORTAMUN) en San Luis Potosí y Ciudad de México. Finalmente, el cuarto capítulo corresponde a las conclusiones, las áreas de oportunidad y los retos de la estrategia de evaluación del Ramo.

I. Ramo General 33

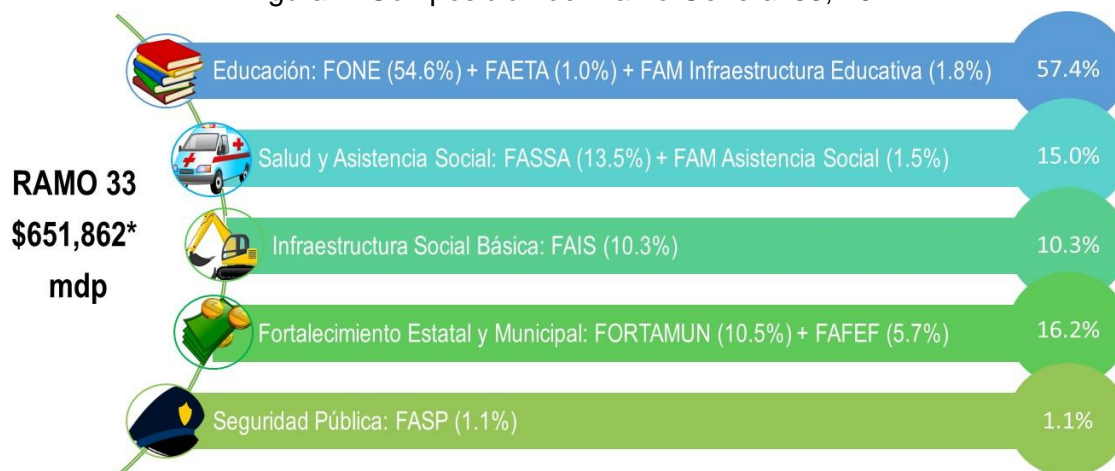
Si bien se ha avanzado en el acotamiento y delimitación de los rubros financiables mediante los fondos que integran el Ramo General 33, éste no ha cambiado sustancialmente en términos de su composición y distribución.³ Por ello, el análisis del ejercicio fiscal 2017 puede mostrar un panorama certero del monto que representan los fondos. En dicho año el presupuesto aprobado del Ramo ascendió a \$ 651,862 millones de pesos (mdp), y tuvo un incremento de 5.8 por ciento en términos nominales respecto a lo aprobado en 2016 (\$ 616,286 mdp) (SHCP, 2017a y 2017b). Los recursos aprobados en el Ramo fueron equivalentes a la suma del presupuesto aprobado en programas de desarrollo social de cuatro dependencias federales, Educación Pública, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, equivalente a \$ 650,384.50mdp (CONEVAL, 2017a).⁴

En 2017, 57 por ciento del Ramo se destinó a educación a través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) en su componente de infraestructura física educativa; 15 por ciento en salud y asistencia social a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el FAM en su componente de asistencia social; y 10 por ciento en infraestructura social básica a través de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Otro 16 por ciento corresponde a fortalecimiento de las entidades federativas y municipios, a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito (FORTAMUN). El restante 1 por ciento se asigna a seguridad pública por medio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (figura 1) (SHCP, 2017b).

³ Para más información sobre la evolución y cambios en la composición del Ramo y sus fondos consultar el Informe de Resultados 2013-2014 disponible en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Informes/Informe_Resultados_Ramo_33.pdf

⁴ En el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social se pueden consultar los programas sociales a cargo de las dependencias federales, este se encuentra disponible en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>

Figura 1. Composición del Ramo General 33, 2017⁵

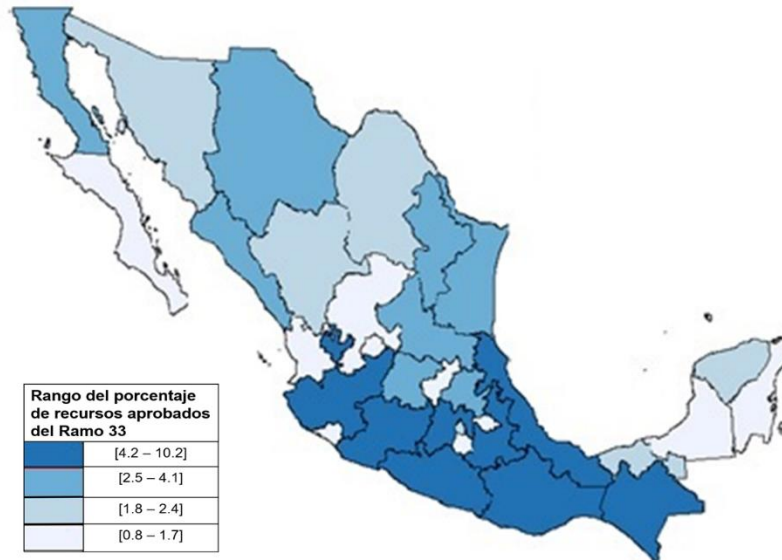


*Considera los recursos para dar cumplimiento al artículo 49, fracciones IV y V de la LCF, es decir el 0.1 por ciento y el 0.05 por ciento, respectivamente, los cuales se deducen una vez que los montos por Fondo y subfondo se distribuyan por Entidad Federativa, conforme las disposiciones aplicables. Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en información del presupuesto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 (SHCP, 2017b).

La distribución de los fondos en las entidades federativas toma en cuenta criterios equitativos o compensatorios con el fin de fortalecer a aquellos estados que tienen menores ventajas en cuanto a sus desarrollos económico y social. En términos de su distribución geográfica, en 2017, ocho entidades concentraron cerca de 50 por ciento de las aportaciones: Estado de México, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Puebla, Guerrero y Michoacán (figura 2) (SHCP, 2017b). En este grupo de entidades se encuentran cuatro de los cinco estados con mayor porcentaje de población en situación de pobreza: Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla (CONEVAL, 2017b).

⁵ Los ocho fondos que integran el Ramo General 33 son: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Figura 2. Distribución del Ramo General 33, 2017
Porcentaje de recursos aprobados en las entidades federativas del total del Ramo



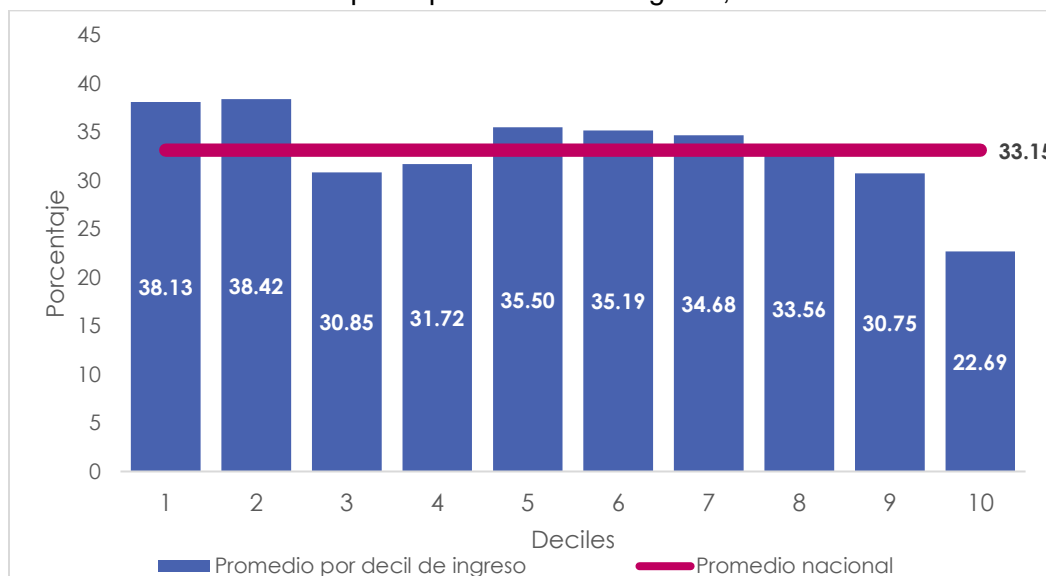
Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en los montos de distribución entre las entidades federativas publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF 2016a, 2016b, 2017).

El ejercicio y administración de los fondos es atribución de los gobiernos locales de acuerdo con el artículo 49 de la LCF.⁶ La mayor parte de las aportaciones son ejercidas por los gobiernos estatales (81 por ciento), en tanto los gobiernos municipales ejercen directamente 19 por ciento, a través de los recursos que son asignados por el FORTAMUN y el componente municipal del FAIS: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM).

Los fondos transferidos a los municipios mediante el Ramo General 33 son de gran importancia, pues representan buena parte de los ingresos municipales totales, integrados por las participaciones y aportaciones federales, impuestos, derechos, financiamiento, entre otros. En 2015, en promedio, las aportaciones en los municipios representaron 33 por ciento de los ingresos totales; no obstante, se identifican diferencias entre los municipios, de acuerdo con su nivel de ingreso. En el 10 por ciento de los municipios con menores ingresos, la participación de las aportaciones equivale a 38 por ciento, en tanto para el 10 por ciento de los municipios con mayores ingresos representa poco menos de 23 por ciento (figura 3) (INEGI, 2016).

⁶ De acuerdo con el artículo 49 de la LCF las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, salvo en el caso de los recursos para el pago de servicios personales del FONE.

Figura 3. Participación porcentual promedio de las Aportaciones en el total de ingresos municipales por deciles del ingreso, 2015

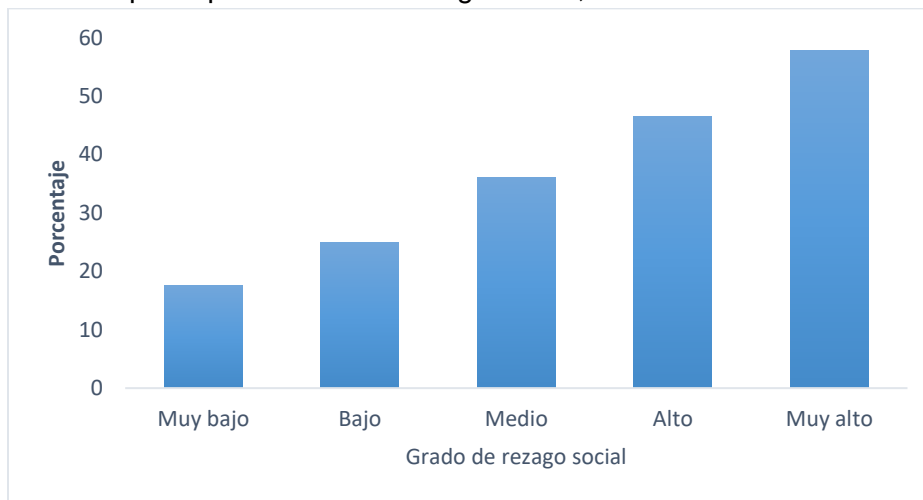


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales (EFIPEM) (INEGI, 2016).⁷

En términos de la clasificación de rezago social, la importancia de las aportaciones transferidas mediante el Ramo General 33 es más evidente: entre más alto es el grado de rezago social de los municipios, mayor es la participación de los fondos municipales en sus ingresos totales. Para los municipios con grado de rezago social muy alto, la participación de las aportaciones corresponde en promedio a 58 por ciento; en tanto, en los municipios con grado de rezago social muy bajo es de 18 por ciento. Este comportamiento es similar en el conjunto de las entidades (figura 3a) (INEGI, 2016).

⁷ Los datos de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales que publica INEGI se generan a partir de la explotación de registros administrativos. La información se recolecta a través de la Secretaría de Finanzas o Administración Estatal, Tesorerías Municipales y Órganos de Fiscalización de los Congresos Estatales mediante el Cuestionario Anual sobre Finanzas Públicas Municipales. En algunas entidades federativas se solicita solamente a las tesorerías de los municipios más representativos. Por lo que se cuenta con información aproximadamente de 80 por ciento de los municipios del país.

Figura 3a. Participación porcentual promedio de las Aportaciones a Municipios en el total de ingresos municipales por Grado de Rezago Social, 2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información de INEGI, EFIPEM (INEGI, 2016) y el Índice de Rezago Social 2015 a nivel municipal (CONEVAL, 2016a).

A nivel municipal, existen deficiencias en la información disponible sobre el ejercicio de los recursos transferidos mediante el Ramo y sobre los resultados de los mismos. Es importante que los gobiernos locales avancen en transparentar sus finanzas públicas, mejorando con ello la rendición de cuentas.

II. Evaluaciones realizada por el CONEVAL a los fondos del Ramo General 33

El CONEVAL inició el ejercicio de evaluación del Ramo General 33 y los fondos que lo integran en 2008 con un diagnóstico que permitió identificar el alcance del ramo a partir del marco jurídico y el gasto en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Dando continuidad a esta evaluación y a las acciones que se desprendieron de ella, en 2011, se publicó la *Evaluación Estratégica del Ramo General 33*, que profundizó sobre las fórmulas de distribución y la Matriz de Indicadores de cada uno de los fondos. A partir de este informe y a raíz de la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2012, fue clara la necesidad de contar con una agenda de evaluación que incluyera instrumentos específicos para los fondos que integran el Ramo General 33.

Para asegurar la calidad de los instrumentos de evaluación, en su elaboración se consideran factores que incentivan la utilidad de la información que se deriva de ésta. Se consideran elementos como a quién se dirige y cuáles son las necesidades de la evaluación; qué información existe para desarrollarla y su calidad; en qué periodo debe realizarse para que los resultados sean oportunos en la toma de decisiones o en la mejora de los fondos. Adicionalmente, los términos de referencia de las evaluaciones se prueban en diferentes fases para verificar que éstos sean relevantes y que respondan correctamente a las preguntas de evaluación. Las pruebas piloto permiten identificar el nivel de adaptación de la evaluación al contexto local y a las realidades operativas en las entidades federativas.

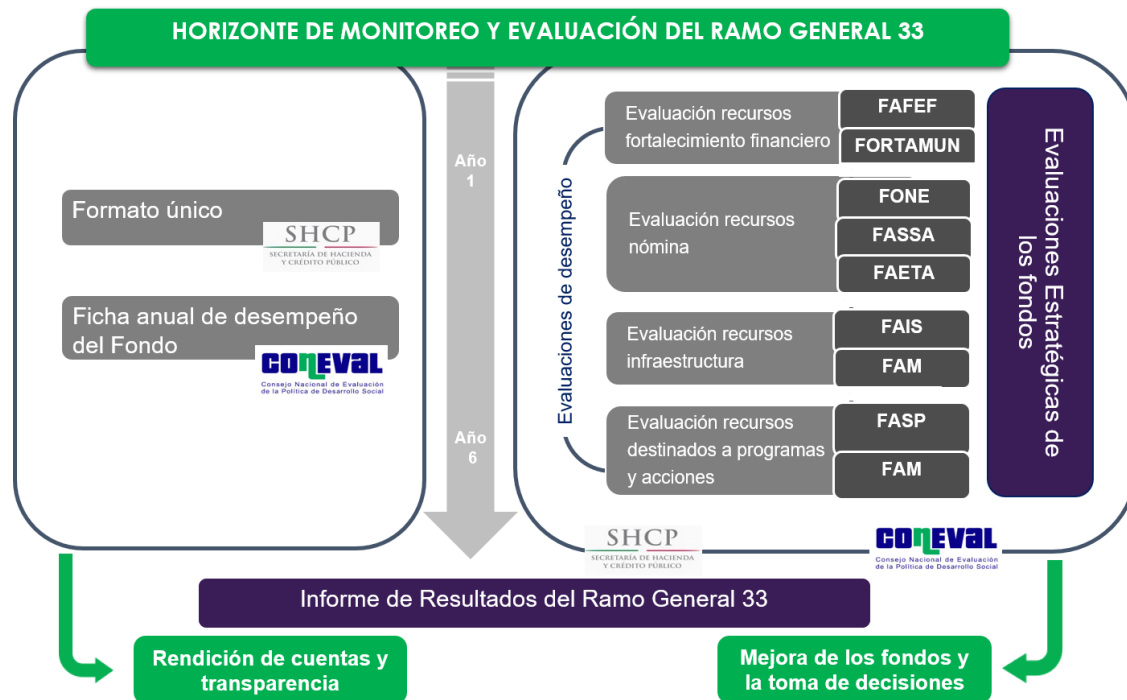
Las primeras lecciones derivadas de las evaluaciones al Ramo 33 mostraron retos en el proceso de descentralización durante la presupuestación, asignación, operación y monitoreo de los fondos. En primera instancia existe la necesidad de desarrollar aún más las capacidades estatales y municipales para la distribución y ejercicio de los recursos, aunado a las limitadas atribuciones que tienen los gobiernos locales en torno a la decisión sobre el ejercicio de los mismos. También mostraron que la coordinación de las instancias a cargo de la distribución y ejecución de los fondos puede mejorar la eficacia en dicha gestión. Un ejemplo podría ser la mejora de la cantidad y calidad de la información generada por las entidades y municipios para la evaluación, ya que prevalecen inconsistencias, el reporte de la información no es periódico y existe una heterogeneidad en los formatos en las que se encuentra disponible que complican su análisis (CONEVAL, 2010).

Las evaluaciones dirigidas a cada uno de los fondos y que fueron probadas en las entidades federativas a partir de 2013 mostraron la necesidad de acotar los elementos de valoración en concordancia con las atribuciones que tiene cada orden de gobierno en la administración y el ejercicio de los fondos. Así como, la necesidad de contar con instrumentos diferenciados para la evaluación de los ocho fondos, que tienen temáticas distintas y contribuyen a atender problemáticas diversas de los gobiernos locales.

Con base en esta información se ha ido avanzando en la estrategia de evaluación del Ramo General 33, la cual tiene un triple propósito: primero, ordenar las necesidades de evaluación de acuerdo con los actores que requieren información en los tres órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con la que cuenta cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que éstos sean utilizados para mejorar la distribución y ejercicio de los recursos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y generar información para la toma de decisiones.

La estrategia de evaluación se resume en dos elementos: el **Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33** (figura 4) y el **Esquema de Evaluación del Desempeño del Ramo General 33** (figura 5). Estos elementos facilitan la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazo, pues vinculan los instrumentos de monitoreo y evaluación que se encuentran en proceso de desarrollo con los actores relevantes, que son los usuarios principales de esta información; e indican la oportunidad con la que debe conducirse la evaluación en concordancia con el año de la administración de los gobiernos estatales y municipales.

Figura 4 Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33.



Fuente: Elaboración del CONEVAL

El Horizonte muestra las evaluaciones y acciones de monitoreo que deben desarrollarse para cada uno de los fondos, así como a qué objetivo de política pública contribuyen y la dependencia responsable del desarrollo del instrumento de evaluación. Agrupa los instrumentos en tres, de acuerdo con su utilidad. El primer grupo de instrumentos de monitoreo y evaluación contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas (lado

izquierdo de la figura 4). Se trata de instrumentos sintéticos que tendrán una periodicidad anual, como la Ficha de Desempeño, que buscan mejorar la calidad y disposición de la información generada por las entidades federativas y las dependencias federales, y que sirve de insumo para la evaluación. También incluye al Sistema de Formato Único (SFU) administrado por la SHCP mediante el cual las entidades federativas y municipios reportan el seguimiento de ejercicio de los recursos y el avance de los indicadores establecidos en sus respectivas Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) de los recursos transferidos a las entidades federativas.

El segundo grupo incluye los instrumentos de evaluación del desempeño que contribuyen a la mejora en la distribución, gestión y ejercicio de los fondos (lado derecho de la figura 4). Estos instrumentos tienen el propósito de contribuir a generar información sobre los resultados del ejercicio de los recursos en el bienestar de la población, así como para conocer qué mejoras se podrían incorporar en los fondos para hacer una gestión más eficiente. En este lado de la figura 4 se identifican tanto las evaluaciones dirigidas a las entidades federativas por fondo llamadas Evaluación del Desempeño, como las Evaluaciones Estratégicas que tienen una perspectiva federal o de mejora para las dependencias federales involucradas en la administración de los recursos.

El tercer elemento se refiere al Informe de Resultados del Ramo General 33, un documento que sintetiza los resultados de las evaluaciones realizadas a los fondos en los ejercicios fiscales correspondientes, así como el avance en la definición de la estrategia de evaluación del Ramo. Este informe contribuye a los tres objetivos de evaluación listados en la figura 4.

Paralelo al Horizonte se encuentra el Esquema de Evaluación del Desempeño (figura 5) que permite ordenar, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con base en el objetivo de la evaluación, la oportunidad con la que deben llevarse a cabo las Evaluaciones del Desempeño de los fondos para que los resultados de éstas sean utilizados en la toma de decisiones.

Los resultados de las pruebas piloto realizadas en entidades federativas permiten concluir que cada uno de los fondos son bolsas de recursos federalizados complementarios a los estatales, con objetivos específicos, motivo por el cual, al tener lógicas diferentes, es posible categorizarlos y evaluarlos de manera independiente. El FONE, el FASSA y el FAETA son recursos complementarios que se direccionan principalmente al pago de nómina en los servicios educativos y de salud, lo que los agrupa en una categoría cuya evaluación se enfoca en la rendición de cuentas. El FAFEF y el FORTAMUN son similares, en tanto son recursos complementarios, primordialmente destinados al fortalecimiento financiero, por lo que integran una segunda categoría cuya evaluación se enfoca a mejorar la planeación. El FAIS y el FAM, en su componente de infraestructura educativa, son fondos dirigidos al gasto en infraestructura, lo que los coloca en otra categoría, cuya evaluación también privilegia la mejora de la planeación, en este caso de la infraestructura social o educativa. Finalmente, el FASP y la parte del FAM destinada a asistencia social, quedan

colocados en una cuarta categoría al funcionar con una lógica similar a la de acciones o programas, por lo que el objetivo de su evaluación es el fortalecimiento de las capacidades institucionales, organizacionales y de gestión.

A partir de estas categorías del uso de las evaluaciones, se diseñó un esquema de evaluación con instrumentos específicos por fondo basados en los objetivos y destinos establecidos para cada uno en la LCF. La temporalidad de la evaluación de los fondos que integran el Ramo 33 es de seis años, definida a partir de la duración de la administración estatal y considerando los tres años de la gestión municipal. Por ello, en el caso de los fondos de gestión municipal (FISM y FORTAMUN), se determinó tomando en cuenta que éstos no cambian sustancialmente en el tiempo, y que la evaluación debe servir para mejorar y retroalimentar la gestión local, así como proveer información que contribuya a la orientación a resultados de los fondos.

Con base en lo anterior, es posible contar con un Esquema de Evaluación del Desempeño de los fondos del Ramo General 33, en el que se determinan los tipos de evaluación que en cada uno de los años de la administración estatal se sugiere se realicen a cada fondo (figura 5). Lo anterior permite, por un lado, evaluar a profundidad cada uno de los ocho fondos al menos una vez durante la gestión estatal y, por otro lado, proveer información útil y oportuna para realizar mejoras en la gestión local de cada uno de los fondos.

Figura 5. Esquema de Evaluación del Desempeño de los fondos del Ramo General 33

Uso	Objetivo	Fondo	Año de la administración estatal (municipal)						Dependencia federal coordinadora del fondo
			1	2 (2)	3	4	5 (2)	6	
Rendición de cuenta	Nómina	FONE			●				SHCP / SEP
		FASSA				●			SALUD
		FAETA			●				SEP
Planeación	Financiero	FAFEF	●						SHCP
		FORTAMUN		●			●		SHCP
	Infraestructura	FAIS		●			●		SEDESOL
		FISE FISM		●			●		SEDESOL
		FAM-Educativo	●						SEP
Fortalecer la capacidad institucional, organizacional y de gestión	Programas y acciones	FAM-Asistencia Social						●	SALUD / DIF
		FASP						●	SEGOB / Secretariado Ejecutivo

En el año 2 y 5 de la gestión estatal se evalúa la gestión municipal (esta última en el año 2)

Fuente: Elaboración del CONEVAL

A continuación, se describen los instrumentos de monitoreo y evaluación que integran el Horizonte de Evaluación del Ramo General 33 y que han sido desarrollados por el CONEVAL:

i) Evaluaciones de Desempeño

En 2016 se publicaron los primeros tres Términos de Referencia (TDR) de la Evaluación de Desempeño para FONE, FASSA, FAETA, mismos que se encuentran disponibles en la página electrónica del CONEVAL.⁸ No obstante, los TDR para la evaluación del resto de los fondos se encuentran en proceso de desarrollo.

La evaluación del desempeño de los fondos responde a la normatividad en materia de evaluación para los fondos y a los términos dispuestos en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Su objetivo es evaluar el desempeño de las aportaciones en la entidad federativa con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas y se enfoca en analizar el fondo en relación con cinco temáticas (características del fondo, contribución y destino, gestión y operación, generación de información y rendición de cuentas, y orientación y medición de resultados).

Los TDR constan de diecisiete preguntas, once cerradas en las que el evaluador debe señalar el nivel de respuesta, y seis abiertas que permiten profundizar en las temáticas abordadas. Al contar con preguntas cerradas, es posible, por una parte, definir referentes en términos del nivel de institucionalización, lo que incentiva que los responsables de los fondos promuevan una orientación a resultados en el ejercicio de recursos. Además, por otra parte, facilita comparar el desempeño, el grado de sistematización de la información, los mecanismos de rendición de cuentas y la capacidad de gestión entre entidades federativas, propiciando con ello la diseminación de buenas prácticas. De manera adicional, el instrumento de valoración describe, para cada pregunta, las fuentes mínimas de información que deben considerarse para llevar a cabo la evaluación.

Los resultados de esta evaluación contribuyen de manera directa a mejorar el desempeño de los fondos en las entidades federativas, pues está diseñada para analizar la gestión y los resultados en este orden de gobierno, con base en el marco de actuación del mismo. Por primera vez, este tipo de evaluaciones fueron mandatadas en el Programa Anual de Evaluación 2017 (PAE 2017), que señala que éstas deben ser contratadas por las dependencias federales coordinadoras de cada uno de los fondos, quienes tendrán que coordinarse con las entidades para llevar a cabo la evaluación.

⁸ Los TDR están disponibles en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

ii) Evaluaciones Estratégicas de Desempeño

En los estudios y evaluaciones de los fondos coordinadas por el Consejo desde 2008,⁹ un hallazgo reiterado se refiere a los desafíos en la coordinación de las instancias y los órdenes de gobierno, lo cual repercute en la aplicación y el ejercicio de los fondos, así como en la orientación a resultados. Asimismo, se identifica la falta de vinculación entre los objetivos, prioridades estatales y la gestión de los fondos en las entidades federativas (CONEVAL, 2016b).

De acuerdo con la LCF, normatividad que regula la forma en que se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan los fondos (Capítulo V), éstos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban conforme a sus propias leyes, por lo que se involucran diversos actores y no existen procesos homogéneos entre las entidades federativas.¹⁰ No obstante, en términos de la integración, distribución y supervisión de los fondos, es a nivel federal que se establecen las etiquetas de gasto, las fórmulas para la distribución a las entidades federativas, las MIR, entre otros elementos.

De conformidad con el PAE 2017, el CONEVAL estuvo a cargo de desarrollar los TDR para la Evaluación Estratégica de la Coordinación del FONE, FASSA, FAETA y FAM. A la luz de los hallazgos reiterados de los estudios y evaluaciones sobre las áreas de oportunidad en la coordinación, los instrumentos desarrollados para cada uno de los fondos y sus componentes apuntan a revisar los mecanismos con los que cuentan las instancias federales para desarrollar procesos efectivos de coordinación.

En este sentido, la evaluación tiene el objetivo de valorar la coordinación de cada fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones; y analizar la multiplicidad de actores, actividades, información generada y su articulación en términos de cómo estos elementos repercuten en la eficacia en la distribución y ejercicio de los fondos, así como su orientación a resultados. Los resultados de la evaluación será información útil para la toma de decisiones, principalmente en el nivel federal, pues éstos se dirigen a las dependencias que participan en la coordinación de cada fondo de acuerdo con los *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*.

La evaluación estratégica no tiene una periodicidad definida y podrá desarrollarse de acuerdo con las necesidades identificadas mediante el análisis de las evaluaciones conducidas en los diferentes órdenes de gobierno.

⁹ Para conocer más sobre los estudios y evaluaciones realizados por el Consejo puede consultar el Informe de Resultados 2013-2014 (CONEVAL, 2015a) y el Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los fondos del Ramo General 33 (CONEVAL, 2016b).

¹⁰ Estos elementos son analizados en las evaluaciones del desempeño propuestas en el Horizonte.

iii) Ficha de Desempeño

Otro hallazgo importante en torno a la evaluación de los fondos se refiere al seguimiento administrativo-financiero que limita la valoración de los resultados en términos del cumplimiento de objetivos, aunado a la baja calidad y disponibilidad de la información para la evaluación. Por tanto, se consideró importante contar con un instrumento sintético de monitoreo y evaluación anual para las 32 entidades federativas que permitiera ampliar, actualizar y mejorar la información disponible, así como fomentar la cultura de evaluación en las entidades federativas y su apertura a la misma. La Ficha de Desempeño de los fondos responde a esta necesidad y busca contribuir al cumplimiento de la evaluación señalada en el artículo 49, referente a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH.¹¹

En 2016, el Consejo llevó a cabo el diseño de la ficha del FAIS, pues es uno de los fondos que cuenta con mayor cantidad de información sistematizada y homogénea entre las entidades federativas. La ficha sintetiza en una hoja los elementos que las entidades y municipios están obligados a reportar sobre los fondos tales como el destino, ejercicio y los resultados. Así como un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, las recomendaciones y su seguimiento, el análisis de la calidad de la información, elementos todos éstos requeridos en los informes de evaluación, de acuerdo con la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*. Las Fichas de Desempeño del resto de los fondos se encuentran en procesos de desarrollo.

Además de la necesidad de mejorar la información a través de un monitoreo anual, se identificó la falta de información disponible y pública, por lo que se desarrolló un formato sintético expresamente para ello cuyo objetivo es integrar las ligas de las páginas oficiales donde las entidades y municipios publican la información que están obligados a reportar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de las aportaciones federales. Este formato busca contribuir al cumplimiento de artículo 85 de la LFPRH y 48 de la LCF, en el que se estipula que, además de realizar en tiempo y forma los informes a través del SFU, éstos deben ser publicados en sus páginas oficiales para contribuir a la transparencia de la información sobre el desempeño de los recursos.

iv) Informe de Resultados del Ramo General 33

Finalmente, el Horizonte propone la integración de los resultados en un Informe, el cual tiene como propósito documentar los avances en el ejercicio, destino y resultados de los fondos, con el fin de seguir generando evidencia para la toma de decisiones, y documentar el desarrollo de la estrategia de evaluación a los fondos del Ramo General 33. Este informe pone al alcance de la ciudadanía los principales resultados de los estudios y evaluaciones

¹¹ El artículo 110 de la LFPRH señala que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

realizadas por el CONEVAL y por tanto su periodicidad corresponde a la generación de hallazgos sobre los fondos.

Actualmente se cuenta con dos Informes de resultados sobre el Ramo donde se hace un recuento de las evaluaciones piloto realizadas entre 2013 y 2015.¹² En esta edición del Informe de Resultados se presentan los hallazgos de los estudios y evaluaciones coordinadas en 2016, en las que participaron San Luis Potosí y Ciudad de México.

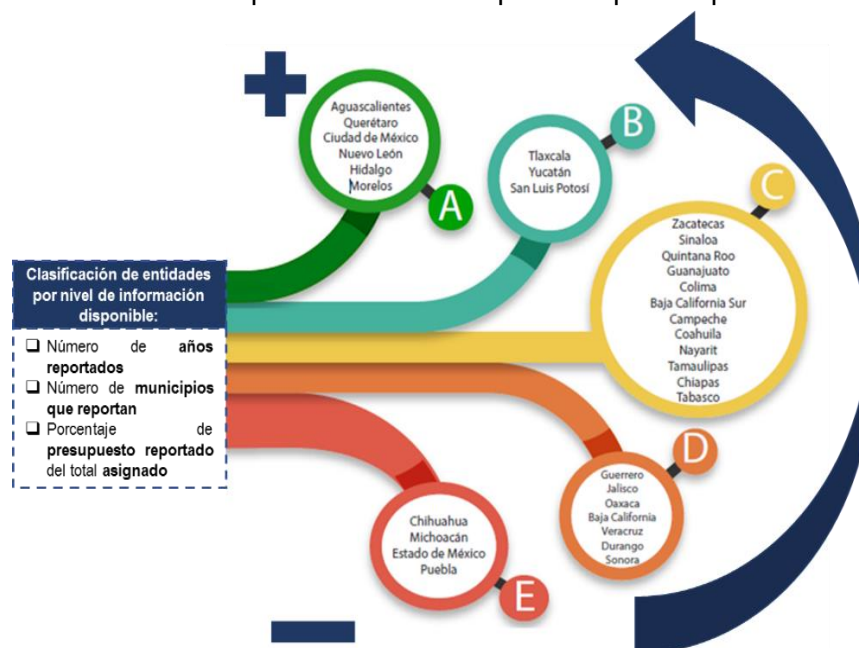
¹² Los informes se encuentran disponibles en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Informes_Resultados_Ramo_33.aspx.

III. Evaluaciones Piloto 2015-2016

El FAFEF y FORTAMUN son los fondos del Ramo General 33 que tienen por objeto contribuir al saneamiento financiero de la entidad federativa y de los municipios, respectivamente. Por ello, el destino de estos recursos es múltiple, pues la LCF señala que puede invertirse en diversos conceptos como obra pública, pago de pensiones, pago de deuda, gasto en seguridad pública (para el caso de FORTAMUN), entre otros. El análisis exploratorio de gasto del FAFEF y FORTAMUN para el periodo 2008-2014 conducido en 2015 permitió identificar en qué rubros las entidades federativas y los municipios concentran dicho gasto y si éste cambia con el tiempo, es decir qué tanta flexibilidad operativa en términos reales tienen los recursos. En el caso del FORTAMUN, también permitió clasificar a las entidades por el nivel de información sobre los municipios disponible en medios públicos. La clasificación agrupa las entidades de acuerdo con tres variables: número de años que reportaron el presupuesto ejercido sobre el FORTAMUN; número de municipios que reportaron dicha información para cada año, y la proporción del presupuesto reportado por los municipios con respecto al asignado, que corresponde a la transferencia federal establecida en la Cuenta Pública del año correspondiente (figura 6).

El resultado de esta clasificación muestra que el nivel de información entre las entidades es heterogéneo. El primer grupo (grupo A), corresponde al de las entidades que cuentan con un nivel de información adecuado, en tanto más de 80 por ciento de sus municipios o demarcaciones reportaron información del presupuesto durante todo el período examinado (2008-2014). La proporción de presupuesto reportado con respecto al asignado por este grupo de entidades corresponde a más de 80 por ciento. En contraste, en dos grupos de entidades (grupos D y E) la información disponible es insuficiente, pues sólo la mitad de los municipios cuentan con datos sobre presupuesto para 1 o 2 años del periodo analizado, y la proporción de presupuesto reportado respecto del asignado es menor a 50 por ciento. Finalmente, las entidades contenidas en los grupos B y C cuentan con 2 a 5 años de información para el periodo. Entre 50 y 75 por ciento de los municipios presentan datos, y estos brindan entre 50 y 75 por ciento de información sobre el presupuesto asignado. Las restricciones que presenta la información presuponen limitaciones en el desarrollo de la evaluación, por tanto, las entidades con información insuficiente, y en particular las contenidas en los grupos D y E, deben implementar estrategias para mejorar el reporte de información antes ser evaluadas.

Figura 6. Nivel de información sobre el ejercicio de los recursos del FORTAMUN en las entidades federativas disponible en medios públicos para el periodo 2008-2014



Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en el Informe Final del Análisis exploratorio del gasto transferido a las entidades federativas a través del FAFEF y FORTAMUN (CONEVAL, 2015b).

Tomando en cuenta los resultados de este estudio fue posible identificar las entidades que podían ser evaluadas considerando los datos públicos del ejercicio del gasto como un *proxy* de la calidad global de la información disponible para evaluar. Por ello, durante 2016 se llevó a cabo una evaluación piloto a estos fondos en dos entidades federativas. La finalidad fue probar y, en su caso, mejorar los instrumentos para la Evaluación del Desempeño de dichos fondos. Las entidades que participaron en el estudio piloto fueron San Luis Potosí y Ciudad de México que contaban con un nivel aceptable en el análisis de la información pública para ser evaluadas en relación con el ejercicio fiscal 2015. Los resultados para cada entidad federativa de esta evaluación se describen en la siguiente sección del presente informe.

III.1 Hallazgos del análisis del gasto 2008-2015 del FAM

En el caso del FAM, en 2016 se llevó a cabo un análisis exploratorio de gasto, con el objetivo de analizar el destino y la contribución de las aportaciones transferidas a las entidades federativas a través del fondo, en sus dos componentes, asistencia social e infraestructura física educativa. Este se realizó para las 32 entidades federativas en el periodo 2008 a 2015 con información oficial al cierre de cuenta pública. La fuente primaria del análisis fue la información disponible por medios públicos, la publicada en la página de la SHCP, la información sobre el ejercicio del gasto que los gobiernos estatales difunden a través de sus páginas oficiales y la proporcionada por solicitud de información a Transparencia en lo referente a la desagregación por programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social

Alimentaria (EIASA) que ejecutan los Sistemas Estatales del DIF y que se financia mediante el FAM-Asistencia social.

El análisis de los recursos del FAM está limitado por la cantidad y calidad de la información disponible en los medios consultados. Entre 2013 y 2014, existe una disminución de la información sobre el destino y ejercicio de los fondos, reportada por las entidades y los municipios. Esto coincide con modificaciones que realizó la SHCP en la forma en la que se registra información en el SFU. Otro factor es el nivel de desagregación de la información disponible. En el caso del FAM, en los informes que las entidades federativas reportan a la SHCP el presupuesto total del componente asistencia social se integra en una sola categoría “apoyos alimentarios y asistencia social”, lo que dificulta la identificación del presupuesto ejercido a través de los programas alimentarios. Solo algunas entidades separan desayunos escolares del resto de apoyos alimentarios. En infraestructura educativa, las entidades federativas reportan el gasto por tipo de proyecto en educación básica; sin embargo, el registro de información desagregada se reduce en educación superior, pues los recursos son distribuidos, gestionados y administrados directamente por las universidades públicas autónomas. Finalmente, no es posible analizar las fuentes de financiamiento que son concurrentes con este fondo, porque esta información no se reporta en la información que publica la SHCP.

Cada componente del FAM cuenta con una fórmula de distribución para asignar los recursos entre las entidades federativas. El FAM-Infraestructura se destina a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, y las fórmulas por nivel educativo consideran la población, población matriculada en planteles públicos de educación básica y especial a nivel nacional, de educación media superior, así como componentes etarios, migratorios y de marginación, entre otros.¹³ En tanto, el FAM-Asistencia social se destina al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social y su fórmula de distribución considera el Índice de Vulnerabilidad Social, el cual toma en cuenta el número de personas en situación de vulnerabilidad en cada entidad federativa, y el Índice de Desempeño, que refleja el desempeño de los Sistemas Estatales del DIF, con base en la planeación y operación de la EIASA y del Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”. Ambas fórmulas se reflejan en la distribución del gasto entre las entidades.

Para el FAM, entre 2008 y 2015, se observa de manera agregada la concentración de los recursos en cerca de 10 entidades, encabezadas por el Estado de México, el cual ejerció 1,423 mdp, casi el triple del promedio nacional, de aproximadamente 488 mdp, y junto con

¹³ La distribución de los recursos entre los niveles educativos se basa en las fórmulas publicadas cada año en el “Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2017, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior.”

Chiapas, Veracruz, Puebla, Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Michoacán y Chihuahua concentra cerca del 50 por ciento del gasto del fondo. De acuerdo con lo estipulado en la LCF, los recursos del FAM se destinaron 54 por ciento (8,432 mdp) a inversión para infraestructura educativa y 46 por ciento a alimentación y asistencia social (7,183 mdp).

Los recursos de ambos componentes del FAM en el periodo analizado han favorecido principalmente a la población que cursa la educación básica al destinarse un promedio anual de 326 millones de pesos a programas alimentarios de desayunos escolares y proyectos de infraestructura relacionados. Este monto corresponde a 67 por ciento del gasto del componente de asistencia social vía los programas de desayunos escolares fríos y calientes, y a 61 por ciento del presupuesto de infraestructura educativa.

En la mayoría de las entidades, Desayunos escolares fríos es el programa que recibe mayor proporción del fondo (42.8 por ciento), seguido de Desayunos escolares calientes (24.3 por ciento), Atención a sujetos vulnerables (14 por ciento), Atención a menores de 5 años no escolarizados (11 por ciento) y Familias en desamparo (7.8 por ciento). Destacan los casos de Ciudad de México, Tabasco, Hidalgo y Estado de México, los cuales destinan más de 90 por ciento del fondo al programa de Desayunos escolares fríos. Algunos estados no ejercen recursos en estos programas, y ejercen en otras acciones de asistencia social autorizadas por la Ley de Asistencia Social que se encuentran fuera de la EIASA.

Considerando la proporción del gasto destinado a financiar los programas de la EIASA, es relevante el área de oportunidad identificada en la evaluación piloto del fondo realizada al FAM en 2015 en la que se recomienda realizar un diagnóstico de las necesidades estatales en términos alimentarios, que contribuya a la focalización geográfica a nivel de escuela e individuo (CONEVAL, 2016b), y con ello establecer criterios para priorizar la asignación de recursos entre los programas de la EIASA y entre la población. De igual manera, no existen criterios para priorizar y focalizar la asignación de recursos por parte de las entidades federativas respecto a los programas de asistencia social en términos de la Ley de Asistencia Social, que se estipula en la LCF. A excepción de Guerrero, Michoacán y Sinaloa que cuentan con reglas de operación publicadas para este tipo de programas.

En cuanto al componente de infraestructura educativa, en el periodo analizado, a nivel nacional se gastó 61 por ciento en educación básica, 2 por ciento en educación media y 37 por ciento en educación superior, aunque existen diferencias entre las entidades: estados como Oaxaca, Chiapas y Baja California Sur gastaron alrededor del 80 por ciento en educación básica y menos del 17 por ciento en educación superior. Por tipo de obra se encontró que en promedio se destinó 59 por ciento a proyectos de construcción, 24 por ciento a proyectos de rehabilitación, 12 por ciento a otro tipo de proyectos, como actualización y adquisición de programas de cómputo, montaje y ejecución de talleres, y 5 por ciento a equipamiento de aulas y laboratorios.

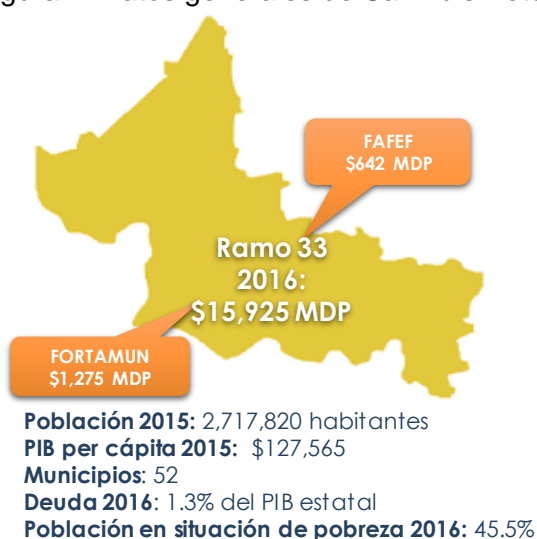
Dadas las fórmulas de distribución por nivel educativo, los estados llevan a cabo la asignación con base en las escuelas entre los distintos tipos de proyectos. Los organismos estatales son los responsables de operar y administrar la infraestructura en coordinación con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) y en apego al marco normativo federal. Bajo estas consideraciones cobran relevancia los cambios en el fondo derivados de la firma, en 2015, del “Convenio de coordinación y colaboración para la potenciación de recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples” enmarcado en la Meta “México con Educación de Calidad” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con el cual se realizará una inversión focalizada por planteles y carencias en infraestructura equivalente al 25 por ciento del monto del FAM por los siguientes 25 años, equivalente a 50,000 mdp distribuidos en 33,000 planteles seleccionados con base en el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE), información del INIFED y las entidades federativas. El número de planteles seleccionados representa 16 por ciento de las 206,155 escuelas de educación básica registradas por el CEMABE (INEGI, 2013).

III.2 Hallazgos de las evaluaciones piloto al FAFEF y FORTAMUN en entidades federativas

La evaluación piloto 2015-2016 del FAFEF y FORTAMUN en las entidades federativas se enfocó en analizar la contribución y destino de los fondos, la planeación y gestión, la sistematización de la información y rendición de cuentas, así como la medición de resultados y desempeño. A continuación, se presentan los hallazgos identificados en los estados que participaron en la evaluación piloto 2015-2016.

SAN LUIS POTOSÍ

Figura 7. Datos generales de San Luis Potosí



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información de CONEVAL (2017b), INEGI (2015a, 2015b) y SHCP (2015b y 2017a).

En 2016, los recursos provenientes del Ramo 33 representaron el 43 por ciento de los ingresos totales de la entidad. En conjunto el FAFEF y FORTAMUN aportaron 12 por ciento de los recursos del Ramo asignados al estado (4 y 8, respectivamente).

Los recursos de FAFEF y del FORTAMUN pueden destinarse a mejorar la recaudación local para reducir la dependencia de las transferencias federales, sin embargo, no se han identificado recursos destinados a mejorar la recaudación local ni en el estado ni en los municipios.

Por la naturaleza financiera de estos fondos, los procesos de gestión se encuentran inmersos en los procesos financieros y operativos de las dependencias estatales responsables: la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Social (Finanzas y SEDESORE, respectivamente).

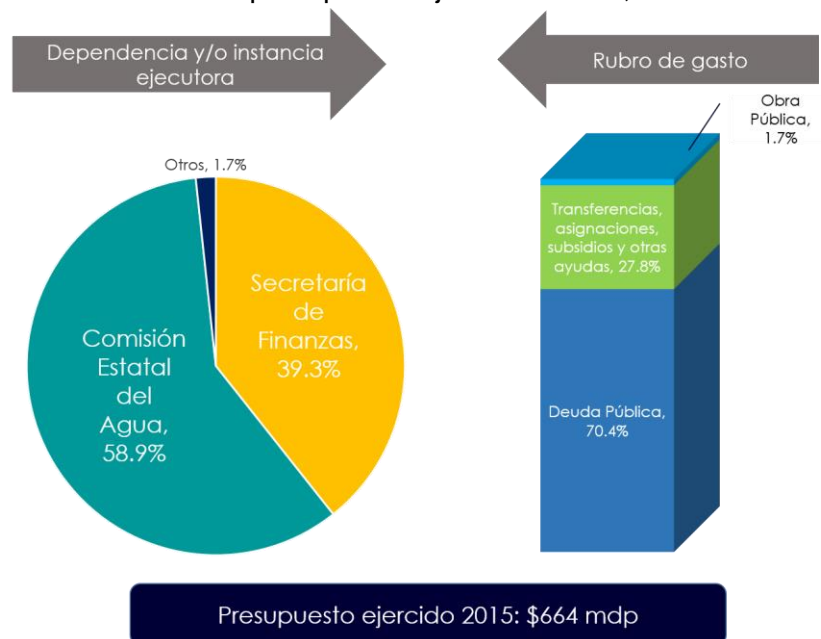
FAFEF

San Luis Potosí tiene un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita por debajo del promedio nacional y su población representa 2.3 por ciento del total nacional;¹⁴ en 2016 se le asignaron 642 mdp, equivalente a 2.1 por ciento del total de los recursos del FAFEF (SHCP, 2017a). Entre 2011 y 2016, las aportaciones del FAFEF representaron, en promedio, 1.9 por ciento de los ingresos totales del estado, con una ligera disminución sostenida desde 2011.

Durante el ejercicio fiscal evaluado (2015) se ejercieron 664.9 mdp del FAFEF en el estado, de los cuales 70.4 por ciento se destinaron a deuda pública; 27.8 por ciento a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, y 1.7 por ciento a obra pública. Por instancia ejecutora, la Comisión Estatal de Agua fue la dependencia que más recursos ejerció (391.4 millones de pesos), de los cuales 53 por ciento se destinaron a amortizar arrendamientos financieros. Por su parte, la Secretaría de Finanzas ejerció 261.2 mdp para amortización y pago de intereses de la deuda interna. Otras cuatro dependencias ejercieron los 11.6 mdp restantes en inversión en infraestructura física (figura 8). Entre 2011 y 2014, la mayor parte de los recursos del FAFEF fueron dirigidos a inversión en infraestructura física, en promedio 85 por ciento se ejerció en este rubro. La priorización en 2015 en saneamiento financiero y la significativa reducción del gasto en obra pública es resultado, de acuerdo con funcionarios de Finanzas del estado, de las observaciones de la Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí realizadas en 2014 sobre el uso de los recursos del fondo para la elaboración de obra.

¹⁴ En 2015, el PIB per cápita nacional fue de \$138,651 con una población total de 119, 530, 753 personas (INEGI, 2015a y 2015b).

Figura 8. Distribución del presupuesto ejercido FAFEF, San Luis Potosí, 2015.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en San Luis Potosí (CONEVAL, 2016e).

El principal reto identificado en la gestión del fondo en la entidad federativa se refiere al nivel de coordinación y articulación de las instancias y mecanismos que participan en la planeación y seguimiento del fondo. En específico, no se identifican mecanismos de articulación o coordinación entre distintas dependencias e instancias como el Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), Consejos de Desarrollo Microrregional, Finanzas y SEDESORE para la planeación del uso de los recursos.

Las dependencias estatales vinculadas con la gestión del FAFEF generan y sistematizan información de calidad y con un adecuado nivel de desagregación, lo que permite dar seguimiento a la ejecución de los recursos; no obstante, no se identificó evidencia sobre la articulación y coordinación de los diversos sistemas, tales como el Sistema de Información de la Inversión Pública, el Sistema Estatal de Indicadores y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Además, esta información se usa en general para reportar el avance de obras y acciones en términos de la eficiencia del ejercicio del gasto, y no siempre sobre el desempeño de éste, es decir, en términos de la efectividad.

Derivado del carácter contingente del fondo, al considerar la amplitud de rubros permitidos que en general cambian acorde a las necesidades, la vinculación del objetivo del fondo (fortalecer las finanzas estatales) con los objetivos de los planes sectoriales, especiales o institucionales, es circunstancial e indirecta. Esto debe considerarse en la evaluación que se haga del fondo. Asimismo, los indicadores de la MIR a nivel de Fin (índice de impacto de deuda) y Propósito (índice de fortalecimiento financiero) pueden considerarse como

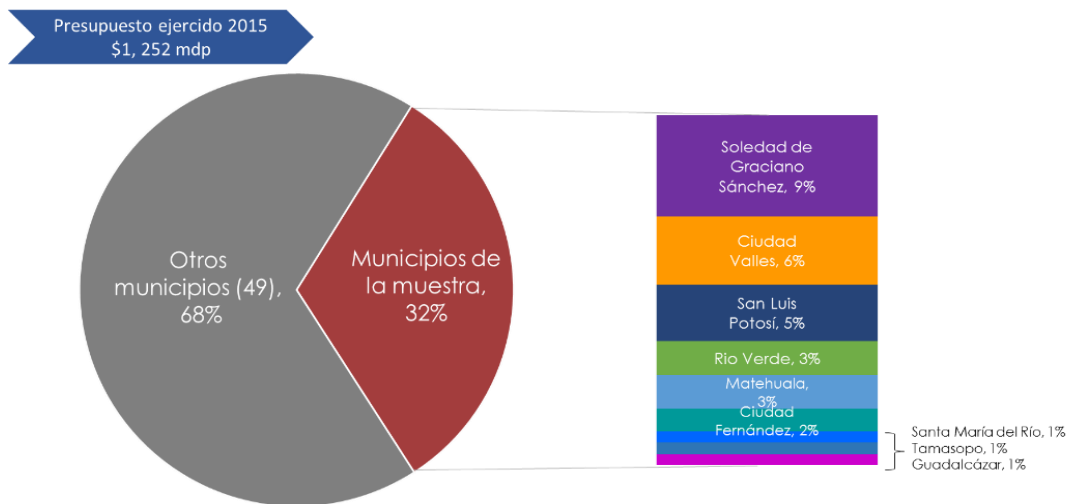
indicadores de resultados en la medida en que el FAFEF se destine únicamente al pago de la deuda.

FORTAMUN

En la evaluación del FORTAMUN en San Luis Potosí, se elaboró una muestra representativa de los municipios del estado con base en los volúmenes de población, el grado de rezago social, así como la región en la que se encuentran los municipios. La muestra estuvo compuesta de nueve municipios: Ciudad Fernández, Ciudad Valles, Guadalcázar, Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa María del Río, Soledad de Graciano Sánchez y Tamasopo (para más información sobre las características de los municipios consultar el Anexo 1).

Con base en la información disponible en el Informe sobre la Situación Económica, en 2015 los municipios de la muestra concentraron, en conjunto, 32 por ciento del fondo en el estado (figura 9) y concentran 60.5 por ciento de la población total de la entidad (INEGI, 2015a). Cabe mencionar que los datos incorporados en el informe son insuficientes para valorar los resultados del FORTAMUN en la totalidad de los municipios. Entre los municipios se identifican disparidades sobre cómo reportan la información, así como inconsistencias en de las cifras reportadas.

Figura 9. Distribución del presupuesto ejercido FORTAMUN, San Luis Potosí, 2015.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en San Luis Potosí (CONEVAL, 2016e).

En 2015, los recursos del FORTAMUN en el estado ascendieron a \$1,252 mdp, equivalentes a 2.3 por ciento del total de los recursos del FORTAMUN. Con relación al peso relativo del fondo respecto a los ingresos totales de los municipios, para la muestra, en

promedio representó 17.6 por ciento en 2015. En los municipios con niveles de rezago social muy bajo, el fondo tuvo mayor peso en los ingresos totales, en tanto los municipios con niveles de rezago medio y alto, el peso es menor (excepto en los municipios de Ciudad Fernández y Ciudad Valles).¹⁵

Con relación a los destinos del FORTAMUN, los recursos se asignaron principalmente a seguridad pública y urbanización (alumbrado público, pavimentación de calles, remodelación de banquetas y parques), agua y saneamiento, servicios de limpia y, en menor medida, a programas sociales municipales. Los municipios como Santa María del Río y Rioverde (rezago social medio y bajo, respectivamente), ejercieron la mayoría de las aportaciones en servicios personales. Por su parte, en Soledad de Graciano Sánchez (rezago muy bajo) la mayoría de los recursos se ejercieron en obra pública (65.3 por ciento) y en ayudas sociales a personas (28 por ciento). En tanto, el municipio de San Luis Potosí (rezago muy bajo) ejerció los recursos principalmente en servicios de limpieza y manejo de desechos y en servicios profesionales, científicos y técnicos integrales. Con excepción de Ciudad Valles, ningún otro municipio ejerció recursos en el capítulo de deuda pública.

En este sentido, se observa que la distribución de las aportaciones por rubro de gasto no es homogénea y responde, exclusivamente, a las necesidades particulares de cada municipio, por lo que la lógica de planeación estratégica municipal no es predominante en estas decisiones, que responden más a una lógica práctica. No obstante, el esquema de coordinación entre la entidad federativa y los municipios para asignar y distribuir los recursos puede tener cierta incidencia para que su aplicación se circunscriba a los rubros indicados por la Ley. En el caso de San Luis Potosí, este esquema funciona a partir del Decreto de Apertura Programática y de la operación del Consejo de Desarrollo Social Municipal, como órgano de representación social de comunidades, colonias y barrios. Constituye la principal instancia de apoyo al Ayuntamiento en la promoción, priorización, decisión, evaluación y vigilancia del destino de los recursos del FISM y para el FORTAMUN.

Si bien en los municipios se identificó un diseño institucional (un marco normativo e instancias y dependencias para su implementación) que permite una adecuada gestión de los recursos del fondo, misma que se encuentra vinculada con las funciones y procedimientos administrativos, tanto del gobierno del estado como de los gobiernos municipales, se observa la ausencia en los planes de desarrollo municipal tanto de diagnósticos específicos sobre la problemática local como de metas de los gobiernos municipales y, por lo tanto, de indicadores para su seguimiento. Aunado a esto, se identifica poco personal calificado en el gobierno municipal, lo que se atribuye a la rotación laboral de estos puestos y a la falta de recursos para formar y sostener áreas de planeación y evaluación en este nivel de gobierno. Cabe mencionar, que los municipios más pequeños

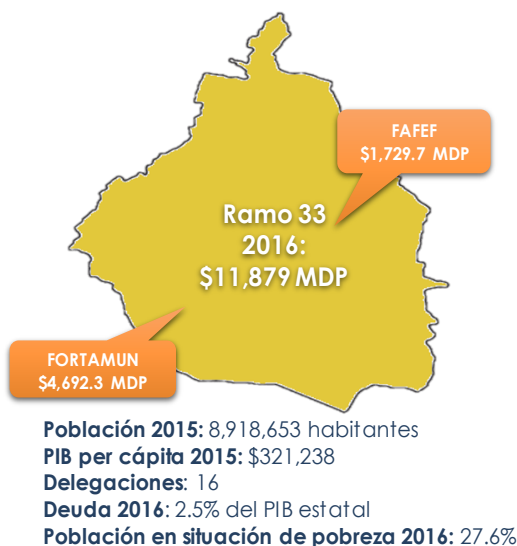
¹⁵ En los municipios de la muestra, el fondo representó respecto a los ingresos del municipio: Rioverde (19.6 por ciento), Matehuala (19.3 por ciento), Soledad de Graciano (19.2 por ciento), San Luis Potosí (18.5 por ciento), Santa María del Río (18.5 por ciento), Tamasopo (9.6 por ciento), Guadalcázar (13.1 por ciento), Ciudad Valles (17.4 por ciento) y Ciudad Fernández (18 por ciento).

no tienen, en general, capacidad técnica ni financiera para elaborar documentos o estudios diagnósticos que fortalezcan la planeación. En la planeación no está explícita y documentada la vinculación con el Plan Municipal de Desarrollo al momento de tomar las decisiones de inversión de los recursos del fondo en el Consejo de Desarrollo Social Municipal, lo que constituye la principal oportunidad de mejora del fondo en los municipios.

Otra área de oportunidad se refiere al uso e integración de la información sobre la MIR. En algunos de los municipios de la muestra no conocen la existencia de la MIR y no contribuyen al llenado de información relacionada con su municipio y, consecuentemente, no la utilizan para sus procesos de planeación y programación ni para informar sobre sus resultados. Al respecto se debe considerar que los municipios no determinan las metas de sus indicadores y por lo tanto no constituye un compromiso de los gobiernos municipales, por lo que de manera general se identifica que la MIR del fondo es una herramienta ajena a la gestión municipal.

CIUDAD DE MÉXICO¹⁶

Figura 10. Datos generales de la Ciudad de México



En 2016, a la Ciudad de México se le asignaron \$11,879 mdp de aportaciones federales, de las cuales el FAFEF y FORTAMUN representaron 14.6 y 39.5 por ciento, respectivamente (SHCP, 2017a).

Cabe señalar, que el caso de la Ciudad de México no puede considerarse representativa de la situación nacional en términos de los procesos de asignación, ejercicio y seguimiento de los fondos. Por su constitución en demarcaciones territoriales, la administración y distribución de los recursos federales está inmersa en los procesos que norma la Secretaría de Finanzas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información de CONEVAL (2017b), INEGI (2015a, 2015b) y SHCP (2015a y 2017a).

En el caso del FAFEF, al tener la Ciudad la particularidad de transferir a las 16 delegaciones que la integran una importante parte de los

recursos del fondo (66 por ciento en 2015), la evaluación del fondo se hizo con base en la muestra representativa de las delegaciones para la evaluación del FORTAMUN: Benito Juárez, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Tláhuac, Venustiano Carranza y Xochimilco. La selección de las seis delegaciones de la muestra se hizo con base en el índice de rezago

¹⁶ Si bien la evaluación se hizo al ejercicio fiscal 2015 y los documentos del fondo hacen referencia al Distrito Federal, el cambio de denominación a Ciudad de México entró en vigor en febrero de 2016, por lo que en el Informe se utiliza dicha denominación.

social, el índice de marginación del Consejo Nacional de Población, el índice de desarrollo de Evalúa CDMX, así como la demarcación política de las delegaciones (para más información sobre las características de las delegaciones de la muestra consultar el Anexo 2).

Con respecto al 34 por ciento restante de los recursos asignados en el ejercicio fiscal evaluado, no fue posible hacer la evaluación de los procesos de planeación, gestión, sistematización, rendición de cuentas y medición de resultados. No se logró tener acceso a información e interlocución con los responsables del fondo en la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México y las dependencias a las que se asignó recursos.

De manera general, ambos fondos se asignan y ejercen en las delegaciones a los rubros de infraestructura y urbanización. De acuerdo con el diagnóstico identificado en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano 2013-2018 de la Ciudad de México, la ciudad presenta altos niveles de desigualdad en el acceso y la dotación de infraestructura entre delegaciones; presiones sobre la infraestructura existente por el aumento en la densidad demográfica, y la falta de planeación urbana integral. Los más altos niveles de carencia y deterioro de la infraestructura se encuentran en el norte y oriente de la ciudad, en las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa, Xochimilco y Tláhuac.

FAFEF

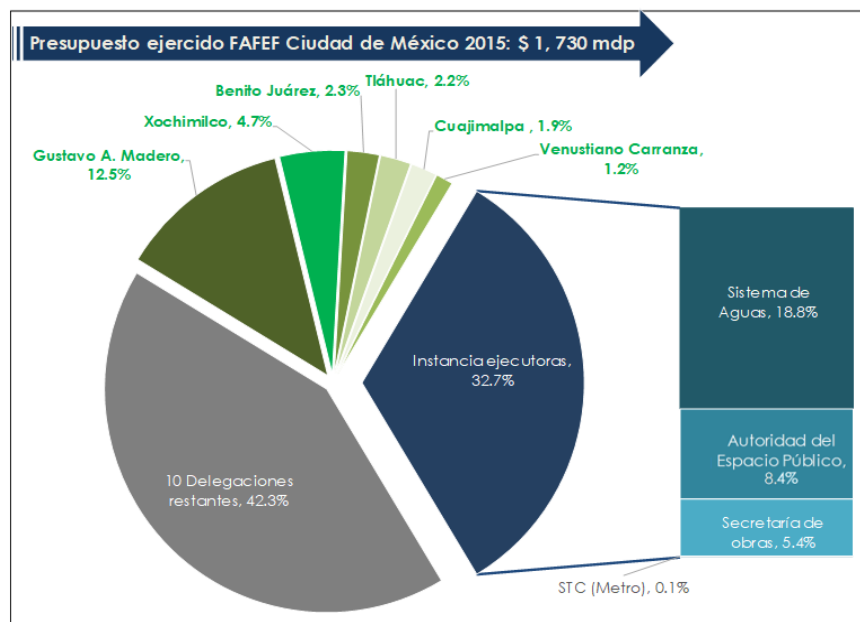
La Ciudad de México es la segunda entidad con mayor PIB per cápita y el segundo estado más poblado,¹⁷ ocupa la quinta posición de las entidades federativas que reciben mayores recursos del fondo, por debajo del Estado de México, Veracruz, Jalisco y Chiapas.

Desde 2008, el fondo se ha destinado en su totalidad a inversión en infraestructura, específicamente al rubro de construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación. El fondo representa aproximadamente 20 por ciento del financiamiento federal para inversión en infraestructura física en la ciudad. La contribución del fondo en términos del financiamiento federal en infraestructura varía sustancialmente entre delegaciones, mientras en Cuajimalpa representa 46 por ciento del financiamiento, en Venustiano Carranza equivale a 7.8 por ciento.

Por instancia ejecutora, en 2015 se distribuyó 66 por ciento entre las delegaciones, las seis delegaciones de la muestra concentraron 24.9 por ciento, con la mayor cantidad de recursos asignados a la delegación Gustavo A. Madero (12.5 por ciento). El resto de los recursos fueron distribuidos entre cuatro dependencias o instancias ejecutoras, de las cuales el Sistema de Aguas de la Ciudad de México concentró la mayor proporción (18.8 por ciento) (figura 11).

¹⁷ En 2015, el estado con mayor PIB per cápita fue el estado de Campeche con un monto de \$709,035, en tanto el Estado de México fue la entidad con mayor población, 16,187,608 personas (INEGI 2015a, 2015b).

Figura 11. Presupuesto ejercido FAFEF por dependencia o instancia ejecutora, Ciudad de México, 2015



Fuente: Elaboración CONEVAL con base en el Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en Ciudad de México (CONEVAL, 2016d).

En el caso de la Ciudad de México, una vez asignados los recursos a la entidad, éstos se distribuyen entre los proyectos de inversión definidos y priorizados por el jefe delegacional y las áreas encargadas de obras, por lo que no se identificó un documento que contenga la planeación de los recursos. No obstante, el gobierno implementó el Sistema de Planeación Gubernamental (SAP-GRP) para mejorar el manejo y la gestión de los recursos financieros y facilitar la toma de decisiones. Este sistema, al registrar y controlar la asignación y el ejercicio de los recursos permite generar información veraz y oportuna para el seguimiento del fondo. Sin embargo, queda la interrogante sobre si la información disponible permite evaluar los resultados en términos de la contribución del FAFEF a su objetivo, el fortalecimiento de las finanzas estatales.

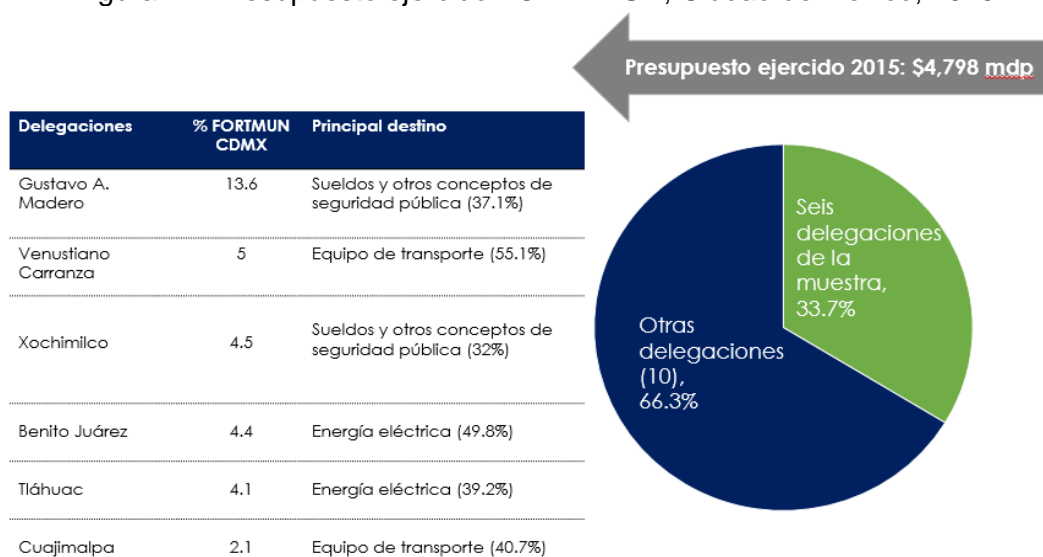
FORTAMUN

La Ciudad de México es la segunda entidad que recibe mayores recursos del fondo, detrás del Estado de México, los cuales representan 8.3 por ciento de los recursos del FORTAMUN (SHCP, 2017a). Considerando el criterio poblacional para su distribución, las delegaciones con mayor proporción de recursos en 2015 fueron Iztapalapa (21 por ciento) y Gustavo A. Madero (14 por ciento), en tanto Magdalena Contreras y Milpa Alta recibieron menos recursos (3 y 1 por ciento, respectivamente). En 2015, las delegaciones de la muestra concentraron 33.7 por ciento del fondo, Gustavo A. Madero concentró la mayor proporción, en tanto Cuajimalpa tuvo el menor monto de recursos. Desde 2008, las aportaciones en las

delegaciones se han destinado principalmente a urbanización y se ejercen especialmente en gastos de operación. En 2015, el presupuesto del fondo se destinó esencialmente a sueldos y otros conceptos de seguridad pública, energía eléctrica y equipo de transporte e infraestructura (rubros de mantenimiento) y seguridad ciudadana de los programas delegacionales (figura 12).

El FORTAMUN en la entidad tiene un peso importante en los rubros a los que se asigna, mismos que son financiados, casi en su totalidad, con el fondo, por lo que la concurrencia de recursos es poco común, y los recursos que concurren son de los ramos de gobernación y provisiones salariales y económicas, así como otros fondos del Ramo.

Figura 12. Presupuesto ejercido FORTAMUN, Ciudad de México, 2015



Fuente: Elaboración CONEVAL con base en el Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en Ciudad de México (CONEVAL, 2016d).

No se identifica que las delegaciones cuenten con criterios documentados para repartir los recursos del FORTAMUN entre las áreas que los ejercen. En entrevistas con funcionarios de las seis delegaciones se identificó que son las demandas ciudadanas recibidas mediante los Centros de Servicios y Atención Ciudadana, las captadas mediante el presupuesto participativo, la información que se recaba mediante las rondas de los delegados y otras demandas específicas de las áreas ejecutoras, lo que determinan el gasto. Si bien se observa una tendencia similar a lo largo del tiempo en el ejercicio de gasto entre delegaciones. Las delegaciones optan por utilizar los recursos del fondo en los rubros etiquetados que vienen en el techo presupuestal asignado y que, además, están programados en su Programa Operativo Anual (POA) y corresponden a los rubros permitidos por la LCF. Lo anterior permite que los operadores planeen otros gastos de la delegación con fuentes de financiamiento más flexibles o ingresos propios. Las seis delegaciones en la muestra coinciden en el proceso de asignación del fondo.

En este sentido, un importante reto del FORTAMUN en las delegaciones se refiere a la planeación, contar con un documento diagnóstico o analítico que justifique los distintos destinos de estos recursos en cuanto al cumplimiento de los objetivos del programa de desarrollo delegacional e indicadores relacionados con estos objetivos. Asimismo, crear o fortalecer áreas en las delegaciones dedicadas a actividades de sistematización de la demanda ciudadana, planeación e identificación de proyectos de inversión con una visión de desarrollo delegacional de largo plazo.

En términos de la gestión y transparencia de los recursos, destaca que el gobierno implementó en todas sus dependencias el SAP-GRP para el manejo de los recursos financieros. No obstante, se identifican áreas de oportunidad en las capacidades de los funcionarios de las delegaciones vinculados a la planeación y programación de los recursos. De manera particular, destaca la evaluación realizada al fondo en 2014 en la Delegación Venustiano Carranza, en donde asimismo se encontró una oportunidad de mejora en la MIR del fondo y en los mecanismos de medición del desempeño.

De manera general se concluye que la evaluación de desempeño del FORTAMUN en las delegaciones debe estar vinculada al fortalecimiento de las finanzas públicas locales.

IV. Conclusiones

Durante los casi diez años que el CONEVAL ha llevado a cabo estudios y evaluaciones al Ramo General 33, se han identificado importantes desafíos en la asignación, distribución y gestión de los fondos, y se han presentado retos en términos de su evaluación. La importancia de seguir avanzando en la generación de evidencia sobre los resultados radica en la magnitud y el alcance que tienen las aportaciones para la atención de las necesidades en materia de educación, salud, infraestructura básica, entre otras, de las entidades y municipios.

Entre los principales desafíos se encuentra la adecuada coordinación entre órdenes gobierno, así como entre instancias y dependencias, lo cual tiene consecuencias para la asignación eficiente, la adecuada administración y gestión de las aportaciones, y la obtención de resultados. Además, existe un desafío con relación a las atribuciones que tienen las entidades en las decisiones acerca del ejercicio de los recursos, en la medida que las etiquetas de gasto definidas desde la federación permiten (o no) a las entidades atender las necesidades locales. Relacionado con esto, se identifica el reto de desarrollar capacidades locales, en particular, en materia de planeación. Esta debe considerar la concurrencia de recursos, la detección de necesidades, mecanismos para la priorización y focalización, la definición de metas y planes de atención de mediano y largo plazo, pues son determinantes en los efectos del ejercicio de estos recursos en el bienestar de la población. Del mismo modo, es importante el desarrollo de capacidades en evaluación en dos sentidos, en la generación de información de calidad para la evaluación y sobre el uso de ésta.

Con relación a la generación de información de calidad, destaca el avance tanto federal como local en el desarrollo de sistemas informáticos para el reporte del ejercicio y destino de los fondos. No obstante, la información presenta importantes áreas de mejora en términos de la desagregación y consistencia de los datos, así como en la supervisión y seguimiento que se da a la misma. Esto se vincula con el uso de la información, la cual en la mayoría de los casos se genera para dar seguimiento físico-financiero, es decir, se enfoca a la eficiencia del gasto, y no siempre en términos de su efectividad.

En este sentido, el primer reto en el avance de la evaluación de los fondos ha consistido en la disponibilidad de información documentada, que dé cuenta de los procesos y actividades en la administración y gestión de los fondos dada la heterogeneidad en la operación local. La información disponible pocas veces cuenta con la desagregación adecuada por fondo, para poder identificar claramente su distribución entre programas, proyectos o acciones, así como su contribución con respecto al resto de fuentes de financiamiento concurrentes y los resultados.

En relación con los procesos vinculados a la gestión de los recursos, una primera dificultad es la delimitación de atribuciones por orden de gobierno, ya que, si bien se ha avanzado en

la definición de un marco normativo federal, hay vacíos sustanciales en la vinculación e interlocución de responsabilidades y actores. Una segunda dificultad se refiere al análisis de los procesos de gestión de los fondos al estar inscritos dentro de los propios procesos de las dependencias e instancias encargadas de las aportaciones en las entidades y municipios, lo que complica acotar y suscribir la evaluación y sus recomendaciones a los fondos, y crea cierta resistencia en los estados y municipios. Por lo anterior, contar con la participación en la evaluación por parte de la Secretaría de Finanzas o de Hacienda de las entidades federativas (dependiendo cómo se denomine) es de extrema importancia para el desarrollo de esta. Esta Secretaría forma parte de uno o varios de los procesos sustantivos de los fondos y concentra la información de presupuesto del estado y municipios, por lo que es primordial su involucramiento.

Otro reto es delimitar los elementos de valoración para cada uno de los fondos, ante lo cual la comprensión de su naturaleza y características particulares ha sido fundamental. Para ello la caracterización y clasificación de los fondos en categorías: nómina (FONE, FASSA, FAETA), infraestructura (FAIS y FAM, en su componente de infraestructura educativa), programas o acciones (FAM, en su componente de asistencia social y FASP) y fortalecimiento financiero (FAFEF y FORTAMUN) permitió avanzar en el diseño de instrumentos para el primer grupo. La categorización busca vincular los objetivos y destinos de los fondos con sus potenciales usos y con ello delimitar el alcance y los elementos de evaluación. Asimismo, el principal reto técnico es contar con instrumentos que, por un lado, se ajusten a las características específicas de cada fondo y, por el otro, permitan su aplicación homogénea en las 32 entidades.

Un reto de carácter institucional se refiere a la apertura y generación de la cultura de evaluación en las entidades federativas y municipios. Si bien las entidades llevan varios años avanzando en la implementación de sistemas de evaluación de desempeño, en general éstos han estado enfocados a los programas y acciones estatales y municipales. El principal impulso para la evaluación del Ramo es más reciente y se dio por las reformas a las LGCG, LCF, y por la Auditoría Superior de la Federación, lo que ha incrementado la demanda de asesoría técnica e instrumentos para la evaluación. Por lo anterior, resulta importante que las áreas de evaluación de las entidades federativas y las dependencias federales coordinadoras de los fondos se acerquen y sean copartícipes en la coordinación de los estudios y evaluaciones realizadas a los fondos, con el objetivo de generar certidumbre en el proceso y alinear las necesidades de evaluación, así como impulsar el seguimiento de recomendaciones.

Los ejercicios de evaluación piloto y estudios desde el Consejo han buscado, en primer lugar, probar y mejorar instrumentos de evaluación específicos para cada fondo; segundo, fomentar la documentación de evidencia en las entidades para hacer una gestión y seguimiento de las aportaciones más eficiente; tercero, continuar generando información sobre los resultados del ejercicio de estos recursos en el bienestar de la población, y generar evidencia sobre la efectividad de la descentralización en la política de desarrollo

social. Finalmente, se ha buscado impulsar la cultura de evaluación en las entidades y municipios, con la generación de información de calidad.

Los desafíos mencionados se identifican en los fondos analizados en 2016. En el caso del FAM, por la ausencia de un diagnóstico sobre las necesidades locales y de focalización de recursos, y en los fondos financieros (FAFEF y FORTAMUN) en la falta de evidencia documental sobre los criterios para tomar decisiones de inversión entre la diversidad de rubros permitidos en la LCF. En estos fondos, si bien se parte de la detección de necesidades por mecanismos establecidos, la lógica de planeación estratégica no es predominante al prevalecer la atención de demandas. En FORTAMUN, por su carácter contingente, la asignación se apega a ciertos rubros permitidos con el objetivo de liberar y utilizar otras fuentes de financiamiento más flexibles o ingresos propios en la atención de sus necesidades.

Además, se observan retos en la incidencia que los esquemas de coordinación entre instancias y órdenes pueden tener en la asignación y distribución del gasto. En el caso de San Luis Potosí al apegar el gasto del FORTAMUN al Decreto de Apertura Programática y en el caso FAFEF al modificar la asignación del gasto para atender las observaciones de la auditoría.

Por tanto, en el caso de los fondos de fortalecimiento financiero, el reto es que la evaluación permita identificar cómo contribuyen a disminuir la dependencia del municipio o la entidad frente las transferencias federales u otros esquemas de deuda. Por lo que es importante identificar la vinculación de los rubros a los cuales se asignan los fondos con el fortalecimiento de las finanzas públicas locales, y de éste con las metas de mediano y largo plazo de desarrollo estatal, municipal o delegacional. Adicionalmente, persiste el reto de documentar los procesos y criterios de detección de necesidades, priorización, focalización, así como de la información sobre el ejercicio desagregado por rubros y de sus fuentes de financiamiento concurrentes. Además de hacer un análisis de la MIR de los fondos, como herramienta de seguimiento en las entidades y particularmente en los municipios.

A continuación, se presentan las áreas de oportunidad derivadas de los principales hallazgos de las evaluaciones piloto al FAFEF y FORTAMUN en San Luis Potosí y Ciudad de México.

Figura 13. Áreas de oportunidad identificadas en la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en San Luis Potosí

FAFEF	<ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="454 1633 1406 1824">i. Establecer una coordinación, no sólo a nivel administrativo sino para la generación, recopilación y sistematización de información de las diferentes instancias vinculadas a la gestión del fondo como COPLADE, Consejos de Desarrollo Microrregional, Finanzas y SEDESORE.
-------	---

FORTAMUN	<ol style="list-style-type: none"> I. Identificar claramente en el Plan Municipal de Desarrollo diagnósticos de los temas que ayuda a financiar el fondo. II. Fortalecer las acciones de concertación entre la entidad federativa y los municipios para que, en cumplimiento de la normatividad, el ejercicio del gasto se apegue a la Apertura Programática, pero se permita mayor participación de los municipios en la definición, con la inclusión de sus necesidades particulares. III. Documentar los procesos de elección de los representantes al Consejo Municipal de Desarrollo, su funcionamiento y mecanismos de decisión para elaborar y sustentar la priorización de obras y acciones propuestas por los representantes de la comunidad. IV. Fortalecer las capacidades técnicas en los municipios, especialmente los más pequeños, para el uso de los sistemas de información, con la coordinación de equipos de supervisión, en particular, para el reporte en el SFU, como mecanismo de seguimiento de las aportaciones.
----------	---

Figura 14. Áreas de oportunidad derivadas de los hallazgos de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en Ciudad de México

FAFEF	<ol style="list-style-type: none"> I. Documentar los criterios de destino de los recursos del fondo, relacionando éstos con la planeación del desarrollo de la entidad y priorización de estos. II. Generar información para integrar indicadores propios que reflejen el objetivo del fortalecimiento de las finanzas públicas, en términos de la selección de destino respecto a la situación y atención de los otros rubros considerados en la LCF para el fondo.
FORTAMUN	<ol style="list-style-type: none"> I. Definir los destinos de gasto, apegados a la LCF, en las tesorerías de las delegaciones en coordinación con las áreas de planeación, privilegiando los rubros que se vinculen con proyectos de alto impacto para el desarrollo delegacional. II. Documentar los criterios de asignación de los recursos del fondo entre sus dependencias, incluyendo criterios cualitativos y cuantitativos. III. Generar información para integrar indicadores propios que reflejen el objetivo del fortalecimiento de las finanzas públicas, en términos de la selección de destino respecto a la situación y atención de los otros rubros considerados en la LCF para el fondo.

Bibliografía

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

Chiapa, C., & Velázquez, C. (2011). *Estudios del Ramo 33*. México D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL.

_____ (2011). Pobreza a nivel municipio 2010. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: <https://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

_____ (2015a). Informe de Resultados 2013-2014. Evaluación Piloto del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Informes/Informe_Resultados_Ramo_33.pdf

_____ (2015b). Informe Final del Análisis exploratorio del gasto transferido a las entidades federativas a través del FAFEF y FORTAMUN. Estudio elaborado para el CONEVAL (Documento interno).

_____ (2016a). Índice de Rezago Social 2015 a nivel Nacional, Estatal y Municipal. Recuperado el 4 de mayo de 2017 http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

_____ (2016b). Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los fondos del Ramo General 33. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf

_____ (2016c). Informe Final del Análisis exploratorio del gasto transferido a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones Múltiples sobre el análisis de las transferencias del Fondo de Aportaciones Múltiples. Estudio elaborado para el CONEVAL (Documento interno).

_____ (2016d). Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en Ciudad de México. Evaluación Piloto para el CONEVAL (Documento interno).

_____ (2016e). Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en San Luis Potosí. Evaluación Piloto para el CONEVAL (Documento interno).

_____ (2017a). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social Recuperado el 4 de mayo de 2017: <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

_____ (2017b). Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado el 31 de agosto de 2017 de http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016a). Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2017, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Miércoles 21 de diciembre de 2016. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016

_____ (2016b). Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2017 y el resultado de su aplicación. Jueves 29 de diciembre de 2016. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468024&fecha=29/12/2016

_____ (2017). Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2017, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior. Lunes 30 de enero de 2017. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470306&fecha=30/01/2017

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: <http://www.censo.sep.gob.mx/docs/Centrosdetrabajo/Centrosdetrabajo5.pdf>

_____ (2015a). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

_____ (2015b). PIB y Cuentas Nacionales, PIB - Entidad Federativa, anual. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/>

_____ (2016). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2010-2016. (EFIPEM). Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/234>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2015a). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2015 Cuarto Trimestre. Ciudad de México, Recuperado el 4 de mayo de 2017 de: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

_____ (2015b). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2015 Cuarto Trimestre. San Luis Potosí, Recuperado el 4 de mayo de 2017 de:

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

_____ (2017a). Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Ramos Generales, Ramos Autónomos, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado) 2008-2016. Recuperado el 4 de agosto de 2017 de http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

_____ (2017b). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. Recuperado el 4 de agosto de 2017 de [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete Economico y Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)

Anexos

Anexo 1 Características de los municipios de la muestra en la Evaluación del FORTAMUN en San Luis Potosí

Municipio ¹	Población 2015 ²	Pobreza 2010, porcentaje ³	Grado de rezago social, 2015 ³	Región	Presupuesto aprobado (mdp), 2015 ⁴	Presupuesto ejercido (mdp), 2015 ⁴	Principal destino por rubro de gasto (porcentaje del presupuesto ejercido) ⁴
Ciudad Fernández	45,385	64	Bajo	Media	22.5	22.5	Satisfacción de requerimientos del municipio (50.3%)
San Luis Potosí	824,229	28.9	Muy Bajo	Centro	399.7	67.7	Necesidades vinculadas con la seguridad pública (53.7%)
Soledad de Graciano Sánchez	309,342	39.1	Muy Bajo	Centro	138.5	123.7	Satisfacción de requerimientos del municipio (87%)
Ciudad Valles	177,022	38.8	Bajo	Huasteca	87.8	83.5	Necesidades vinculadas con la seguridad pública (54.6%)
Matehuala	99,015	44.2	Muy Bajo	Altiplano	ND ⁴	41.1	Necesidades vinculadas con la seguridad pública (61.6%)
Rioverde	94,191	61.8	Bajo	Media	47.6	45.9	Necesidades vinculadas con la seguridad pública (72.4%)
Santa María del Río	39,859	66.2	Medio	Centro	20.9	19.6	Necesidades vinculadas con la seguridad pública (60.2%)
Tamasopo	30,087	72.6	Medio	Huasteca	ND ⁴	14.9	Satisfacción de requerimientos del municipio (58.9%)
Guadalcázar	26,340	84.8	Alto	Altiplano	ND ⁴	13.4	Satisfacción de requerimientos del municipio (50.5%)

¹ La muestra de municipios se hizo con base en la población, el grado de rezago social, así como la región en la que se encuentran los municipios.

² Encuesta Intercensal 2015, (INEGI, 2015a).

³ Resultados de Pobreza por Municipio 2010 (CONEVAL, 2011) y Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según municipio, 2000, 2005, 2010 y 2015 (CONEVAL, 2016a).

⁴ Elaborado con datos de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional de San Luis Potosí para el Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en San Luis Potosí (CONEVAL, 2016e).

Anexo 2 Características de las delegaciones de la muestra en la Evaluación del FORTAMUN en la Ciudad de México

Delegación ¹	Población, 2015 ²	Pobreza, 2010, porcentaje ³	Grado de rezago social, 2015 ³	Presupuesto aprobado (mdp), 2015 ⁴	Presupuesto ejercido (mdp), 2015 ⁴	Principal destino por rubro de gasto (porcentaje del presupuesto ejercido en la delegación) ⁴
Gustavo A. Madero	1,164,477	30.7	Muy bajo	658	654	Sueldos y otros conceptos de seguridad pública (37.1%)
Venustiano Carranza	427,263	27.4	Muy bajo	239	239	Equipo de transporte (55.1%)
Benito Juárez	417,416	8.7	Muy bajo	214	212	Energía eléctrica (49.8%)
Xochimilco	415,933	28.4	Muy bajo	230	214	Sueldos y otros conceptos de seguridad pública (31.7%)
Tláhuac	361,593	38.5	Muy bajo	200	195	Energía eléctrica (39.2%)
Cuajimalpa de Morelos	199,224	19.7	Muy bajo	103	102	Equipo de transporte (40.7%)

¹ La muestra de delegaciones se hizo con base en distintas variables: la población total de la delegación, el Índice de Desarrollo Evalúa DF de 2015, el Grado de Desarrollo de Evalúa DF de 2015 y las demarcaciones políticas de 2015 y 2016.

² Encuesta Intercensal 2015, (INEGI, 2015a).

³ Resultados de Pobreza por Municipio 2010 (CONEVAL, 2011) y Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según municipio, 2000, 2005, 2010 y 2015. (CONEVAL, 2016a).

⁴ Elaborado con datos del Informe Definitivo del Avance Financiero de 2015 para el Informe Final de la Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33: FAFEF y FORTAMUN 2015-2016 en Ciudad de México (CONEVAL, 2016d).