

# Informe de Monitoreo de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 del ámbito social: seguimiento a los instrumentos de monitoreo 2021



**coneval**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### Consejo Académico

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

**Guillermo Cejudo Ramírez**

Centro de Investigaciones y Docencia Económicas

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco

### Secretaría Ejecutiva

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Karina Barrios Sánchez**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Directora General Adjunta de Análisis de la  
Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

### Equipo técnico

Édgar A. Martínez Mendoza  
José Manuel del Muro Guerrero  
Ana Karen Muñoz González  
Goneril Paloma Gutiérrez Sifuentes  
Tonatiuh Cruz Herrera

### Informe de Monitoreo de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 del ámbito social: Seguimiento a los instrumentos de monitoreo 2021

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

## Introducción

¿Qué son los fondos del ramo 33? ¿Cómo se pueden monitorear? ¿Por qué es importante su monitoreo? ¿Cuáles son los resultados derivados del monitoreo? A lo largo del documento se buscará dar respuesta a estas interrogantes. Los fondos del ramo 33 representan una parte importante del presupuesto destinando las temáticas a las que se dirigen, por lo tanto, su seguimiento se vuelve fundamental para conocer sus avances. El objetivo de este documento es revisar cómo está el monitoreo de los fondos y detectar áreas de oportunidad para emitir recomendaciones con el objetivo de que estos mejoren.

En el primer capítulo se presenta una revisión sobre cuáles son los elementos que se utilizan para el monitoreo del ramo 33, tanto desde el ámbito normativo como la información con la que se cuenta para llevar a cabo dicha actividad. Posteriormente en el segundo capítulo se analizan los instrumentos que se cuentan para el monitoreo de los fondos. En primer lugar, se muestran los indicadores que se tienen para el monitoreo de los fondos y sus principales resultados. En segundo lugar, se muestra cómo van los fondos en cuanto al desarrollo de proyectos productivos y se profundiza en el caso de dos entidades federativas de FAIS para conocer las características de dos estados.

Finalmente, se presentan los hallazgos más relevantes del análisis realizado y con base en ellos se hacen recomendaciones con el objetivo de mejorar tanto los instrumentos como el monitoreo de los fondos del ramo 33 del ámbito social buscando contribuir a que estos mejoren y con ello avancen en la atención de las temáticas para las que fueron diseñados.

## Capítulo 1. ¿Cómo monitorear al ramo 33?

### 1.1. ¿Qué son los fondos del ramo 33?

En un proceso de descentralización de recursos y funciones del ejecutivo federal en 1997 fueron creados los fondos de aportaciones del Ramo 33 a partir de la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Anterior a la creación de estos fondos, en la toma de decisiones no necesariamente se consideraba la heterogeneidad o rasgos particulares de las entidades, municipios y localidades, lo que generaba que se propusieran soluciones homogéneas para problemas heterogéneos, derivando en potenciales ineficiencias en la asignación de los recursos y mínimos avances en la solución a los problemas de desarrollo del país.

En ese sentido, los Fondos del Ramo 33 son transferencias condicionadas de carácter redistributivo de la federación hacia las haciendas de las entidades y municipios para el cumplimiento de los objetivos específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Mediante la asignación de recursos de manera descentralizada a través de los fondos del Ramo 33 se buscan generar beneficios con relación al esquema anterior a la creación de estos fondos. Algunos de estos posibles beneficios son: ganancia de eficiencia económica debido a que se pueden adecuar las soluciones a las necesidades y preferencias de cada población específica; mayor transparencia y rendición de cuentas; menores costos de supervisión y mayor atención a las solicitudes de la población al no tener que tratar con un gobierno alejado a la comunidad (Chiapa y Velázquez, 20119.<sup>1</sup> Sin embargo, en la realidad pareciera que no se han logrado plenamente.

Los recursos destinados a los fondos del Ramo 33 buscan dar atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura

---

<sup>1</sup> Disponible en:

[https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios\\_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf)

educativa que les plantea su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman.

Por ello, el Ramo 33 se compone por ocho fondos, de los cuales cinco son considerados del ámbito social porque están vinculados directamente con alguno de los derechos sociales definido en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social (véase figura 1). A su vez, cuatro de los cinco fondos del ámbito social cuentan con desagregaciones de conformidad con los objetivos específicos del gasto.

**Figura 1. Fondos del Ramo 33 y sus desagregaciones<sup>2</sup>**



Fuente: elaboración del CONEVAL

Derivado de las funciones que tiene el CONEVAL, para efectos del presente documento se analizan los fondos de ámbito social, que a partir de las vertientes de cada uno se tiene un universo de análisis de nueve fondos. Cada fondo tiene

<sup>2</sup> Cabe destacar que, del FONE, el componente de Servicios Personales es el único que cuenta con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Por lo tanto, es el único subfondo del FONE al que se le puede dar seguimiento a través de indicadores de desempeño.

objetivos de gasto específicos que se vinculan directa o indirectamente a contribuir el cumplimiento de algunos derechos sociales como: educación, vivienda, salud y alimentación. Además, cada uno de estos fondos es coordinado por una dependencia federal, en el ámbito social son tres las coordinadoras Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SALUD) y la Secretaría de Bienestar (BIENESTAR).

Cabe destacar, que los montos de recursos para cada fondo se definen de manera anual por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el Presupuesto de Egresos de la federación, cada fondo tiene o establece una fórmula en función de una serie de criterios para determinar las asignaciones entre las entidades federativas (véase tabla 1). Los fondos FONE, FISE, FISEM y FASSA tienen ya definidas sus fórmulas de asignación de recursos en la Ley de Coordinación Fiscal. Mientras que los fondos FAM IEB, FAM IEMSS, FAM AS, FAETA EA, y FAETA ET, no tienen una fórmula definida en la LCF, pero su fórmula de distribución se define anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

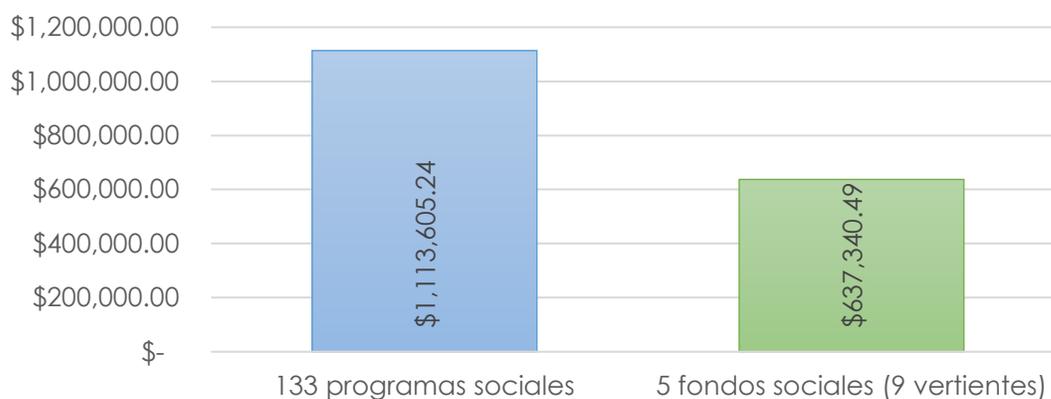
**Tabla 1. Fondos del ámbito social del Ramo 33: objetivo de gasto, dependencia coordinadora y asociación con derechos sociales.**

Fondo	Objetivo del gasto	Dependencia coordinadora	Criterios de distribución de los recursos	Derecho social
<b>FONE</b>	Ejercer atribuciones en materia de educación básica y normal, pago de servicios personales y gastos de operación.	SEP	Monto base, matrícula potencial (población entre 5 y 14 años) y gasto de operación presupuestado por las entidades.	Educación
<b>FAM IEB</b>	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de nivel básico.	SEP	Ejercicio previo, la matrícula, la inasistencia escolar, el crecimiento población en edad escolar y el coeficiente de migración interestatal	
<b>FAM IEMSS</b>	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de nivel medio superior y superior.	SEP	UPES, UPEAS y UUII: monto inicial, matrícula, subsidio por alumno, índice de marginación y cumplimiento o avance.	
<b>FAETA ET</b>	Prestar servicios de educación tecnológica.	SEP	Personas en rezago educativo, las plantillas del personal activo, usuarios que concluyen su nivel educativo y gasto del ejercicio previo	
<b>FAETA EA</b>	Prestar servicios de educación de adultos.	SEP		
<b>FISE</b>	Financiamiento de obras y acciones para población de municipios, demarcaciones territoriales y localidades con mayor rezago social y pobreza extrema.	BIENESTAR	Monto base, carencias de la población en población extrema y reducción de la pobreza extrema	Vivienda
<b>FISM</b>	Financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones destinadas a: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de viviendas y mantenimiento de infraestructura.	BIENESTAR		
<b>FASSA</b>	Apoyo para ejercer las atribuciones de los artículos 3, 13, y 18 de la Ley General de Salud.	SALUD	Población abierta, presupuesto mínimos per cápita aceptado, mortalidad, marginación y gasto para población abierta	Salud
<b>FAM AS</b>	Desayunos escolares, apoyos alimentarios y otorgamiento de asistencia social.	SALUD	Ejercicio anterior, la población en situación de pobreza con carencia alimentaria y el desempeño.	Alimentación

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Presentación y Análisis del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019-2020.

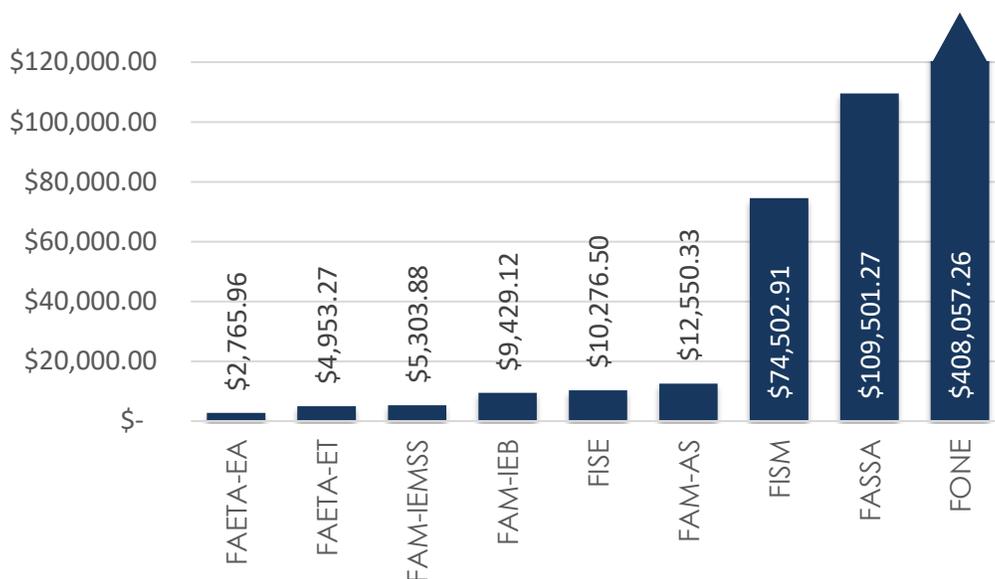
El presupuesto de los fondos del ámbito social es más de 600,000 millones de pesos, equivale al 57% del presupuesto asignado a los programas y acciones de desarrollo social. Esto muestra la importancia que tienen fondos para la atención de las temáticas que se orientan.

**Gráfica 1. Presupuesto de programas sociales y fondos sociales (millones de pesos), 2021**



Fuente: elaboración del CONEVAL

El FONE es el fondo con mayor presupuesto, representa más del 60% del total de los fondos del ámbito social. Por otro lado, el FAETA Educación Adultos es la vertiente con el menor presupuesto asignado, sin embargo, si se compara con el presupuesto del programa social de educación para adultos el presupuesto del fondo es casi el doble, por lo tanto, sigue siendo un monto considerable.

**Gráfica 2. Presupuesto de los fondos del ámbito social del ramo 33, 2021 (millones de pesos)**

Fuente: elaboración del CONEVAL

Los fondos del ramo 33 tienen asignados una cantidad importante de recursos para atender las temáticas para las que fueron creados, si bien todos los fondos se encargan de asignar recursos a las entidades federativas es importante que se dé seguimiento más allá de esto, ya que cada uno busca atender necesidades específicas.

### 1.1. La normativa del monitoreo

El monitoreo es el proceso sistemático de recopilación, generación y análisis de información sobre los resultados, entregas de bienes o servicios y gestión de las intervenciones públicas con la finalidad de valorar el cumplimiento de sus objetivos y proveer insumos para la toma de decisiones que contribuyan a su mejora.. El marco normativo para el monitoreo de los fondos del Ramo 33 se ha ido consolidando recientemente mediante un proceso continuo y permanente que actualmente recae en nueve instrumentos normativos más los lineamientos de

operación específicos de cada fondo. Cada uno de estos instrumentos, especifica una parte del monitoreo de los fondos.

**Figura 2. Marco normativo para el monitoreo de los fondos del RAMO 33**

#### Ley de Coordinación Fiscal

- Establece que entidades deben presentar informes sobre ejercicio y destino de recursos.
- Mandata el envío de informes trimestrales al Congreso de la Unión.
- Establece los mecanismos generales de coordinación entre dependencias y entidades federativas.

#### 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

- Señala que los fondos deben contar con indicadores de desempeño contenidos dentro de una MIR.
- Establece la participación del CONEVAL en el proceso de definición de indicadores.
- Introduce el sistema de información para la carga y seguimiento de la información de los indicadores.

#### Guía de conceptos y criterios para el reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos

- Establece procesos para el registro de la información de ejercicio, destino y resultados de los fondos.
- Se compone de cuatro módulos: destino del gasto, ejercicio del gasto, indicadores y evaluaciones.

#### Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los indicadores del desempeño de los programas presupuestarios

- Marcan los procedimientos anuales para el registro, actualización y seguimientos de las MIR.

#### Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal

- Regula la coordinación entre el CONEVAL y la SHCP para el monitoreo y evaluación de los fondos.
- Incluye los informes de resultados, evaluación de indicadores y otros productos y actividades en materia de monitoreo que coordina el CONEVAL.

#### Presupuesto de Egresos de la Federación

- Establece las fechas en las que deben registrarse y publicarse el informe final sobre el ejercicio, destino y resultado de los Fondos.

#### Ley de disciplina financiera

- Establece disposiciones específicas sobre el reintegro o ejercicio de las transferencias federales etiquetadas una vez que cierra el ciclo fiscal.

#### Ley General de Contabilidad Gubernamental

- Enlista los requerimientos administrativos que los fondos deben cumplir para recibir los recursos.

#### Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

- Estipula que la ASF es la entidad encargada de fiscalizar la transferencia de los fondos.
- Una vez bajo control de las entidades, corresponde a las autoridades locales su control y supervisión.

#### Lineamientos o Reglas de operación específicos

- Rigen procesos de coordinación y ejecución de los fondos a nivel federal y local.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

## 1.2. Elementos de monitoreo

Como parte de lo que la normativa establece se definen instrumentos para poder llevar a cabo el ejercicio de monitoreo de los fondos al analizar aspectos como su desempeño, proyectos, asignación del presupuesto y gasto. Estos instrumentos de monitoreo en conjunto brindan información integral sobre los fondos, de tal manera, que no únicamente muestran el análisis del desempeño de los indicadores, sino que también permiten observar los aspectos susceptibles de mejora y las buenas prácticas.

Específicamente se identifican cuatro principales instrumentos para el monitoreo de los fondos del Ramo 33 que son los siguiente: la matriz de indicadores para resultados (MIR), que mediante el seguimiento de sus indicadores permite analizar el cumplimiento de las metas programas; los proyectos, para identificar su localización y avances; análisis de asignación de presupuestos, para identificar el peso de los fondos en los recursos de las entidades; análisis del gasto de los fondos, para identificar de forma desagregada el gasto de cada fondo y si llega poblaciones específicas. A continuación, se describen con mayor profundidad:

**Figura 3. Principales instrumentos para el monitoreo de los fondos del Ramo 33<sup>3</sup>**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

<sup>3</sup> Es importante mencionar que en este documento no se hará un análisis exhaustivo para cada uno de los instrumentos mencionados.

## Capítulo 2. Resultados de monitoreo

### 2.1. ¿Qué sabemos de los fondos con base en las evaluaciones?

Desde el 2008 el CONEVAL ha realizado diversas evaluaciones de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 del ámbito social. Inicialmente se desarrolló una evaluación estratégica donde se identificó el alcance de los fondos a partir del marco jurídico y el gasto en los tres órdenes de gobierno.

En 2011 se realizó la evaluación estratégica *"El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública"*<sup>4</sup> en el cual se analizaron las fórmulas de distribución, los indicadores de los fondos y se realizó trabajo de campo en algunas entidades federativas y municipios. Algunos de los principales hallazgos generales que se identificaron con la evaluación son: oportunidad de mejora sobre la definición de los indicadores estratégicos de los fondos; existe heterogeneidad en la información que reportan las entidades federativas y los municipios sobre el destino de los fondos; falta de transparencia en las fuentes de información con las que se realizan la distribución de los recursos; heterogeneidad en los criterios para la operación y auditoría de los fondos; inexistencia de prácticas sistemáticas de evaluación sobre el uso de los recursos de los fondos y algunas de las fórmulas de distribución de los fondos no consideran los objetivos que persiguen los fondos.

Además, se identificaron hallazgos particulares para algunos de los fondos a raíz del trabajo de campo, de los cuales se retomarán aquellos fondos que serán analizados en el presente documento. Respecto a FASSA se identificó que los funcionarios desconocían la información para distribuir los recursos; la distribución de los recursos no toma en cuenta la información actualizada, es decir, no considera la nueva infraestructura que se crea; los estados no tienen facultades

---

<sup>4</sup> Para ver el documento consultar la siguiente liga:  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)

para fijar el salario de los trabajadores de salud y falta de actualización del proceso de planeación dado que los recursos no se pueden aplicar a nuevas plazas.

Por otro lado, para FAIS se identificó que es de los pocos fondos que cuentan con una fórmula de distribución clara. Esta clara relación se ve reflejada en el alto coeficiente de correlación de la distribución de los recursos en las entidades con el índice de marginación y la carencia de servicios básicos de las viviendas. Por otra parte, dentro del mismo trabajo muestran que al igual que en FASSA los funcionarios desconocen la información referente a la fórmula de distribución por lo cual no es posible cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñado el fondo.

Respecto al FAM se mostró evidencia que no existen atribuciones para la operación de los recursos del FAM por parte de las entidades. Además, pareciera que los organismos estatales encargados de los fondos son dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Posteriormente se publicó en conjunto con El Colegio de México el libro *Estudios del Ramo 33*<sup>5</sup>, en el cual se identificó mediante elementos empíricos y analíticos la falta de capacidades para la distribución y ejercicios de los recursos por parte de los fondos y las limitadas atribuciones que tienen los gobiernos locales sobre el ejercicio de los recursos. Además, se identifican cinco aspectos principales que podrían contribuir a mejorar la operación de los fondos, algunos de los cuales verifican los hallazgos encontrados en la evaluación estratégica mencionada anteriormente: promover las facultades y responsabilidades de las entidades federativas; garantizar que el ejercicio de los recursos siga los criterios de eficiencia; distribuir los recursos con base en criterios que busquen la equidad y menos la igualdad; adecuar el marco institucional a un esquema de relaciones fiscales

---

<sup>5</sup> Para ver el documento consultar la siguiente liga:  
[https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios\\_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Probatorios_actas/DPNPE/Estudio%20del%20Ramo%2033.pdf)

intergubernamentales orientado a lograr resultados que motiven a las entidades a mejorar sus resultados y asegurar una permanente rendición de cuentas.

En 2015 se realizó el *Análisis del uso de los recursos del FAIS*, del cual se identificó que la progresividad de la nueva fórmula de distribución de los recursos, en la cual se agrega el componente que premia la eficacia en la disminución de la pobreza, es menor que la fórmula anterior. Además, respecto al análisis del uso de los recursos se identificó que los rubros con mayor asignación de recursos fueron los de Vivienda y Agua y Saneamiento. Mientras que los rubros de Salud, Educación y Urbanización fueron los que tuvieron mayor disminución en 2014. Finalmente, en 2016 y 2017 se desarrollaron diversas metodologías para la evaluación de los fondos restantes.<sup>6</sup>

## 2.2 Indicadores para el monitoreo

Los indicadores que dan seguimiento a los fondos son una de las principales herramientas utilizadas para el monitoreo. Mediante estos se espera conocer, por un lado, cómo se está avanzando en la temática específica a la que los fondos dan atención y por otro lado, permite conocer si los bienes y servicios que se entregan son de calidad, se entregan de manera oportuna y la población se encuentra satisfecha con tales, esto es importante dado que las entidades federativas tienen el control directo sobre esto.

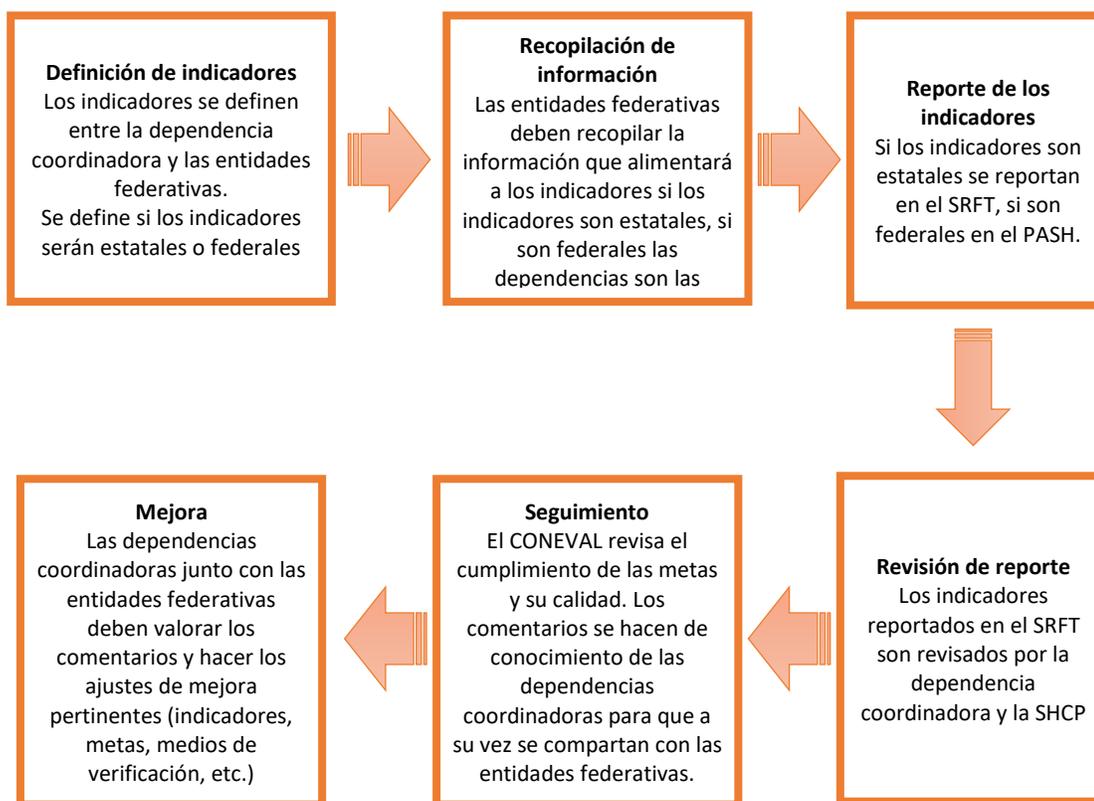
El proceso de monitoreo de Ramo 33 es particular pues se necesita la coordinación de diferentes actores que va desde la construcción hasta la mejora de estos cuando es necesario mejorarlos. El primer paso consiste en definir los indicadores entre la dependencia coordinadora y las entidades federativas, en caso de considerarlo necesario el CONEVAL puede brindar apoyo técnico, posteriormente se debe recopilar la información para reportar los avances de los indicadores en el

---

<sup>6</sup> Para ver los TDR de los fondos, consultar la siguiente liga:  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/paginas/metodologias\\_evaluacion.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/paginas/metodologias_evaluacion.aspx)

sistema correspondiente, si el reporte lo realizan las entidades federativas la dependencia coordinadora y la SHCP revisan el reporte y en caso de ser necesario emiten comentarios al respecto. Una vez que se cuenta con el reporte de los indicadores se realiza el seguimiento de estos analizando por un lado su calidad y por otro cómo van respecto al cumplimiento de sus metas, derivado de esta revisión puede encontrarse la necesidad de realizar ajustes para mejorar. A continuación, se muestra un diagrama del proceso.

**Figura 4. Proceso de monitoreo de los indicadores de los fondos del ramo 33**



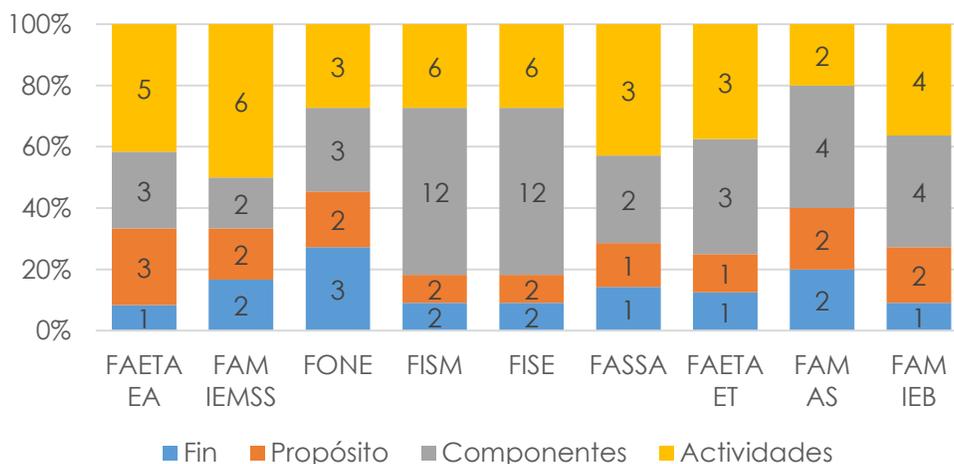
Fuente: Elaboración del CONEVAL

En los siguientes apartados se presentan dos análisis relevantes sobre los indicadores: en primer lugar, se presenta la calidad de los indicadores y la calidad de su reporte, en segundo lugar, se muestran los resultados sobre el cumplimiento de las metas anuales.

### 2.2.1. Descripción de los instrumentos

Los indicadores se encuentran estructurados dentro de la MIR por lo que se presentan en niveles de acuerdo con lo que mide cada uno. A nivel fin se mide la contribución a un objetivo superior; a nivel propósito se mide la temática de resultados a la que se atiende con los recursos del fondo; en componentes se da seguimiento a los bienes y servicios que son entregados, y actividades se miden las acciones que son llevadas a cabo para la entrega de los componentes.

**Gráfica 3. Nivel de indicadores por fondo**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

El 72% de los indicadores miden la entrega de bienes y servicios y las actividades para poder entregar estos, mientras que el 28% restante miden la contribución del fondo a un objetivo superior y los resultados de este de acuerdo con su objetivo principal establecido. Destaca el FAIS es sus dos vertientes ya que centra sus mediciones en la entrega de bienes y servicios, más de la mitad de los indicadores miden este aspecto.

El análisis se centrará en los indicadores a nivel de propósito y componentes ya que estos muestran lo que se está logrando y cómo se está logrando. Sobre los indicadores a nivel propósito se identificaron cuáles son las principales temáticas a

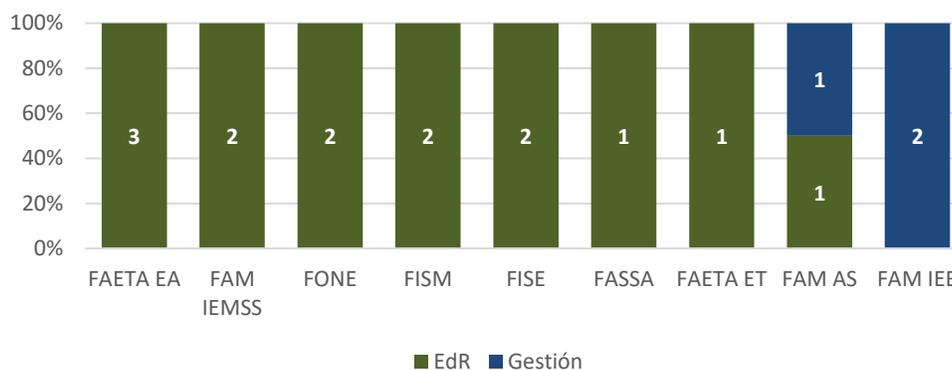
las que se les da seguimiento mediante estos, siendo la temática de vivienda la que más se retoma seguida de la eficiencia terminal y el rezago educativo.

**Figura 5. Temáticas que se dan seguimiento mediante los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Se esperaría que los indicadores en este nivel de resultados midan el avance en la solución de una problemática concreta, más allá de los bienes y servicios que entregan. La mayoría de los fondos cumplen con esta característica, solamente el FAM Asistencia Social tiene un indicador que no permite medir resultados y el FAM Infraestructura Educativa Básica no cuenta con indicadores que den cuenta del avance en las temáticas a las que se atienden.

**Gráfica 4. Tipo de enfoque de los indicadores**

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Por otro lado, los indicadores de componentes dan seguimiento a los bienes y servicios que se entregan. De manera general, estos indicadores cumplen con los criterios mínimos de calidad y cerca de la mitad miden los proyectos que son financiados y los recursos para el financiamiento de estos. Se esperaría que en este nivel se tuviera información sobre la calidad y oportunidad de los bienes y servicios que son entregados mediante los fondos, sin embargo, solo en la temática de bienes alimenticios se cuenta con indicadores que dan cuenta de la calidad de estos.

**Figura 6. ¿Qué miden los indicadores de componentes?**

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Como se abordó previamente los indicadores tanto de propósito como de componentes dan seguimiento a aspectos relevantes de los fondos y en su mayoría cumplen con los criterios mínimos de calidad, sin embargo, donde existe una gran área de oportunidad es en el siguiente paso del proceso de monitoreo pues la calidad del reporte de los indicadores en muchos casos presenta inconsistencias.

Un reporte de calidad permite tener un panorama sobre cómo van los fondos en el cumplimiento de sus metas. Para este análisis se utilizó el reporte del informe definitivo 2020 y fueron valoradas algunas variables que permiten identificar si existe consistencia en el reporte de la información.

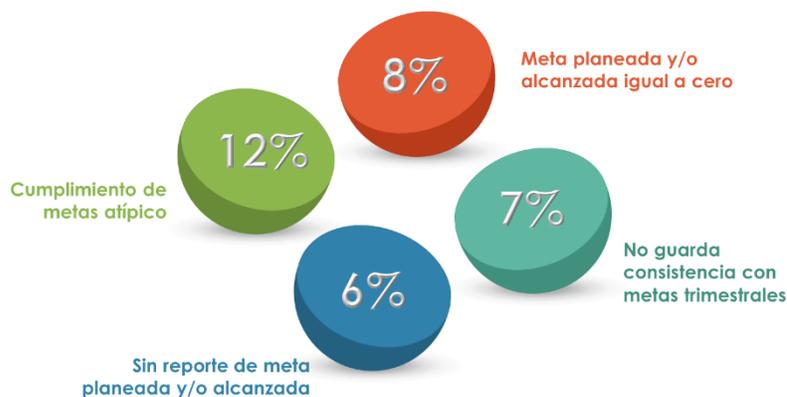
**Figura 7. Variables para valorar la consistencia del reporte de metas**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

En 2020, se tuvo un total de 935 indicadores que fueron reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT); el FAIS en sus dos vertientes es el único que no cuenta con indicadores estatales en los niveles de propósito y componentes. Se identificó que el 32% de los indicadores presentó inconsistencias, la más persistente es la presencia de cumplimientos atípicos de las metas, esto podría deberse a una planeación no adecuada en la definición de las metas.

**Figura 8. Inconsistencias del reporte de los indicadores**

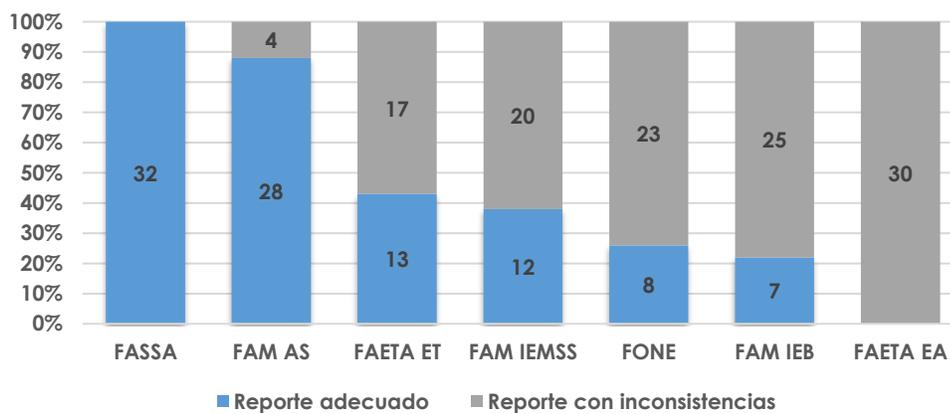


Fuente: Elaboración del CONEVAL

La consistencia del reporte puede ser diferente entre los fondos, para poder valorar esto se calculó el porcentaje de entidades federativas que recibieron recursos y

que reportaron adecuadamente<sup>7</sup> la totalidad de sus indicadores clasificados como estatales, es decir, cumple con los cuatro criterios sobre el reporte previamente mencionados.

**Gráfica 5. Porcentaje de entidades federativas que reportaron adecuadamente todos sus indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Destaca el FASSA donde todas las entidades reportaron adecuadamente todos sus indicadores, caso contrario es el FAETA EA donde ninguna entidad lo hizo. Un aspecto que destacar es que la coordinadora federal del FASSA tiene procesos claros y estandarizados en todo el diseño, reporte y seguimiento de los indicadores, esto refleja la importancia de la coordinación entre los actores.

### 2.2.2 Cumplimiento de metas

Posterior al análisis de la calidad de los instrumentos de monitoreo se presenta una medida que permite conocer el avance en el cumplimiento de metas de los indicadores de los fondos del Ramo 33.

<sup>7</sup> Un reporte adecuado hace referencia a que las variables que lo integran sean consistentes, las variables utilizadas son las enlistadas en la figura 7.

### 2.2.2.1 Metodología de análisis

Dentro de las actividades del CONEVAL se encuentra la mejora continua de instrumentos para el monitoreo de los programas y políticas sociales. Específicamente en la medición del cumplimiento de metas de los programas, los instrumentos han evolucionado con los años. Inicialmente, la medición se realizaba con el “desempeño bruto” de los programas, el cual únicamente expresaba el cociente entre la meta alcanzada y la meta planeada de los programas. Si bien, ofrecía una forma sencilla de contar con una valoración del cumplimiento de metas, esta presentaba algunos inconvenientes al considerar valores muy extremos que sesgaban el análisis, además que no incluía la valoración de la calidad dentro de la medición.

Posteriormente, el CONEVAL desarrolló el “Desempeño Ajustado por Calidad” (DAC) el cual buscaba incluir elementos en la medición para corregir los inconvenientes del desempeño bruto. Es por ello, que en el DAC se ajusta el desempeño bruto con la valoración de la calidad de los indicadores de los programas. Sin embargo, se detectaron nuevos inconvenientes en la medición como: eliminar valores atípicos implicaba descartar algunos programas o sobreestimar el desempeño de otros. Además, la valoración de la calidad de los indicadores consideraba múltiples criterios, lo que podía penalizar excesivamente al cumplimiento de metas de los programas.

Actualmente, la medición del desempeño de los programas sociales se realiza con el Cumplimiento Efectivo de Metas (CEM)<sup>8</sup>. Esta medición establece un mejor tratamiento de los datos atípicos mediante el ajuste del establecimiento de metas, modifica la valoración de la calidad de los indicadores con base en criterios

---

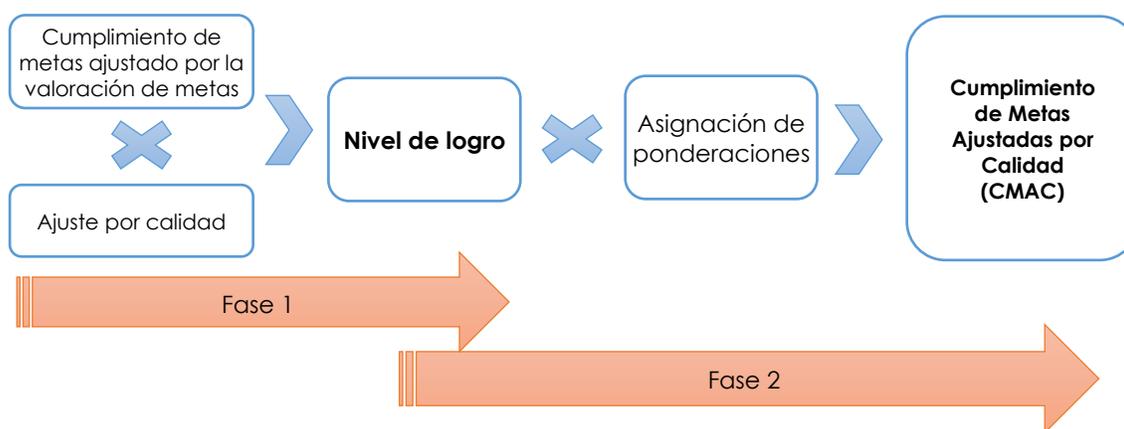
<sup>8</sup> Para mayor información del Cumplimiento Efectivo de Metas (CEM), consultar la siguiente liga:  
[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Informe\\_Cumplimiento\\_efectivo\\_de\\_metas\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/informes/Informe_Cumplimiento_efectivo_de_metas_2020.pdf)

mínimos relevantes e incorpora un ajuste con base los cambios de presupuestos asignados a los programas.

Si bien la forma más precisa de medir el desempeño de los programas es mediante el CEM, cuando hablamos del desempeño de los fondos del Ramo 33 no es posible seguir en su totalidad el cálculo del CEM. Por una parte, esto se debe a las diversas inconsistencias, mencionadas previamente, en la recolección y reporte de la información de los indicadores por parte de los fondos. Por otra parte, el cálculo del CEM implica calcular el promedio por fondo, lo cual arrojaría resultados sesgados y dificultaría la interpretación de estos.

Es por ello que, para el presente análisis, se retoma la metodología del CEM, sin considerar los elementos que podrían sesgar los resultados. Esta nueva medición es el Cumplimiento de Metas Ajustando por Calidad (CMAC). La metodología del cálculo del CMAC se divide en dos fases: determinación del nivel de logro y estimación del CMAC.

**Figura 9. Diagrama sobre la metodología para el cálculo del CEM de los programas y acciones sociales**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

La primera fase de la metodología consiste en calcular el nivel del logro de cada uno de los indicadores de propósito y de componentes del fondo. Para ello, en primera instancia se calcula el cumplimiento bruto de metas, el cual únicamente es el cociente entre la meta alcanzada y la meta planeada del fondo. Posteriormente, se ajusta por la valoración del establecimiento de meta. Este ajuste evita que se sub o sobre estime el cumplimiento de meta de los fondos, mediante la penalización de una inadecuada planeación en el establecimiento de metas; es decir, los indicadores con metas muy poco retadoras o muy poco realistas. De manera general, se considera una buena planeación, cuando el cumplimiento de meta está en el rango 0.9 – 1.1.<sup>9</sup>

Finalmente, para obtener el nivel de logro, se realiza un segundo ajuste por la calidad de los indicadores. Para determinar la calidad de los indicadores, a diferencia de mediciones anteriores donde se consideraba un mayor número de criterios, únicamente se consideran los mínimos de calidad: claridad, relevancia y adecuación. En primera instancia, para determinar si un indicador es claro, se consideran tres características: que el nombre del indicador sea autoexplicativo, que la fórmula de cálculo sea congruente con su nombre y que las unidades de medida de las variables de la fórmula de cálculo sean congruentes. En segunda instancia, para que el indicador sea relevante, debe identificar claramente su contribución para verificar el logro al cual está asociado. En tercera instancia, un indicador es adecuado cuando la información que proporciona es apropiada para emitir un juicio del desempeño del programa. A cada uno de estos tres criterios se les asigna una ponderación, de tal manera que se le asigna mayor valor al criterio de relevancia (0.4) y adecuación (0.4) y una menor ponderación a claridad (0.2).

---

<sup>9</sup> Este rango se determinó en 2018, mediante un análisis de clusterización jerárquica.

Una vez que se cuenta con el nivel de logro de cada indicador del Fondo, la segunda fase consiste en estimar el CMAC de cada Fondo a nivel entidad federativa. Para ello, se asigna una ponderación a los indicadores de propósito y componentes de cada fondo, asignando mayor ponderación a los indicadores de propósito debido a que estos reflejan el objetivo central del Fondo, mientras que los indicadores de componentes se enfocan en la entrega de bienes y servicios que otorga el Fondo. Finalmente, se calcula el promedio del CMAC a nivel entidad federativa y se clasifica en cuatro categorías: Destacado, Adecuado, Bajo y Deficiente.

**Tabla 2. Niveles del CMAC**

Clasificación del CMAC	Rangos
<b>Destacado</b>	<b>[0.90, 1.00]</b>
<b>Adecuado</b>	<b>[0.70, 0.90)</b>
<b>Bajo</b>	<b>[0.50, 0.70)</b>
<b>Deficiente</b>	<b>[0.00, 0.50)</b>

#### 2.2.2.2 Resultados del Cumplimiento de Metas Ajustadas por Calidad por fondo

Para el presente análisis se utilizaron los datos reportados en el reporte definitivo de 2020 y el universo del análisis considera los indicadores a nivel propósito y componentes de los fondos del Ramo 33 considerados del ámbito social. No se incluye FAIS en el análisis (ninguna de sus dos vertientes) debido a que no reportaron información de indicadores de nivel propósito o componentes a nivel entidad federativa.

La mayoría de los fondos con excepción de FASSA tienen entidades que se encuentran en las categorías de CMAC inferiores (bajo y deficiente). Los fondos con la mayor proporción de entidades con un CMAC destacado o deficiente son FASSA, FAETA Educación Tecnológica y FONE, con un 100%, 93.34% y 87.10%, respectivamente. Mientras que FAM Asistencia Social y FAETA Educación de Adultos son los fondos con el cumplimiento más bajo debido a que todas sus entidades tuvieron un cumplimiento bajo o deficiente. El ajuste de la calidad de los indicadores afectó significativamente a FAM Asistencia Social, dado a que sus indicadores deben mejorar en cuanto a su calidad.

**Gráfica 6. CMAC entre los fondos**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Considerando únicamente los indicadores de propósito, el FONE es el fondo con el mayor porcentaje de entidades en la categoría de destacado, al tener el 90.32% de sus entidades en esta categoría. Mientras que FAM AS y FAETA EA son los fondos con el menor desempeño dado que todas las entidades tienen un CMAC bajo o deficiente. FAM IEB es el fondo con la mayor penalización del ajuste de

establecimiento de meta, dado que gran parte de las entidades no tuvieron una buena planificación y reportaron una meta no muy retadora.

Esto es similar a lo presentado a la gráfica 6, donde se presenta el CMAC considerando todos los indicadores (propósito y componentes) debido a que tal como se mostró en la metodología del análisis, para construir el CMAC se asigna una mayor ponderación a los indicadores de propósito en comparación con lo de componentes, por lo cual los indicadores de propósito tienen un efecto significativo sobre el CMAC de cada fondo.

**Gráfica 7. CMAC a nivel propósito entre los fondos**

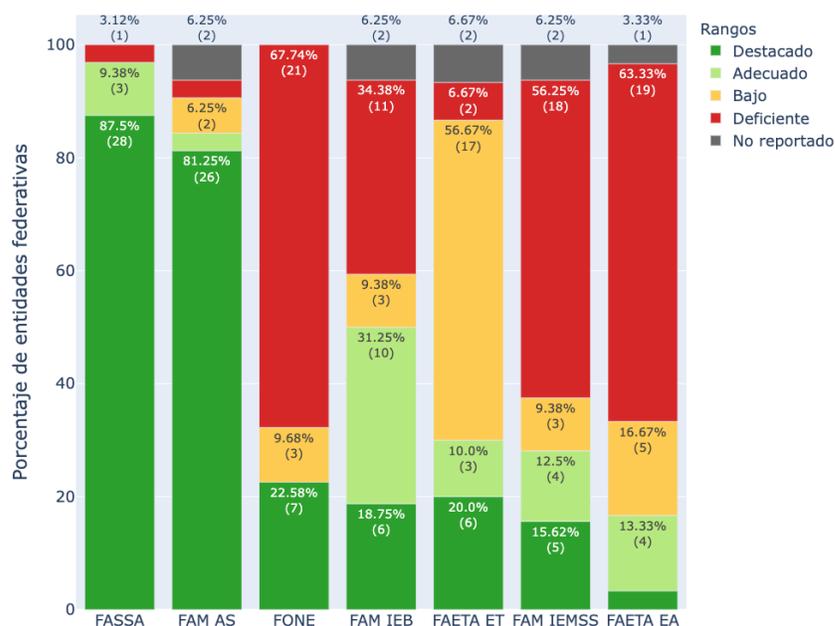


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Respecto a los indicadores de componentes, el FASSA es el fondo con el mayor porcentaje de sus entidades con un CMAC en la categoría de destacado, con un 87.50% de las entidades en esta categoría. A diferencia de los indicadores de propósito, donde FAM AS es de los fondos con el menor desempeño, considerando únicamente a los indicadores de componente, este fondo pasa a ser el segundo

fondo con la mayor proporción de entidades con un CMAC destacado. FAETA EA mantiene la última posición, al nuevamente ser el fondo con el mayor porcentaje de las entidades con un CMAC deficiente.

**Gráfica 8. CMAC a nivel componentes entre los fondos**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 2.2.2.3 Resultados del CMAC por fondo y entidad<sup>10</sup>

#### 2.2.2.3.1 FASSA

FASSA es el único fondo donde todas las entidades cuentan con un CMAC en la categoría de adecuado o destacado. De las 26 entidades en la categoría de destacado, 14 de ellas obtuvieron el máximo CMAC posible. Además, a diferencia de los demás fondos, FASSA reporta de manera consistente información sobre el avance de todos sus indicadores a nivel federal y estatal; es decir, los avances se

<sup>10</sup> El anexo incluye las gráficas del CMAC por entidades desagregado por indicadores de propósito y de componentes.

encuentran dentro de los rangos normales de cumplimiento y reportan metas y avances distintos de cero.

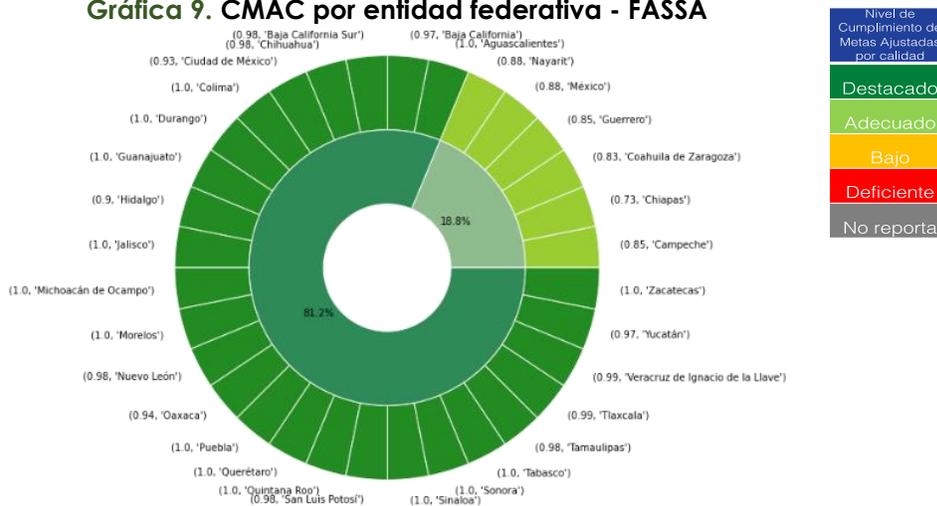
Por un lado, a nivel de indicadores de propósito, 25 de las entidades lograron su meta establecida respecto al porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico. Dentro de las cuales, Coahuila fue la entidad con el mayor avance bruto<sup>11</sup>, al reportar un avance de 106% con respecto de su meta; mientras que Chiapas fue la entidad con el menor desempeño, al obtener un cumplimiento bruto de meta de 55%.

Por otro lado, a nivel indicadores de componentes, si bien algunas entidades reportan un gran avance en la cantidad de médicos generales y especialistas por cada mil habitantes, en algunos casos parece que la meta no es muy retadora. Un ejemplo de ello es Coahuila, el cual presenta un cumplimiento bruto de 173% respecto a su meta planificada; no obstante, reporta un valor de 0.75 la cual es muy inferior a la reportada por otras entidades. Caso contrario, Tabasco registra un cumplimiento bruto de 95% aun cuando es la entidad con la meta más retadora.

---

<sup>11</sup> Se menciona el avance bruto y no el CMAC dado que es un análisis de un indicador específico y el CMAC considera en conjunto a los indicadores de propósito y de componentes.

**Gráfica 9. CMAC por entidad federativa - FASSA**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

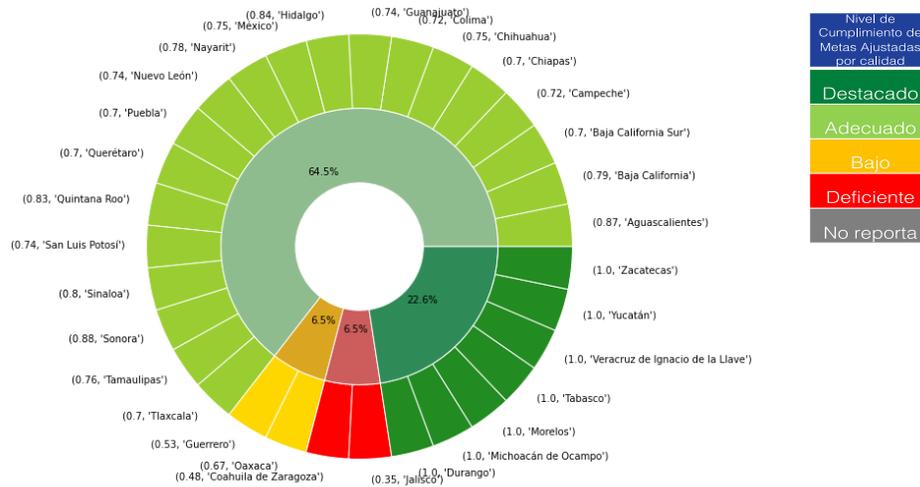
### 2.2.2.3.2 FONE

Si bien el FONE no cuenta en todas las entidades con un CMAC adecuado o destacado, el 87.1% de las entidades se encuentran en estas categorías. Siete de las entidades obtuvieron un CMAC destacado; mientras que Coahuila y Jalisco son las entidades con un CMAC en la categoría de deficiente al obtener 0.48 y 0.35, respectivamente, es necesario precisar que el desempeño de Jalisco se debe a que únicamente reporta la meta de uno de sus indicadores.

Cabe señalar que considerando los dos indicadores de propósito, la mayor proporción de las entidades lograron su meta planificada. Por un lado, Guerrero, Jalisco y Oaxaca son las entidades con el menor desempeño en la eficiencia terminal en educación primaria. Por otro lado, si bien Oaxaca obtuvo un cumplimiento bruto de 121% esto se debió a que la meta registrada es muy poco retadora, lo cual fue penalizado en el cálculo del CMAC. Coahuila reporta el menor avance en la eficiencia terminal en educación secundaria, al registrar un cumplimiento bruto de su meta establecida de 10%.

Respecto a los indicadores de componentes, únicamente ocho de las entidades lograron su meta en la tasa de variación de beneficiarios atendidos en los centros de trabajo federalizados en los niveles de primaria y secundaria. A nivel preescolar el número de entidades aumenta a 10. Oaxaca es la entidad con mayor rezago, dado que registró un avance negativo en la tasa de variación de beneficiarios atendido en el centro de trabajo federalizados en dos niveles educativos y de un valor cercano a cero en el tercer nivel educativo.

**Gráfica 10. CMAC por entidad federativa - FONE**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

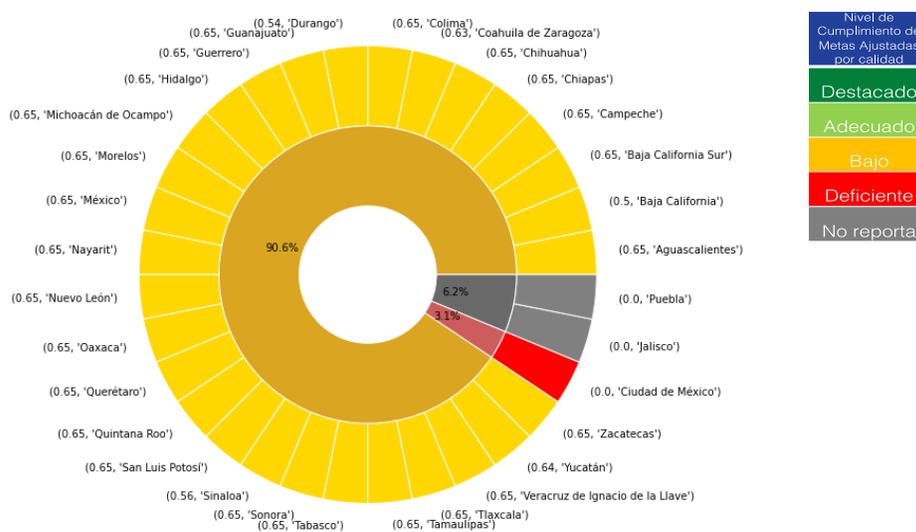
### 2.2.2.3.3 FAM AS

Como se mostró en la sección anterior, FAM AS es uno de los fondos con el mayor porcentaje de entidades con una CMAC bajo o deficiente. Ciudad de México es la entidad con el menor desempeño, esto se debe a que no reporta la meta en dos de sus tres indicadores y el indicador restante reporta un avance de 0%. Asimismo, Jalisco y Puebla no reportan información sobre el avance alcanzado de ninguno de sus indicadores.

A nivel indicadores de propósito, si bien gran parte de las entidades obtuvieron un cumplimiento bruto del 100% sobre el acceso a alimentos de la población de la estrategia integral de la asistencia social alimentaria, el cumplimiento de meta disminuye al ajustar por la calidad de los indicadores debido a que todos los indicadores no cumplen con los criterios de calidad.

Por otro lado, a nivel de componentes, Durango fue la entidad con el menor desempeño respecto al porcentaje de dotaciones-despensas que diseñan los sistemas del DIF en apego a los criterios de calidad nutricia, al obtener un avance del 27% con respecto de su meta, mientras que el resto de las entidades que registraron información sobre el avance obtuvieron un cumplimiento bruto de meta superior al 85%. Adicionalmente, respecto a la proporción de despensas-dotaciones entregadas que cumplen con los criterios de calidad nutricia, Sinaloa es la entidad con mayor rezago, al obtener un valor de 42% en su cumplimiento bruto de metas.

**Gráfica 11. CMAC por entidad federativa – FAM AS**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

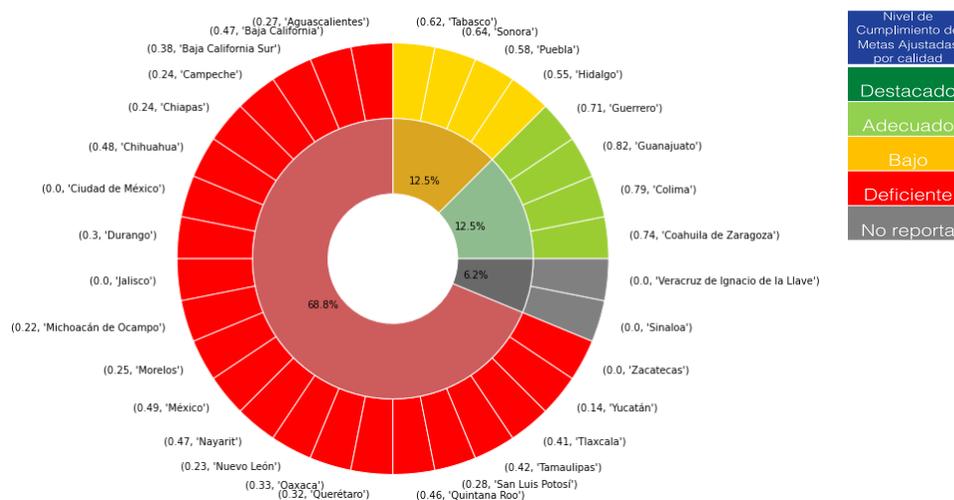
2.2.2.3.4 FAM IEB

En el caso del FAM IEB ninguna entidad presenta una CMAC en la categoría de destacado. El 81.3% de las entidades presentan un desempeño bajo o deficiente, mientras que únicamente el 12.5% obtuvieron un desempeño adecuado. La mayoría de las entidades no registraron el avance alcanzado o registraron una meta de cero en alguno de sus indicadores, lo que podría explicar una parte del desempeño del Fondo. Cabe señalar que Sinaloa y Veracruz no reportan información sobre el avance alcanzado de ninguno de sus indicadores, mientras que Guanajuato y Colima son las entidades con el CMAC más alto, al obtener 0.82 y 0.79, respectivamente.

Considerando únicamente los indicadores de propósito, más de la mitad de las entidades obtuvieron un cumplimiento bruto de meta en la mejora de las escuelas públicas de educación básica de cero o de más del 250%. Respecto a la mejora de infraestructura de educación básica, siete entidades reportan un cumplimiento bruto de 0%, mientras que otras dos entidades reportan un valor de más de 1300%. Con el ajuste de la calidad de los indicadores, el cumplimiento de metas de ambos indicadores disminuye significativamente. Cabe destacar el caso de Guanajuato, al ser la entidad con el mayor avance en ambos indicadores.

Por lo que se refiere a nivel de componentes, seis de las entidades reportaron un cumplimiento bruto de meta de 0% en el porcentaje de escuelas públicas de tipo básico con proyectos concluidos en las categorías de rehabilitación y construcción. Por su parte, diez de las entidades federativas presentan un cumplimiento cercano al 100% respecto a los indicadores de este nivel.

**Gráfica 12. CMAC por entidad federativa – FAM IEB**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 2.2.2.3.5 FAM IEMSS

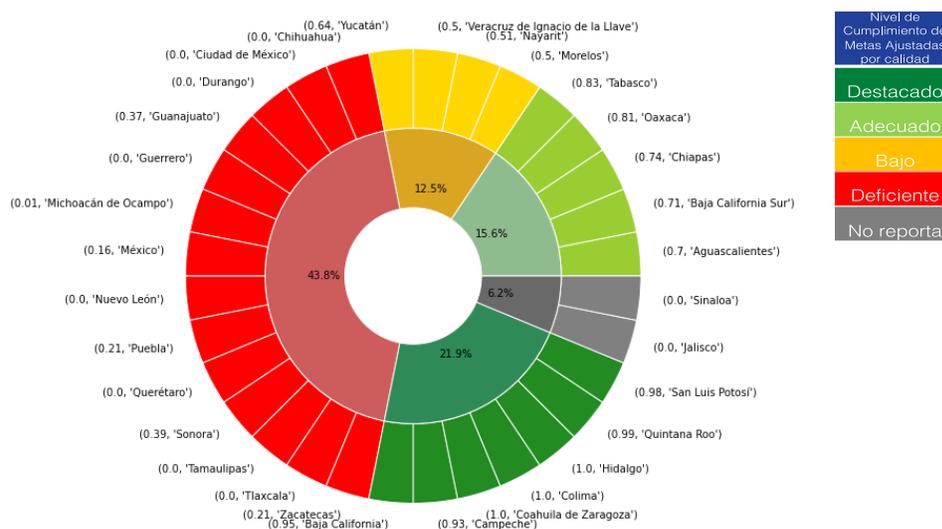
Tomando en cuenta los indicadores del FAM IEMSS, al igual que FAM IEB la mayor proporción de las entidades obtuvieron un CMAC bajo o deficiente, mientras que únicamente el 37.5% alcanzó un CMAC adecuado o destacado. Por su parte, Colima, Hidalgo y Coahuila son las entidades con el mejor desempeño, al obtener el máximo CMAC posible. Es importante señalar que gran parte de las entidades con desempeño deficiente no registraron el avance alcanzado o registraron una meta de cero en al menos uno de sus indicadores, lo cual fue penalizado con el cálculo del CMAC. Por otro lado, Sinaloa es la única entidad que no reportan información sobre el avance alcanzado de ninguno de sus indicadores, mientras que Jalisco no reporta la meta de ninguno de los indicadores.

Por un lado, considerando solamente los indicadores de propósito, Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo y Coahuila lograron que la totalidad de las escuelas de educación media superior apoyadas incrementaran su matrícula. Estas mismas

entidades más Baja California, Morelos, Tabasco y Yucatán lograron un aumento en la matrícula en las escuelas de educación superior.

Por otro lado, respecto a los indicadores de componentes, el estado de Morelos tuvo el mayor desempeño en brindar atención a todos sus planteles de educación media superior. Aguascalientes, Durango y Guerrero apoyaron al total de sus escuelas de educación superior con proyectos de infraestructura. No obstante, Aguascalientes se propuso metas muy poco retadoras. En Nayarit se logró avanzar en sus metas; sin embargo, solo se atendió el 1% de planteles de educación media superior y el 3% de educación superior.

**Gráfica 13. CMAC por entidad federativa – FAM IEMSS**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

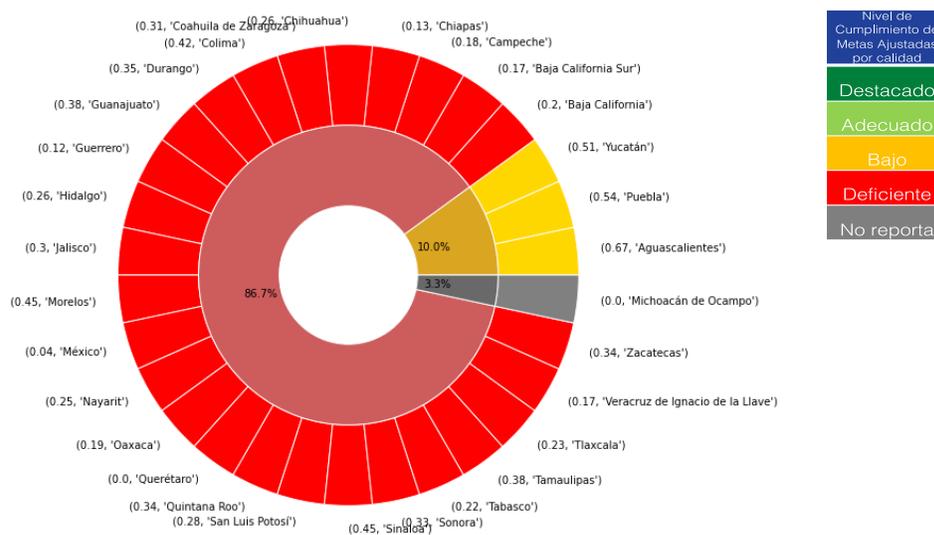
### 2.2.2.3.6 FAETA EA

FAETA EA es el único fondo con el total de las entidades con un CMAC deficiente, al contar con el 86.7% de las entidades en esta categoría. Mientras que el 10% de las entidades, presenta un CMAC bajo. Michoacán es la única entidad que no reporta el avance de ninguno de sus indicadores.

Este bajo desempeño se debe principalmente a que no se logró avanzar significativamente en los indicadores de propósito. Por un lado, respecto al porcentaje de población de 15 años y más en condición de rezago educativo que concluye el nivel de primaria, Sonora fue la entidad con el mayor avance, no obstante, tuvo un avance de 2.35% lo que quedó muy lejos de su meta de 7.13%. Por otro lado, también fue la entidad que más avance registró en la alfabetización de la población con 2.67%; sin embargo, su meta planeada era de 32.58%.

A nivel de indicadores de componentes, las entidades de Baja California, Sonora y Zacatecas presentan el mayor avance en el porcentaje de usuarios que concluyen el nivel educativo del grupo en condición de vulnerabilidad de atención en el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). No obstante, este avance fue inferior al 10%.

**Gráfica 14. CMAC por entidad federativa – FAETA EA**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

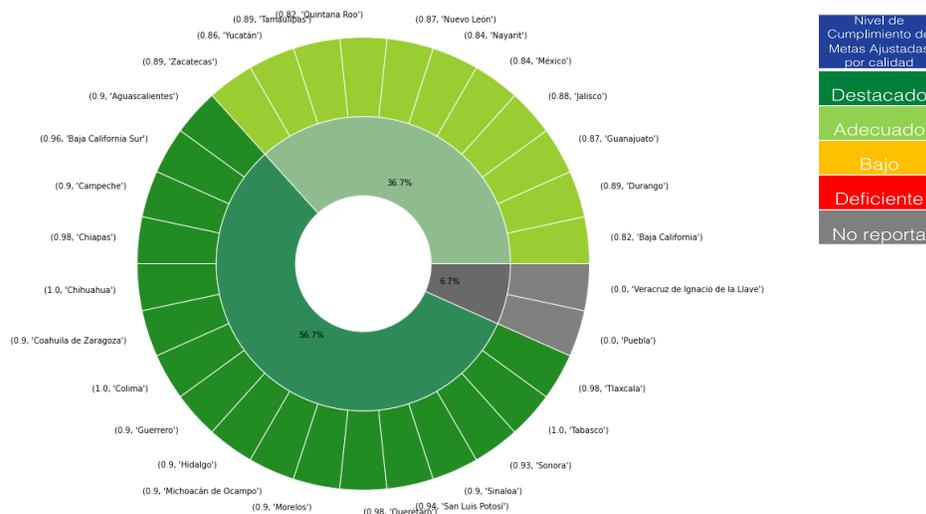
2.2.2.3.7 FAETA ET

Finalmente, FAETA ET es el segundo fondo con el mayor porcentaje de entidades con un CMAC en la categoría de adecuado o destacado. Cabe señalar que las entidades con el mayor desempeño son Tabasco, Colima y Chihuahua; mientras que Baja California y Quintana Roo son las entidades con el menor desempeño, no obstante, se encuentran en la categoría de un CMAC adecuado. Puebla y Veracruz no registraron el avance alcanzado en ninguno de sus indicadores.

Por un lado, a nivel de indicadores de propósito, la entidad con la eficiencia terminal más alta fue Coahuila con el 77.14%, superando su meta planeada de 70.29%. Si bien tanto Durango como Zacatecas cumplieron con su meta, estas son las entidades con la eficiencia terminal más baja, al presentar 42.89% y 44.59%, respectivamente.

Por otro lado, a nivel de componentes, Quintana Roo es la entidad con el mayor porcentaje de absorción del CONALEP (16%), la cual cumplió su meta, mientras que Nayarit es la que tiene el menor desempeño (2.22%) del mismo indicador, quedando lejos de su meta establecida de 11%. Respecto a la matrícula del CONALEP, Quintana Roo tuvo una variación de 6.7% y 14 entidades presentaron una variación negativa, siendo Durango la variación de mayor magnitud (-15%).

**Gráfica 15. CMAC por entidad federativa – FAETA ET**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### 2.3. Otros instrumentos de monitoreo

Los indicadores han sido el instrumento principal mediante el que se ha llevado a cabo el monitoreo de los fondos, pero no son el único como se mencionó previamente. Otro instrumento para el monitoreo son los proyectos de inversión financiados por los fondos, estos permiten dar seguimiento a un resultado tangible del ejercicio del gasto. En el reporte definitivo de 2020 se reportaron más de cien mil proyectos de inversión, siendo los dirigidos a vivienda los que se financiaron principalmente, en el caso de otros proyectos se agrupan proyectos relacionados con asistencia social, deporte, salud y cultura y turismo.

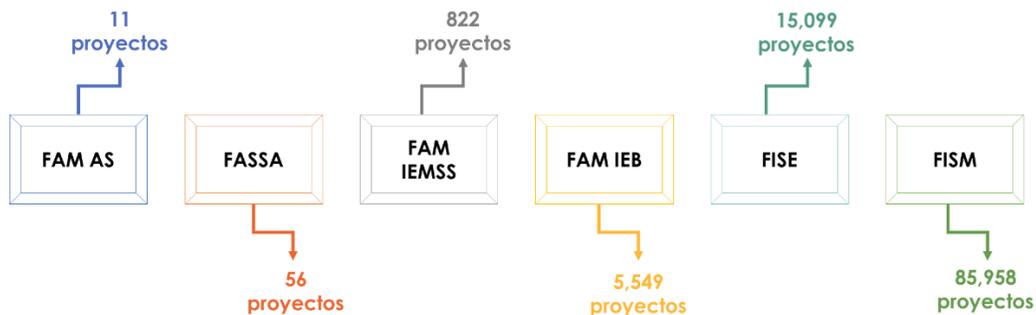
**Gráfica 16. Clasificación de los proyectos financiados**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

Estos proyectos fueron financiados mediante seis fondos, del total de proyectos registrados el 94% lo hicieron mediante el FAIS en sus dos vertientes, siendo la vertiente municipal la que concentra el 80% de todos los proyectos.

**Figura 10. Proyectos de los fondos**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

En el caso del FISM se financiaron proyectos de todas las categorías, siendo vivienda la que presentó la proporción más grande (32%), seguida de transportes y vialidades (24%). Esto refleja que los proyectos que se tienen mediante esta

vertiente del FAIS son importantes para los municipios en los que se desarrollan, por lo tanto, en el siguiente apartado se hará un análisis más profundo de los proyectos financiados por este medio.

Respecto a las entidades federativas las que fueron beneficiadas por una mayor proporción de proyectos son Chiapas (9%), Guanajuato (8%) y Veracruz (7%); por otro lado, tanto Chiapas como Puebla también son las entidades que ejercieron un mayor número de recursos mediante proyectos productivos (18% y 8% respectivamente), seguidos por Puebla (8%). Esto coincide con que son de las entidades donde se observan los mayores niveles de pobreza en el país (a excepción de Guanajuato), destaca que entre 2018 y 2020 los niveles de pobreza incrementaron por debajo del promedio nacional (excepto Puebla donde fue superior al promedio). Por el contrario, Baja California y Baja California Sur son las entidades donde se financiaron menos proyectos y donde se ejercieron menos recursos, son las entidades que tienen menores niveles de pobreza, pero destaca que entre 2018 y 2020 en Baja California Sur aumentó significativamente los niveles de pobreza.

**Mapa 1. Proyectos por entidad federativa**



**Mapa 2. Presupuesto de proyectos por entidad federativa**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

No todos los fondos desarrollan proyectos en todas las entidades federativas, el FAIS en sus dos vertientes y el FAM en su vertiente infraestructura básica son los que

desarrollaron proyectos en todas, el FAM vertiente infraestructura media superior y superior no desarrolló proyectos en Baja California Sur. Por su parte, FAM AS y FASSA desarrollaron proyectos en menos de un tercio de las entidades.

**Cuadro 1. Número de entidades federativas en las que se desarrollaron proyectos**

FAM AS	FASSA	FAM IEMSS	FISE	FISM	FAM IEB
3	10	31	32	32	32

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Dependiendo de la naturaleza de cada una de las vertientes es el tipo de gasto que se presenta, este puede ser gasto corriente o gasto de inversión, el primero son principalmente las erogaciones que se destinan al pago de remuneraciones y servicios al personal, así como a cubrir otros gastos de carácter administrativo mientras que el segundo son recursos que se destinan al financiamiento de proyectos de inversión destinados al desarrollo de obra pública. De acuerdo con lo reportado por los fondos en el informe definitivo dentro del apartado de Ejercicio del Gasto del SRFT el 82% de los recursos del ramo, siendo el pago de sueldos a lo que se destina cerca de un tercio del presupuesto, sin embargo, esto no es igual entre cada fondo.

**Figura 11. Principales gastos por fondo, 2020**

FAETA EA	• Sueldos → 20%
FAETA ET	• Sueldos → 41%
FASSA	• Sueldos → 26%
FONE	• Sueldos → 45%
FISE	• Construcción de vías de comunicación → 24%
FISM	• Aportaciones de la federación a municipios → 19%
FAM AS	• Productos alimenticios para personas → 34%
FAM IEB	• Edificación no habitacional → 52%
FAM IEMSS	• Edificación no habitacional → 48%

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Se observa que los fondos que no reportan o reportan pocos proyectos destinan su gasto principalmente al pago de sueldos, es decir a gasto corriente. En el caso del FISM la categoría de gasto a la que más se destinan recursos no es completamente clara a lo que se refiere, en el resto de los fondos donde tienen principalmente gasto de inversión se identifica que sus gastos principales se destinan a acciones relacionadas con el destino de gasto estipulado en la normativa.

#### 2.4 El Ramo 33 en las entidades federativas: Análisis de caso

Si bien los instrumentos de monitoreo mencionados anteriormente muestran el monitoreo de diferentes aspectos de los fondos, para complementar el análisis resulta fundamental hacer un acercamiento al gasto de alguno de los fondos. De tal manera, que se considere la gran diversidad que existe a nivel estatal y

municipal. Para el presente análisis se seleccionó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en sus dos vertientes debido a su gran contribución a la disminución de la pobreza y el rezago social en las entidades y municipios.

El FAIS utiliza los recursos asignados para el financiamiento de obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad. De acuerdo con el artículo 33 de la LCF el FAIS se divide en dos componentes: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para las entidades (FISE).

Por un lado, el FISE se destinan específicamente los recursos para obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema de la entidad. Mientras que para FISM los recursos se destinan para agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura.

Los proyectos para ambas vertientes del FAIS están clasificados en: agua y saneamiento, asistencia social, deportes, educación, gastos internos, salud, transportes y vialidad, urbanización y vivienda. Mientras que específicamente para FISM también se cuenta con la clasificación de Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (PRODIMDF)<sup>12</sup> y cultura y deporte.

La figura 12 muestra la proporción del presupuesto de FAIS que es asignado a cada clasificación de los proyectos. Tanto para FISM como para FISE, la mayor proporción

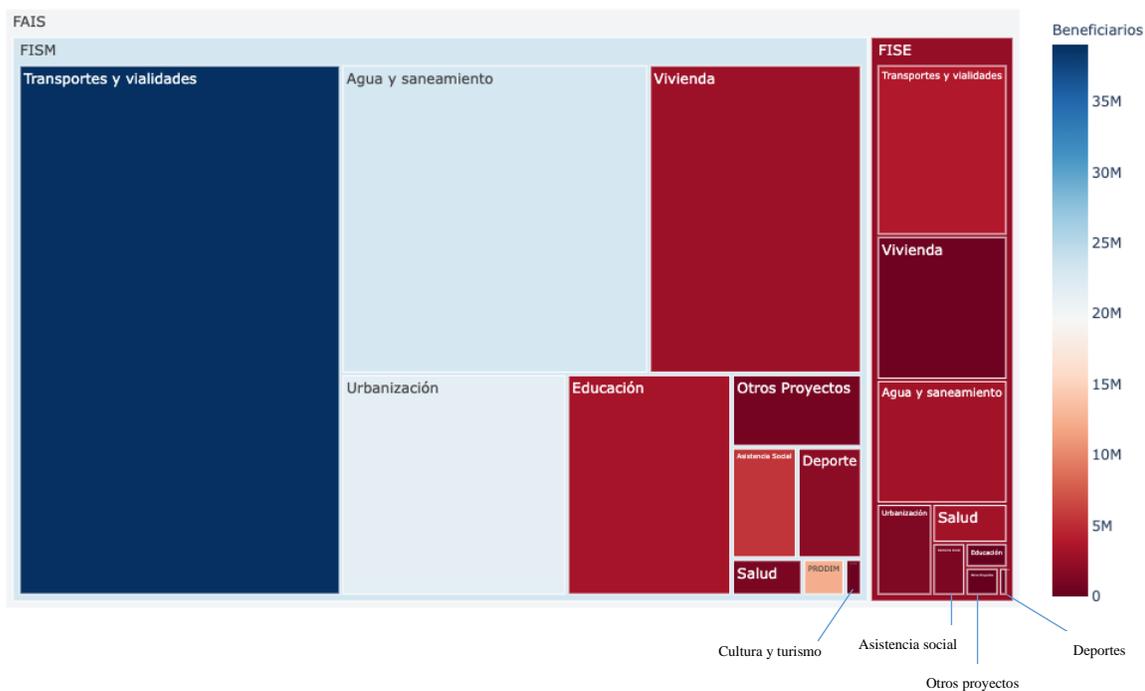
---

<sup>12</sup> PRODIM es parte de esta vertiente del FAIS, que permite a los municipios fortalecer su gestión y así mejorar la administración de los recursos;

del presupuesto se destina a proyectos de transportes y vialidades, agua y saneamiento y vivienda. Mientras que los proyectos de cultura y turismo, PRODIM y deportes son los que menos proporción reciben del presupuesto total ejercido del fondo.

Por otro lado, la mayor cantidad de beneficiarios también se encuentra en los proyectos con mayor presupuesto, con excepción de los proyectos de vivienda. Esto refleja que se están destinando más recursos en las entidades o municipios con mayor cantidad de beneficiarios.

**Figura 12. Proporción del presupuesto por clasificación del proyecto – FAIS (2020)**



Nota: El tamaño del espacio de cada clasificación indica la proporción del presupuesto total asignado a esa clasificación y el color representa la cantidad de beneficiarios.

Las entidades con el mayor monto ejercido a través de proyectos de ambas vertientes de FAIS<sup>13</sup> por entidad federativa por beneficiarios son Zacatecas, Chiapas, Hidalgo, Guanajuato y Veracruz (\$79,592, \$73,456, \$64,464, \$63,410 y \$61,552 miles de pesos). Mientras que las de menor presupuesto son Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Morelos y Colima (\$7,506, \$7,467, \$7,227, \$5,725 y \$3,772 miles de pesos).

**Mapa 3. Monto ejercido a través de proyectos por entidad federativa por beneficiario en 2020 – FAIS (miles de pesos)**



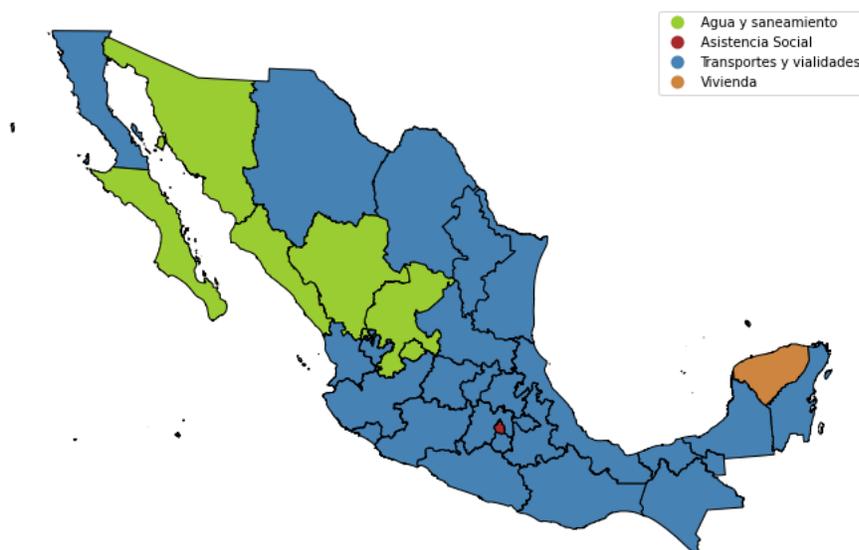
Fuente: Elaboración del CONEVAL

El mapa 4 muestra cuál es la clasificación del proyecto con mayor presupuesto por entidad federativa. Tal como se mostró en Figura 1, los proyectos de transportes y vialidades son los que cuentan con el mayor presupuesto en la mayoría de las entidades. Respecto a los proyectos de agua y saneamiento, únicamente en seis entidades se destina la mayor parte de los recursos a estos proyectos; mientras que

<sup>13</sup> El anexo incluye las gráficas del monto ejercido por entidades y municipios desagregado por cada vertiente del FAIS

tanto los proyectos de asistencia social como de vivienda, solamente en una entidad (Ciudad de México y Yucatán, respectivamente).

**Mapa 4. Clasificación de los proyectos con mayor presupuesto por entidad federativa en 2020 – FAIS**



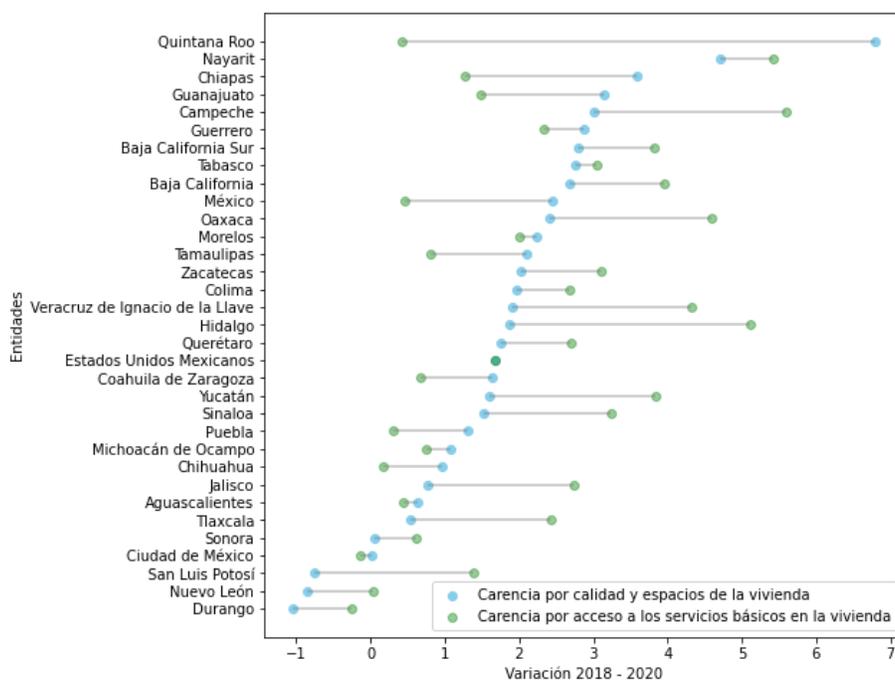
Fuente: Elaboración del CONEVAL

El objetivo de propósito establecido en la MIR del FISE es que “la población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social”. Por su parte, el objetivo de FISM únicamente cambia de entidades a municipios.

Es por ello, que mediante los proyectos desarrollados se busca contribuir a la disminución de la carencia por calidad y espacios de vivienda y de la carencia de

acceso a los servicios básicos en la vivienda. La gráfica 16 muestra la variación en estas dos carencias en los años 2018 a 2020. Destaca la entidad de Nayarit, dado que disminuyó el porcentaje de la población para ambas carencias (-4.70 y -5.43, respectivamente). Por otro lado, Durango es la entidad que más aumentó el porcentaje de la población para ambas carencias (1.03 y 0.25).

**Gráfica 17. Variación en la carencia por calidad y espacios de vivienda y en el acceso a los servicios básicos en la vivienda 2018- 2020**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

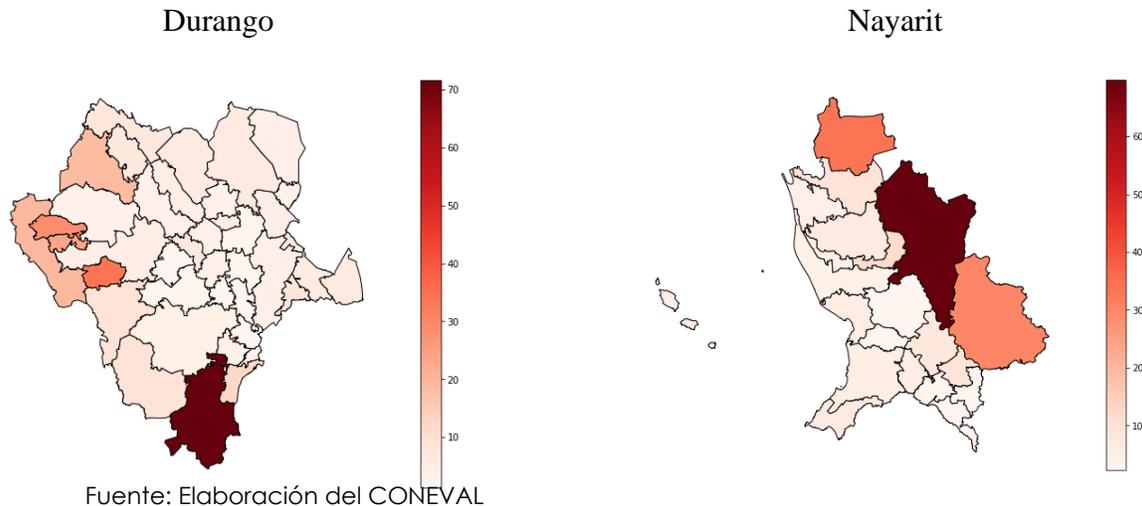
Si bien no existe una relación clara entre la distribución del FAIS a las entidades y las carencias antes mencionadas<sup>14</sup>, analizar de forma desagregada el gasto en entidades específicas brinda información relevante para sobre las causas del avance o retroceso en los objetivos del fondo. Para este análisis se tomarán en

<sup>14</sup> El anexo incluye las gráficas de la relación entre estas variables.

cuenta las entidades de Nayarit y Durango, dado que fueron la entidad con el mayor avance y la entidad con el menor avance.

Con base en la medición del 2015 de la pobreza a nivel municipal es posible identificar los municipios con mayor porcentaje de la población con alguna de las carencias antes mencionadas de ambas entidades. Respecto a la carencia por calidad y espacio de viviendas, en Durango los municipios con el mayor porcentaje de la población que presenta esta carencia son principalmente cinco: Mezquital, Otáez, Topia, Canelas y Tamazula. Mientras que, para la entidad de Nayarit, las entidades con mayor población con esa carencia son tres: Del Nayar, Huajicori y La Yesca.

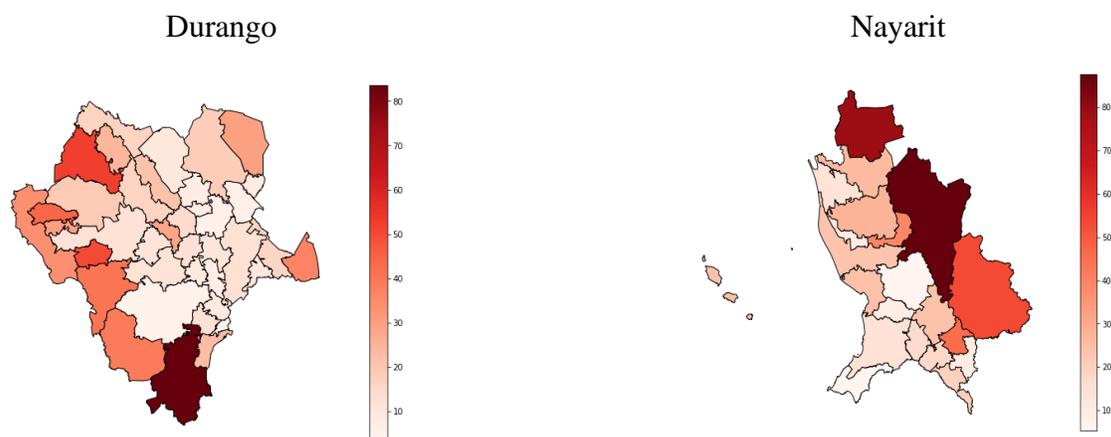
**Mapa 5. Porcentaje de la población con carencia por calidad y espacios de viviendas (2015)**



Por otro lado, respecto a la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, los municipios con el mayor porcentaje de la población con carencia de calidad de la vivienda también son los son para esta carencia. Para el caso de Durango, únicamente se agrega el municipio de Guanaceví. Dado que el objetivo

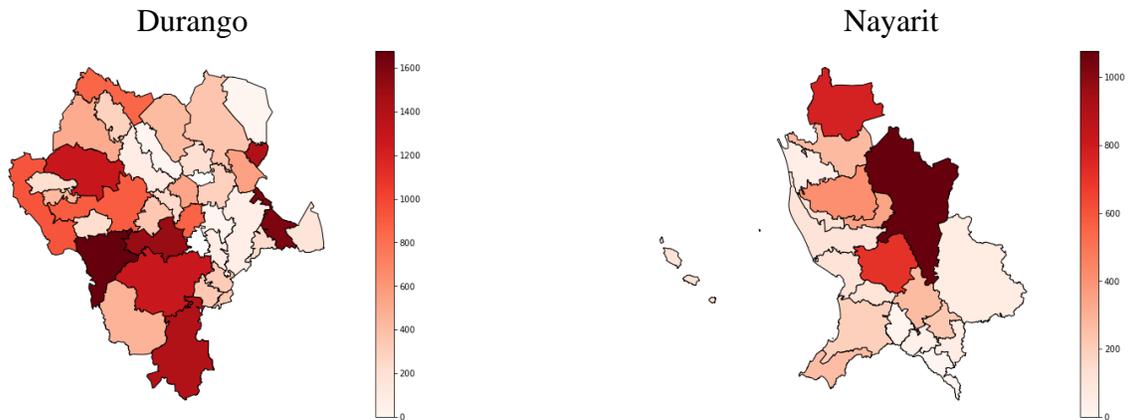
central del FAIS es reducir los rezagos relacionados con las carencias de servicios básicos en la vivienda y de calidad y espacios de la vivienda, se esperaría que se destinará mayor presupuesto por beneficiario a los municipios con mayores porcentajes de la población con estas carencias.

**Mapa 6. Porcentaje de la población con carencia por acceso servicios básicos en la vivienda (2015)**



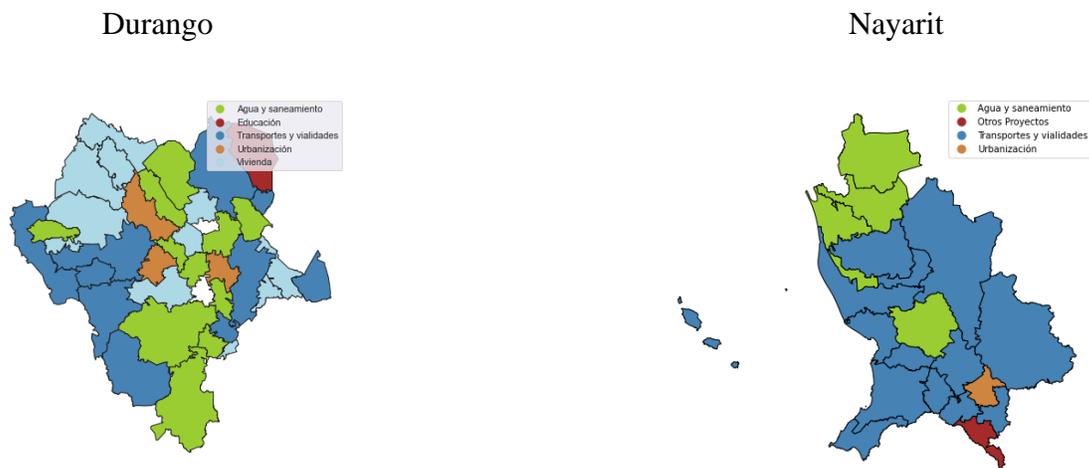
Fuente: Elaboración del CONEVAL

Para la entidad de Durango, la cual fue la entidad con el menor avance en la disminución de ambas carencias antes mencionadas, únicamente en dos de los seis municipios con mayor porcentaje de la población con alguna carencia (Mezquital y Tamazula) se ejerció mayor presupuesto a través de proyectos. Mientras que en Nayarit los dos municipios con el mayor monto ejercido son Del Nayar y Huajicori, también son los municipios con el mayor rezago en las carencias mencionadas.

**Mapa 7. Monto ejercido a través de proyectos por beneficiario por municipio en 2020 -****FISM**

Fuente: Elaboración del CONEVAL

En ambas entidades, los proyectos realizados son principalmente de agua y saneamiento y transportes y vialidades. Para la entidad de Durango, también en gran parte de los municipios los proyectos con mayores presupuestos son enfocados a la vivienda.

**Mapa 8. Clasificación de los proyectos con mayor presupuesto por municipio en 2020 -****FISM**

Fuente: Elaboración del CONEVAL

Se observa que el presupuesto ejercido por FAIS se destina principalmente en proyectos de transporte y vialidades, agua y saneamiento y vivienda. Si bien no existe una clara relación entre el presupuesto asignado a cada entidad y los porcentajes de la población con algunas de las carencias relacionadas con el objetivo central del FAIS, con el análisis de las entidades de Nayarit y Durango, se muestra un caso específico donde Nayarit, a diferencia de Durango, distribuye mayor presupuesto en los municipios con mayor rezago en estas carencias. Esto podría explicar una parte de los resultados de estas entidades.

Es por ello que si bien el análisis realizado en la presente sección no muestra una relación de causalidad entre el gasto de FAIS y sus resultados obtenidos, sí brinda información relevante sobre cómo se realiza el gasto y en qué se realiza el gasto. De tal manera que complementa el análisis comentado en la sección 2.2.2.

### Capítulo 3. Hallazgos y recomendaciones

#### 3.1. Hallazgos

- El presupuesto de los fondos del ámbito social equivale al 57% del presupuesto asignado a los programas y acciones de desarrollo social. Esto muestra la importancia del monitoreo de los fondos. FONE es el fondo con el mayor presupuesto asignado mientras que FAETA EA es la vertiente con el menor presupuesto.
- Los indicadores son la principal herramienta para el monitoreo. Las temáticas principales a las que dan seguimiento los indicadores de propósito son: vivienda, eficiencia terminal, rezago educativo, matrícula educativa, infraestructura educativa, servicios de salud, nutrición infantil y acceso a alimentos. Dentro de las cuales, vivienda es la que más se retoma.
- La mayoría de los fondos, con excepción de FAM AS y FAM IEB, cuentan con indicadores con enfoque de resultados.
- En general, tanto los indicadores de propósito como de componentes cumplen con los criterios mínimos de calidad: claro, relevante, monitoreable y adecuado.
- El 32% de los indicadores presentó inconsistencia en el reporte de la información, la inconsistencia más persistente fue la presencia de cumplimientos atípicos de las metas.
- FASSA es el único fondo donde todas las entidades reportaron adecuadamente todos sus indicadores, lo que refleja una buena coordinación entre los actores involucrados en el reporte de la información. Mientras que FAETA EA ninguna entidad lo hizo.
- La mayoría de los Fondos, con excepción de FASSA, tienen entidades federativas con un Cumplimiento de Metas Ajustadas por Calidad (CMAC) en las categorías inferiores (Bajo y Deficiente).

- FASSA, FAETA ET y FONE son los fondos con la mayor proporción de entidades con un CMAC destacado o deficiente. Mientras que FAM AS y FAETA EA son los fondos con el peor desempeño al contar con todas sus entidades en las categorías inferiores.
- Respecto a los indicadores de propósito, FONE es el fondo con mayor porcentaje de entidades con un CMAC destacado, en el caso de componentes FASSA es el fondo con el mejor desempeño.
- Un segundo elemento de monitoreo son los proyectos, se registraron más de cien mil proyectos de inversión en el reporte definitivo del 2020, dentro de los cuales los proyectos dirigidos a vivienda son los que se financian principalmente. Del total de proyectos financiados, el 94% lo hicieron a través del FAIS en sus dos vertientes, donde la vertiente municipal es la que concentra el 80% de todos los proyectos.
- Chiapas, Guanajuato y Veracruz son las entidades que fueron beneficiadas por una mayor proporción de proyectos. Por el contrario, Baja California y Baja California Sur son las entidades donde se financiaron menos proyectos y donde se ejercieron menos recursos.
- Con base en el análisis de caso del FAIS, se identificó que se destina principalmente el presupuesto a proyectos de transporte y vialidades, agua y saneamiento y vivienda. Además, mediante el análisis del gasto a nivel municipal a las entidades de Nayarit y Durango, se mostró que Nayarit, a diferencia de Durango, distribuye mayor presupuesto en los municipios con mayor rezago en las carencias relacionadas con el objetivo central del fondo.

### 3.2. Recomendaciones

Los fondos del Ramo 33 representan una parte importante del presupuesto asignado a las temáticas a las que se dirigen, por lo tanto, resulta fundamental el conocer sus avances.

En este sentido, mediante diversas acciones se busca mejorar el monitoreo de estos fondos. Algunas de estas acciones son: capacitaciones a las entidades no solo para el reporte de la información, sino también sobre la construcción y medición de indicadores; mejorar la coordinación entre las dependencias y las entidades y sistematizar y establecer criterios mínimos de calidad del reporte de la información.

Los fondos del Ramo 33 deben concentrarse en aquellos indicadores donde se observaron mayores rezagos, de tal manera que se puedan realizar acciones para mejorar su desempeño. Además, aquellos fondos que no registran línea base y metas de todos los indicadores a nivel federal deben realizar un esfuerzo por registrar esta información para todos sus indicadores.

Finalmente, específicamente para el FAIS se debe trabajar en el reporte de indicadores de resultados y entrega de bienes y servicios a nivel entidad federativa, de tal manera que se pueda dar seguimiento de los resultados a este nivel de desagregación.

## Conclusiones

Los fondos del ramo 33 son fundamentales para el desarrollo social del país. Mediante la distribución del presupuesto entre las entidades y los municipios se atienden diversas problemáticas. Es por lo que el CONEVAL ha realizado la revisión y seguimiento de los fondos del Ramo 33 del ámbito social con el objetivo de identificar avances y áreas de oportunidad en la atención a las temáticas vinculadas con cada fondo.

Durante el ejercicio fiscal 2020, el presupuesto de los fondos del Ramo 33 fue de más de 600,000 millones de pesos, lo que equivale al 57% del presupuesto total asignado a los programas y acciones de desarrollo social. Dentro de los cuales, FONE es el fondo que percibe mayores montos; mientras que FAETA EA es la vertiente con el menor presupuesto asignado.

A partir del análisis sobre los indicadores de los fondos, se identificó que la mayoría de estos miden la entrega de bienes y servicios y las actividades correspondientes para su entrega. Además, se identificaron las ocho principales temáticas a las que buscan dar seguimiento: vivienda, eficiencia terminal, rezago educativo, matrícula, infraestructura, servicios de salud, nutrición infantil y acceso.

Aún existen áreas de oportunidad en el reporte de los indicadores, dado que el 32% de los indicadores reportados por los fondos presentan alguna inconsistencia, donde el cumplimiento atípico de metas es la inconsistencia más recurrente.

Como bien se mostró a lo largo del documento, el monitoreo va más allá de un aspecto normativo, desde la parte positiva existen diversos elementos de monitoreo complementarios que en conjunto brindan un monitoreo integral de los fondos. Estos elementos se dividen principalmente en tres análisis: análisis del desempeño mediante los indicadores, análisis de proyectos financiados por los fondos y análisis sobre la distribución del gasto de los fondos.

En cuanto al desempeño reportado por los indicadores de los fondos, FASSA es el único fondo donde todas las entidades federativas tienen un Cumplimiento de Metas Ajustadas por Calidad (CMAC) adecuado o destacado. Por el contrario, FAM AS y FAETA EA son los fondos con el peor desempeño.

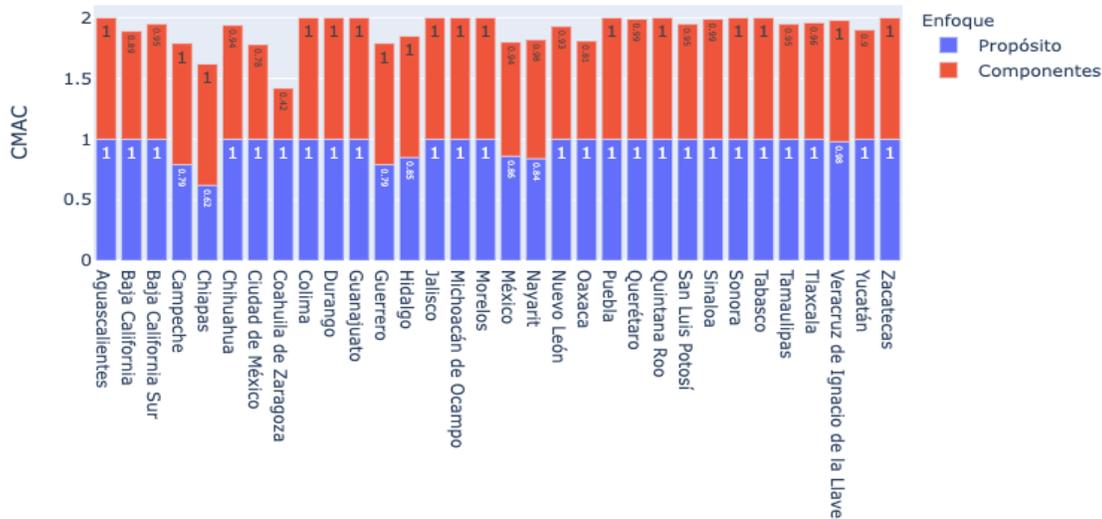
Respecto al análisis de proyectos financiados por los fondos, se registraron más de cien mil proyectos de inversión, de los cuales destacan los proyectos destinados a vivienda que son los que más se financian. El 94% de los proyectos financiados corresponden a FAIS en sus dos vertientes, y el 80% corresponde específicamente a la vertiente municipal.

Finalmente, se desarrolló un análisis de caso del gasto del FAIS en sus dos vertientes. A partir de este análisis se mostró que el presupuesto asignado a este fondo se destina principalmente a proyectos de transporte y vialidad, agua y saneamiento y vivienda. Por otro lado, mediante la comparación de la distribución del gasto entre las entidades de Nayarit y Durango, las cuales tuvieron el mejor y peor desempeño respectivamente en el objetivo central del fondo, se mostró que Nayarit a diferencia de Durango distribuye mayores recursos a los municipios con mayor rezago en las carencias vinculadas con el objetivo del fondo.

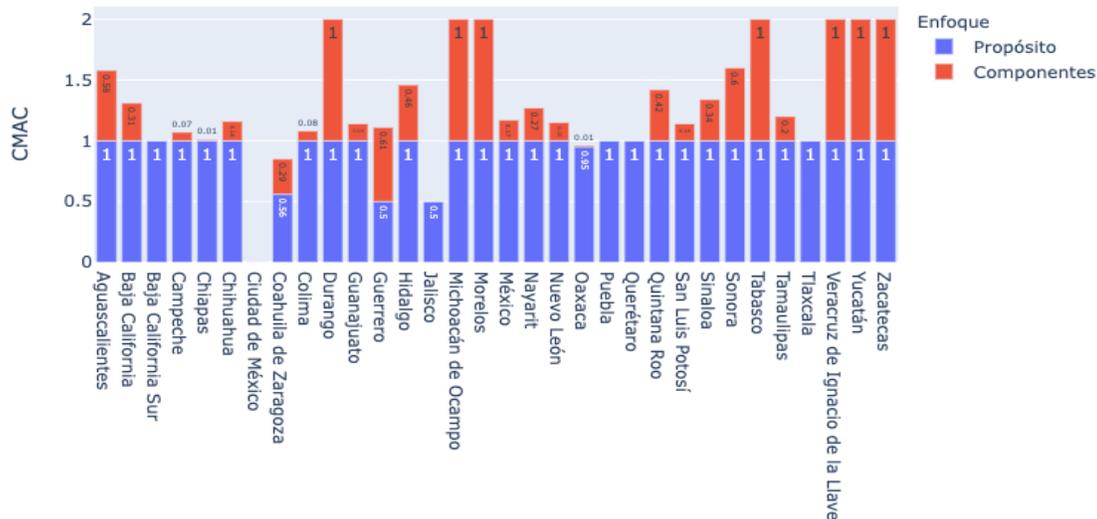
Con el monitoreo de los fondos además de mostrar el desempeño o el avance en el cumplimiento de los objetivo, se contribuye a la transparencia y rendición de cuentas, refuerza la coordinación entre los diversos actores involucrados en el seguimiento de los fondos, permite mejorar el proceso de selección de los proyectos financiados, identifica la proporción que representan los fondos en el presupuesto total de las entidades y muestra a nivel estatal y municipal el comportamiento de los fondos. Además, permite identificar los aspectos de los fondos que pueden ser mejorados, para así estos mejoren continuamente.

### Anexo

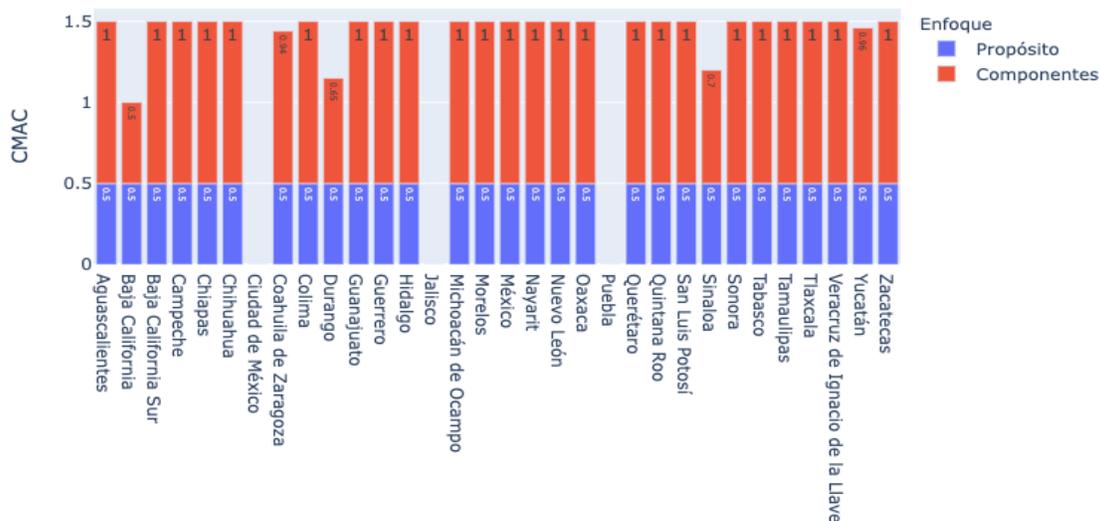
**Gráfica 18. CMAC para FASSA desagregado por el nivel del indicador**



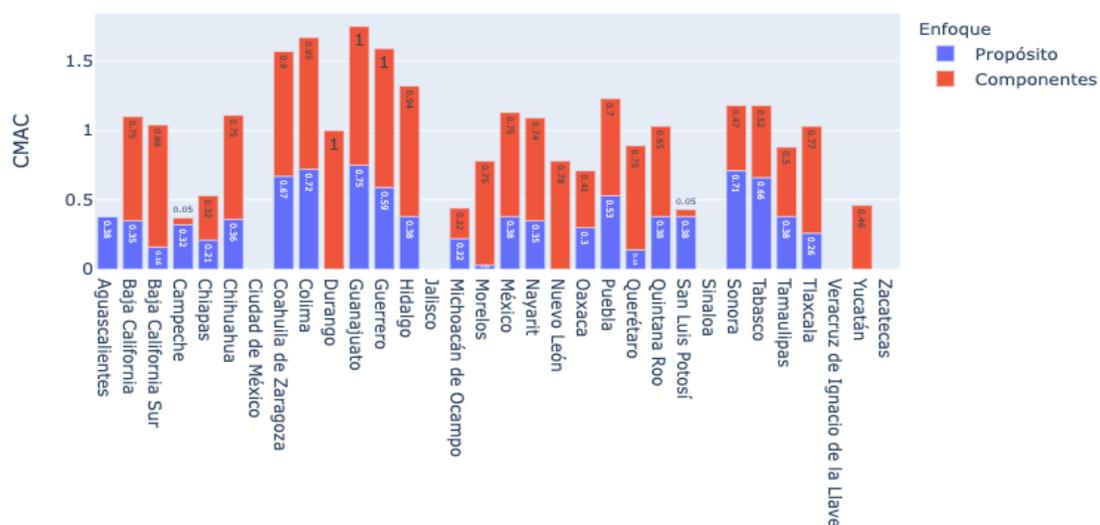
**Gráfica 19. CMAC para FONE desagregado por el nivel del indicador**



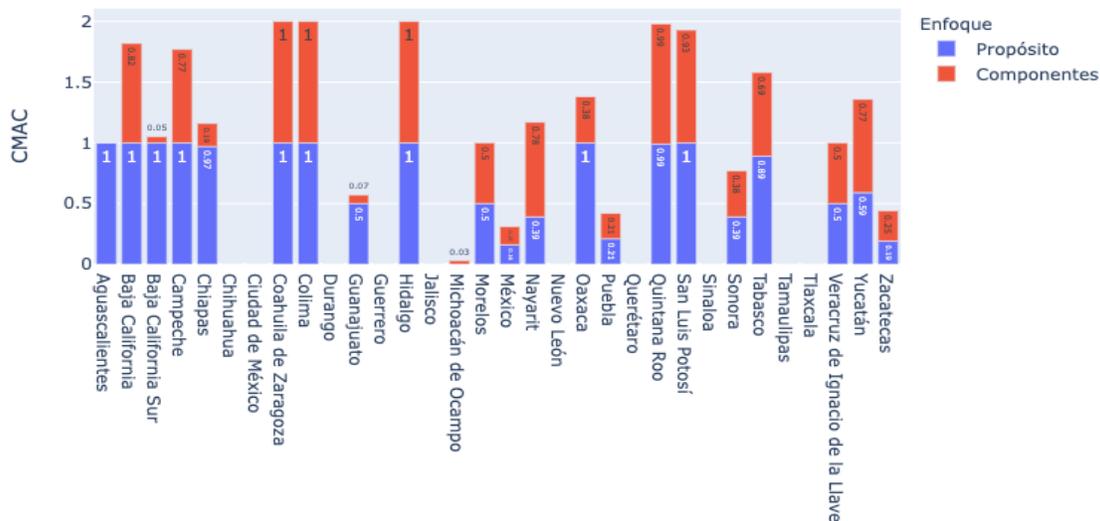
**Gráfica 20. CMAC para FAM AS desagregado por el nivel del indicador**



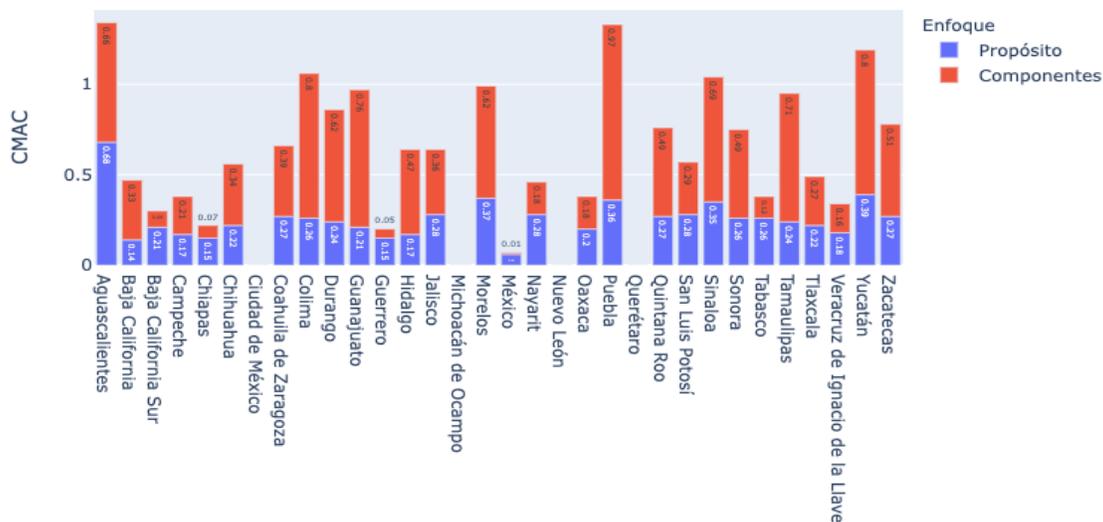
**Gráfica 21. CMAC para FAM IEB desagregado por el nivel del indicador**



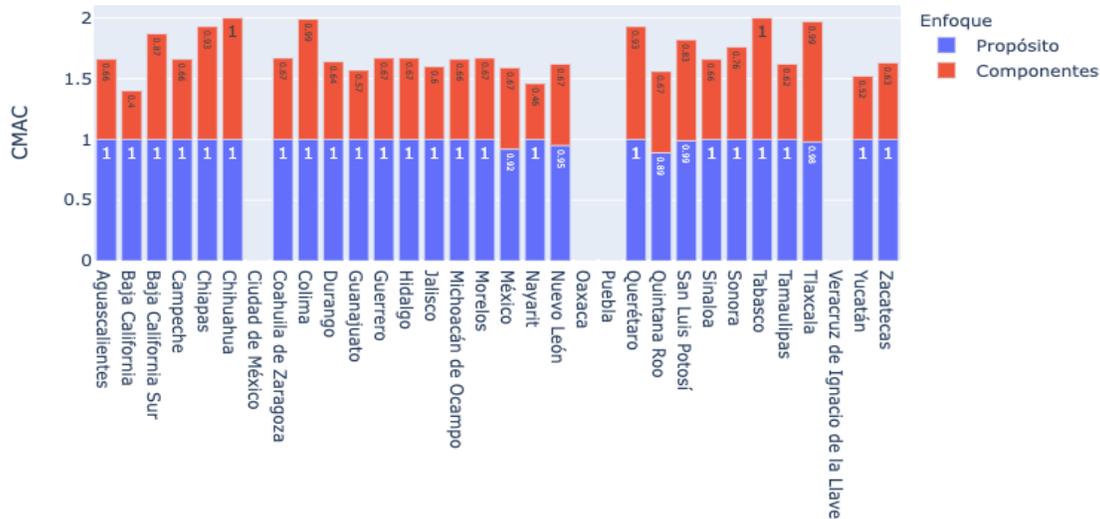
Gráfica 22. CMAC para FAM IEMSS desagregado por el nivel del indicador



Gráfica 23. CMAC para FAETA EA desagregado por el nivel del indicador



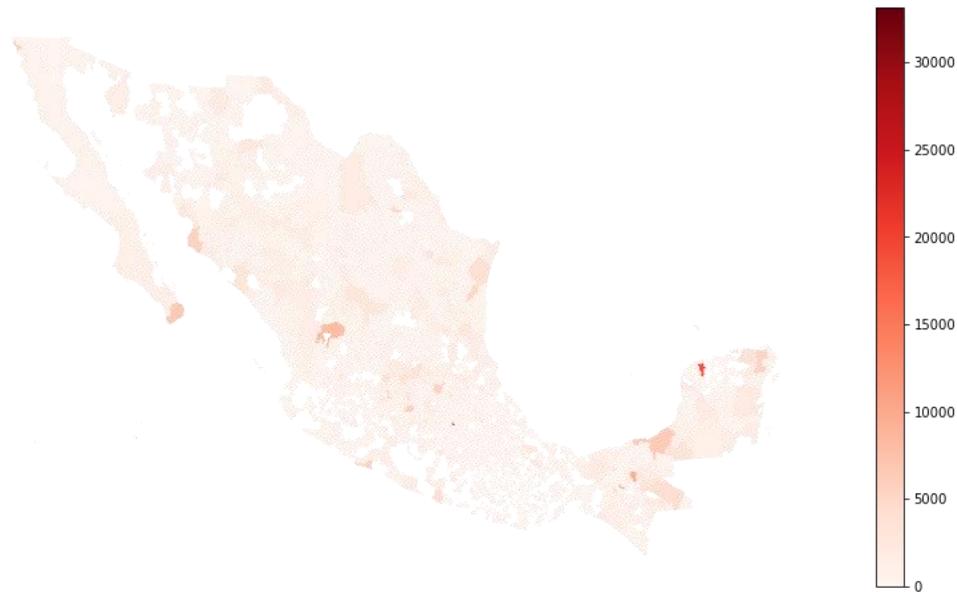
**Gráfica 24. CMAC para FAETA ET desagregado por el nivel del indicador**



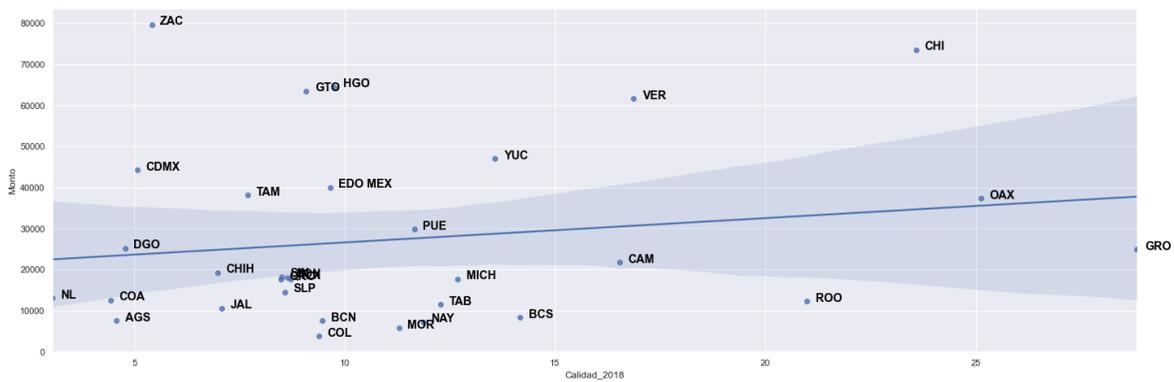
**Mapa 9. Monto ejercido a través de proyectos por entidad federativa por beneficiario-FISE (miles de pesos)**



**Mapa 10. Monto ejercido por municipio por beneficiario- FISM (miles de pesos)**



**Gráfica 25. Distribución del presupuesto de FAIS y de la carencia por calidad y espacios de vivienda por Entidad Federativa**



**Gráfica 26. Distribución del presupuesto de FAIS y de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda por Entidad Federativa**

