

# Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33



**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide  
se puede mejorar

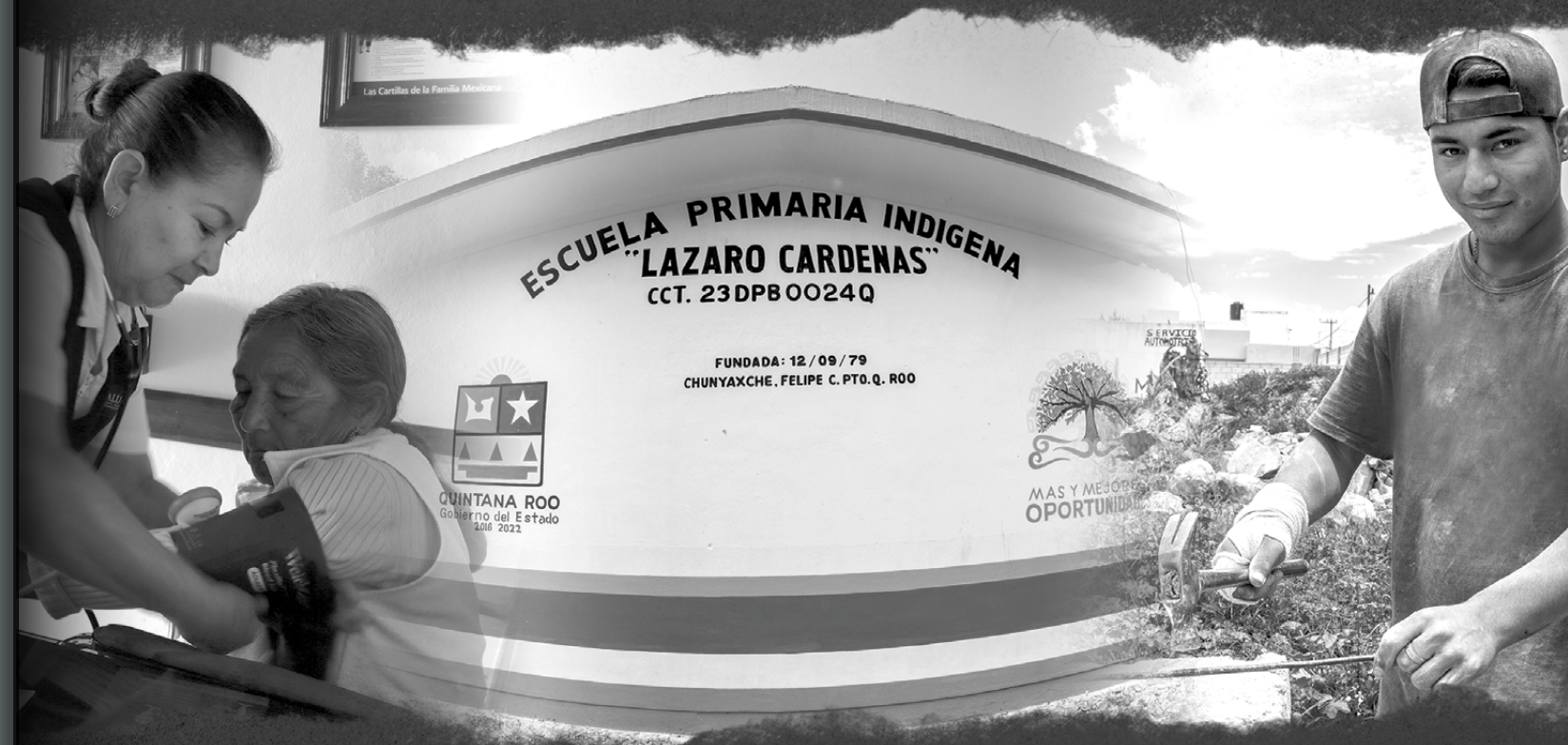
# Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33

## Lo que se mide se puede mejorar

El CONEVAL es una institución del Estado mexicano con autonomía técnica que evalúa los programas y las políticas de desarrollo social en el ámbito federal, y genera información con rigor técnico sobre los niveles de pobreza en el país.

El CONEVAL ha desarrollado una metodología confiable y transparente que permite medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.

Para mayor información consultar:  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33

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

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33.*  
Ciudad de México: CONEVAL, 2020.

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

### CONSEJO ACADÉMICO

**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

**Guillermo Cejudo Ramírez**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Claudia Vanessa Maldonado Trujillo**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Salomón Nahmad Sittón**

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

**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

### SECRETARÍA EJECUTIVA

**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

**Karina Barrios Sánchez**

Directora General Adjunta de Evaluación

**Édgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

**Alida Marcela Gutiérrez Landeros**

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

**Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

Agradecemos a Thania de la Garza Navarrete, Ricardo Aparicio Jiménez, Fernando Alberto Cortés Cáceres, Agustín Escobar Latapí y Graciela María Teruel Belismelis, quienes formaron parte del CONEVAL cuando se elaboró esta publicación.

### COLABORADORES

#### Equipo Técnico

**Karina Barrios Sánchez**

**Thania Paola de la Garza Navarrete**

**Liv Lafontaine Navarro**

**Juan Carlos Bernal Ruiz**

**Ana Gabriela López Díaz**

**Luis Eduardo Bastida Pérez**

**Adriana Jaramillo Carvallo**

**Mercedes Macías Corvera**

# Contenido

Índice de figuras y cuadros .....	5
Siglas y acrónimos .....	6
Glosario .....	7
Introducción.....	9
Capítulo 1 ¿Por qué es importante la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33?.....	11
Capítulo 2 Antecedentes de la evaluación al Ramo General 33.....	13
Capítulo 3 Marco normativo de evaluación del Ramo General 33 y su evolución.....	19
Capítulo 4 Proceso de integración de necesidades de evaluación.....	25
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales y de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social .....	28
Capítulo 5 Evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales.....	31
Horizonte de monitoreo y evaluación.....	32
Fichas de desempeño .....	34
Proceso de elaboración de la ficha de desempeño .....	36
Evaluaciones del desempeño .....	37
Proceso de elaboración de las evaluaciones del desempeño.....	39
Esquema de evaluación del desempeño.....	40
Evaluaciones estratégicas a los Fondos de Aportaciones Federales.....	42
Evaluaciones de la coordinación de los Fondos de Aportaciones Federales .....	42
Proceso de elaboración de las evaluaciones de la coordinación.....	44
Capítulo 6 Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales.....	47
Capítulo 7 Capacitación para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.....	49
Capítulo 8 Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones .....	51
Conclusiones: logros y retos .....	53
Referencias .....	57

# Índice de figuras y cuadros

## Figuras

Figura 1 Antecedentes de la evaluación a los Fondos del Ramo General 33.....	14
Figura 2 Marco normativo para la evaluación del Ramo General 33.....	21
Figura 3 Evolución del marco normativo de evaluación del Ramo General 33.....	22
Figura 4 Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación .....	27
Figura 5 Inventario de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social .....	28
Figura 6 Horizonte de monitoreo y evaluación del Ramo General 33 .....	33
Figura 7 Estructura de la ficha de desempeño.....	35
Figura 8 Proceso de elaboración de la ficha de desempeño.....	37
Figura 9 Proceso de elaboración de las evaluaciones del desempeño.....	40
Figura 10 Esquema de evaluación del desempeño.....	41
Figura 11 Modelo de los términos de referencia de la evaluación estratégica de la coordinación .....	43
Figura 12 Proceso de elaboración de las evaluaciones de la coordinación .....	44
Figura 13 Participación en los procesos de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.....	48

## Cuadros

Cuadro 1 Modelo de términos de referencia de la evaluación del desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales .....	38
--	----

## Siglas y acrónimos

<b>AE</b>	Área de evaluación
<b>FAETA</b>	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
<b>FAF</b>	Fondos de Aportaciones Federales
<b>FAFEF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
<b>FAIS</b>	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
<b>FAM</b>	Fondo de Aportaciones Múltiples
<b>FASP</b>	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
<b>FASSA</b>	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
<b>FD</b>	Ficha de desempeño
<b>FIDEFAF</b>	Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales
<b>FONE</b>	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
<b>FORTAMUNDF</b>	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
<b>LCF</b>	Ley de Coordinación Fiscal
<b>LGCG</b>	Ley General de Contabilidad Gubernamental
<b>LFPRH</b>	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
<b>PAE</b>	Programa Anual de Evaluación
<b>Ramo</b>	Ramo General 33
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>TdR</b>	Términos de referencia

## Glosario

<b>Análisis de gabinete</b>	Conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública.
<b>Área de evaluación (o unidad de evaluación) (AE)</b>	Área administrativa ajena a la operación de los programas federales o Fondos de Aportaciones Federales (FAF), con atribuciones en las dependencias y entidades para: 1) coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones; 2) evaluar sus resultados, calidad y cumplimiento normativo, y 3) enviar los resultados de la evaluación a las instancias.
<b>Dependencias coordinadoras</b>	Las que refieren los numerales Tercero, fracción V, y Décimo de los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y sobre la operación de los recursos del Ramo General 33.
<b>Evaluación</b>	Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad de resultados, impacto y sostenibilidad.
<b>Fondos de Aportaciones Federales</b>	Fondos establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).
<b>Instancias de coordinación de la evaluación</b>	Se refiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quienes ejercen las facultades de coordinación en el proceso de evaluación de acuerdo con el Programa Anual de Evaluación (PAE).
<b>Posicionamiento institucional</b>	Documento oficial que define la posición o postura de una dependencia o entidad relativa a los resultados y desarrollo de cada evaluación con la opinión fundada en los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas o recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas. Su elaboración es coordinada por el AE de la dependencia o entidad.

# INTRODUCCIÓN



El Ramo General 33 (Ramo) es uno de los principales mecanismos a través del cual la Federación transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Los recursos del Ramo son de carácter redistributivo, pues buscan asegurar niveles mínimos de provisión de servicios entre las entidades federativas y, para ello, destinan más recursos a las regiones y localidades con menor capacidad fiscal (Chiapa & Velázquez, 2011: 21). Creado a partir de la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1997, el Ramo es un elemento sustancial del proceso de descentralización de las funciones y recursos del Ejecutivo federal a los gobiernos locales con la finalidad de mejorar el bienestar de la población, porque robustece su capacidad de atender las demandas sociales al facilitar su identificación. En síntesis, impulsa tanto la eficacia y la equidad en la asignación de los recursos como la transparencia y rendición de cuentas en la asignación, distribución, administración, ejercicio y seguimiento de estos recursos.

Desde su fundación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado, en el marco de sus atribuciones, diversas evaluaciones al Ramo 33. A partir de 2013 emprendió el diseño de una estrategia de evaluación para cada uno de los fondos con el objetivo de generar información, mejorar la distribución y el ejercicio de los recursos, y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno. Esta estrategia parte de las lecciones aprendidas durante las evaluaciones al Ramo, 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 tomado parte de los estudios y evaluaciones coordinadas por el CONEVAL.

En la evaluación del Ramo General 33 y de los fondos que lo integran convergen múltiples actores en los tres órdenes de gobierno, en ocasiones específicas a la estructura gubernamental de cada una de las entidades federativas que reciben recursos. La evaluación, por tanto, tiene diversos objetivos y usos, y atiende a la oportunidad de la información y las necesidades de los actores relevantes y de la ciudadanía. La estrategia de evaluación del Ramo se diseñó para, 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 correspondiente a cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que se apliquen a perfeccionar la distribución y el ejercicio de los recursos, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, y la producción de información para la toma de decisiones.

Con el objetivo de orientar a la Federación y a los gobiernos locales en la evaluación de los fondos se elaboró el presente documento. Además de esta Introducción y las Conclusiones, la *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33* consta de ocho capítulos. En el capítulo 1 se resalta la importancia del Ramo y de su evaluación; en el capítulo 2 se explican los antecedentes de la evaluación y los principales hallazgos que dan sustento a la estrategia de evaluación; en el capítulo 3 se explora el marco normativo que regula la evaluación del Ramo y los fondos que lo integran, así como sus principales cambios; en los capítulos 4, 5 y 6 se describe el desarrollo del proceso de la evaluación de los fondos, desglosando cada una de sus fases; en el capítulo 7 se abordan aspectos relevantes sobre la capacitación para la evaluación de los fondos, y en el capítulo 8 se exponen los avances y retos que enfrenta la evaluación del Ramo.

# CAPÍTULO 1

**¿Por qué es importante la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33?**

# CAPÍTULO 2

Desde la década de 1990, en México está en curso un proceso de descentralización de la acción pública dirigido a la redistribución de las funciones de decisión y de operación de las políticas públicas; el propósito es acercarlas a la población que se beneficia de ellas. Este proceso se profundizó con la creación del Ramo General 33 a partir de la reforma a la LCF (CONEVAL, 2011: 6). La importancia del Ramo se constata desde la óptica del presupuesto: tan solo en 2019 se ejercieron 742.7 mil millones de pesos a través de este, lo que corresponde a más del 11% del gasto federal. Para dimensionar la importancia de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33), se puede decir que estas son equiparables al gasto destinado al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y que representan 2.2 veces el presupuesto ejercido por la Secretaría de Educación Pública (EDUCACIÓN).

En el presente documento se reconoce la importancia de la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del Ramo, porque la mayoría de los recursos de las aportaciones se asignan a la atención de necesidades básicas en materia de desarrollo social y por el peso de tales recursos en el gasto transferido a los gobiernos para la atención de estas necesidades, que solo en 2019 representaron casi el 40% de las transferencias de la Federación a las entidades federativas.<sup>1</sup>

Debido a la ausencia de una normativa precisa, la heterogeneidad y las limitaciones de la información disponible acerca del destino de los recursos, se ha producido apenas una incipiente documentación acerca de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos en lo que se refiere a su eficacia para atender las necesidades de la población (CONEVAL, 2011: 7). Por consiguiente, es primordial conocer en qué medida el ejercicio de los recursos que se destinan al gasto federalizado se asocia a la atención de las problemáticas sociales, e identificar cómo los recursos del fondo ayudan a la consecución de sus objetivos.

En esta *Guía* se plasma la estrategia de evaluación y coordinación de los distintos actores involucrados, se da cumplimiento al marco institucional y se promueven tres objetivos en el uso de las evaluaciones: 1) mejorar la distribución y el ejercicio de los recursos; 2) promover la transparencia y la rendición de cuentas, y 3) generar información que ayude a mejorar los mecanismos de descentralización de funciones y recursos del Gobierno federal a los gobiernos locales en México.

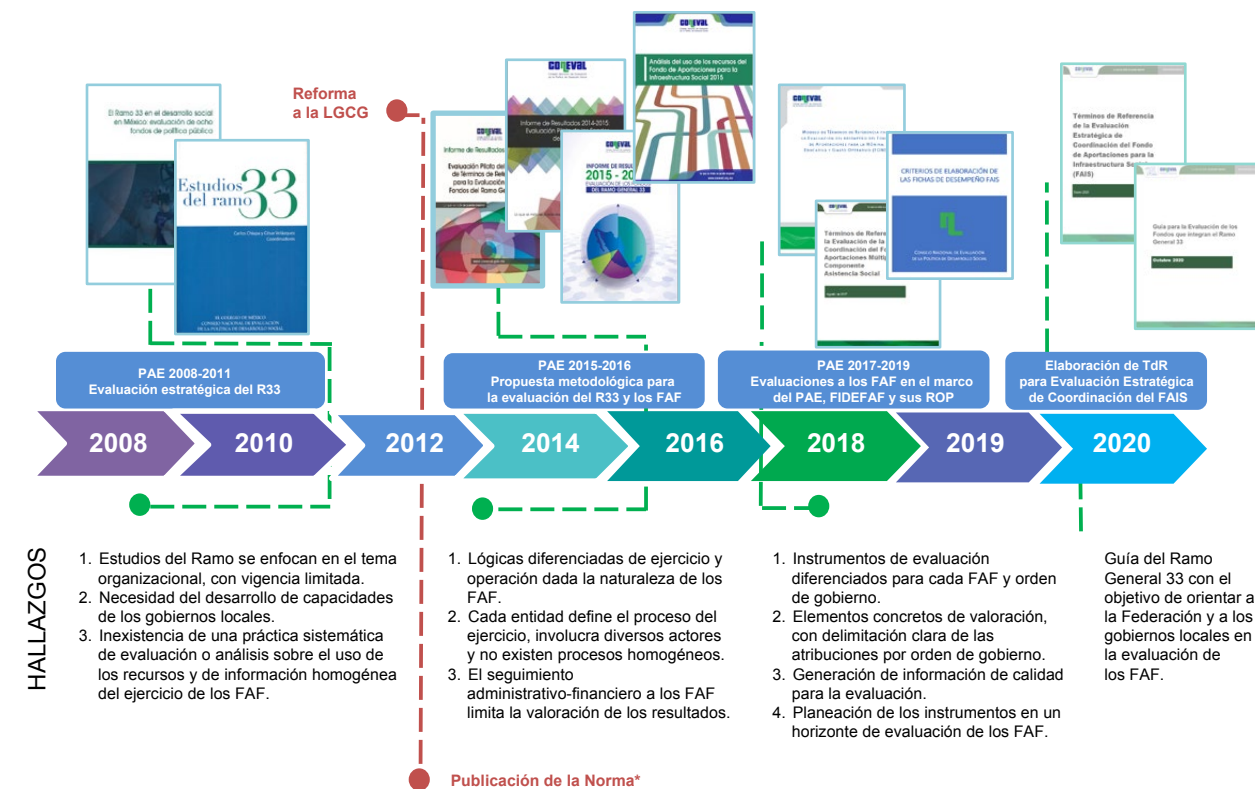
<sup>1</sup> Las transferencias de la Federación a las entidades federativas están compuestas por las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28); Provisiones Salariales y Económicas (Ramo 23); Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (Ramo 25), y Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33).

## Antecedentes de la evaluación al Ramo General 33



Desde su creación, el CONEVAL estableció una agenda de evaluación del Ramo, ya que estos recursos atienden demandas de desarrollo social de los gobiernos locales tales como educación, salud, alimentación e infraestructura social básica.

**Figura 1.** Antecedentes de la evaluación a los Fondos del Ramo General 33



\*Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas. Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las evaluaciones y estudios llevados a cabo entre 2008 y 2020.

En el año 2008 comenzó la evaluación estratégica con el desarrollo de un diagnóstico en el que se definió el objetivo y el protocolo de investigación de esta evaluación. Dicho estudio arrojó información básica sobre los fondos que integran el Ramo, así como sobre su evolución. El principal resultado fue determinar el alcance del Ramo a partir del marco jurídico y el gasto en los tres órdenes de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal (véase la figura 1).

Con la finalidad de dar continuidad a esta evaluación y a las acciones que se desprendieron de ella, en 2011 se publicó la evaluación estratégica *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública* (CONEVAL, 2011), cuyo principal objetivo fue examinar los resultados obtenidos del Ramo en los temas a los que se dirigen los fondos para generar recomendaciones que contribuyeran a mejorar la eficacia en la distribución de estos.

Con ese propósito se analizaron las fórmulas de distribución y los indicadores diseñados con la metodología del marco lógico de cada uno de los fondos y, además, como complemento se realizó trabajo de

campo en varias entidades federativas y municipios con el fin de profundizar en la operación de los ocho fondos.<sup>2</sup> En este proceso se examinaron los resultados obtenidos a partir de la distribución de los recursos de los fondos y se exploró la relación entre la distribución de los recursos y los objetivos que persiguen, además de identificar algunos de los retos que enfrenta la operación en el orden local (CONEVAL, 2011) (véase la figura 1).

Otro producto de esta evaluación fue la publicación del libro *Estudios del Ramo 33*, coordinado por el Colegio de México y el CONEVAL (Chiapa & Velázquez, 2011), trabajo que buscó escudriñar en las particularidades de los fondos que integran el Ramo a partir de una convocatoria conjunta con El Colegio de México para la presentación de estudios e investigaciones relacionados con la descentralización del gasto en México a través del Ramo 33, en torno a las siguientes temáticas: educación, salud, seguridad pública, infraestructura social y rendición de cuentas. Entre los principales resultados destaca que el proceso de descentralización enfrenta numerosos retos, así como la necesidad del desarrollo de capacidades para la distribución y ejercicio de los recursos y que los gobiernos locales tienen limitadas atribuciones de decidir sobre el ejercicio de los recursos (véase la figura 1).

A partir de la evidencia resultante de estos estudios y evaluaciones, y a raíz de la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) ocurrida en 2012,<sup>3</sup> fue clara la necesidad de contar con una agenda de evaluación. Asimismo, en reuniones con gobiernos estatales y ante las solicitudes de asesoría que hicieron al CONEVAL, se identificó que con el propósito de realizar las evaluaciones a los fondos del Ramo 33 los gobiernos locales utilizaban los modelos de términos de referencia (TdR) que el Consejo ha emitido para los programas federales. En este sentido, la necesidad de los gobiernos locales, en particular de los estatales, de evaluar los fondos del Ramo 33 se tradujo en una demanda constante al CONEVAL de asesoría técnica. Por ello, a partir de 2013 el Consejo emprendió una serie de actividades dirigidas a definir un esquema de evaluación del Ramo; entre ellas, la principal fue la elaboración de un modelo de TdR específico para evaluar los ocho fondos.

Como parte del mecanismo desarrollado por el CONEVAL para asegurar el rigor metodológico, en 2014 el Consejo coordinó la primera evaluación piloto del modelo de TdR para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33. Esta prueba piloto tenía el doble objetivo de probar el instrumento de evaluación para los ocho fondos y valorar su consistencia y orientación a resultados en cinco entidades: Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz. El principal hallazgo fue en torno al objetivo uno, al identificar que los fondos tienen lógicas diferenciadas y que, por tanto, era inviable contar con un modelo único de TdR para evaluar los ocho fondos (véase la figura 1). En consecuencia, resultó útil y relevante clasificar y valorar los fondos dada su naturaleza y características, es decir, sus objetivos, destinos y formas de operar. El proceso y los hallazgos de la evaluación se encuentran en el *Informe de resultados 2013-2014. Evaluación piloto del modelo de términos de referencia para la evaluación de los fondos del Ramo General 33*.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> En la evaluación se llevó a cabo trabajo de campo en seis estados del país: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora, mediante entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las dependencias estatales encargadas de operar los recursos derivados del Ramo. La evaluación, está disponible en [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)

<sup>3</sup> Para abundar más sobre los cambios a la normatividad, véase el capítulo 3.

<sup>4</sup> A fin de obtener información detallada de la evaluación piloto, dicho documento está disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Informes/Informe\\_Resultados\\_Ramo\\_33.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Informes/Informe_Resultados_Ramo_33.pdf)

En seguimiento a estos hallazgos, y de acuerdo con lo mandatado en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2015, el CONEVAL coordinó la segunda evaluación piloto de los fondos. En este ejercicio se desarrollaron dos modelos de TdR para evaluar igual número de conjuntos de fondos que compartían ciertas características según sus destinos de gasto. El primer modelo fue para probar los TdR de los fondos cuyo principal destino es el pago de nómina, es decir, para evaluar el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Mientras tanto, el segundo modelo comprendía al grupo compuesto por los fondos cuyo principal objetivo es el desarrollo de infraestructura social básica: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), componente de infraestructura educativa. Es importante mencionar que en este último también se evaluó el componente de asistencia social.<sup>5</sup>

Adicionalmente, con el objetivo de avanzar en la estrategia de evaluación, se realizaron estudios exploratorios de los tres fondos restantes, sobre los cuales se tenía menos información. Con estos, se recabó información sobre los objetivos y destinos de los fondos orientados al saneamiento financiero: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), además de analizar los mecanismos existentes para examinar el fondo dirigido a programas de seguridad pública, es decir, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Los procesos y resultados de las evaluaciones y estudios mencionados se encuentran en el *Informe de resultados 2014-2015: evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33*.

De forma paralela, en 2015 se llevó a cabo el *Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, debido a que en 2013 se modificó la fórmula de distribución del fondo con el objetivo de dirigir la asignación explícitamente a la atención de carencias sociales consideradas en la medición multidimensional de la pobreza. Con base en ello, el estudio se enfocó en analizar si dichos cambios normativos se reflejaron en la orientación de los recursos hacia la atención de la población con más carencias sociales.

De este conjunto de acciones se identificó la falta de elementos para valorar más allá de la eficacia en el ejercicio del gasto, es decir, en términos de la eficiencia u obtención de resultados producto de la aplicación de estos recursos, a causa principalmente de la reiterada heterogeneidad en la cantidad y calidad de la información generada por los gobiernos locales (véase la figura 1).

En consecuencia, durante 2016 y 2017 se prosiguió con el desarrollo diferenciado de la estrategia de evaluación de cada fondo, dado el grado de avance logrado en los ejercicios previos. En algunos casos, como el del FAM, se requería disponer de información pormenorizada sobre los objetivos y destinos del fondo, de modo que se continuó con la elaboración de estudios exploratorios, en tanto que, en otros casos,

<sup>5</sup> La evaluación piloto del primer grupo de fondos se llevó a cabo en los estados de Jalisco y Morelos, en tanto que los TdR del FAIS y el FAM se estudiaron experimentalmente en el estado de Zacatecas. Para mayor detalle de las evaluaciones y estudios coordinados en 2015, véase el *Informe de resultados 2014-2015: evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33*, disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_14\\_15.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf)

con la información recabada en los exploratorios, se procedió al desarrollo y prueba de metodologías de evaluación para el FAFEF y el FORTAMUNDF. En el resto de los fondos, con base en el avance obtenido en las dos pruebas piloto, en las que se probó y ajustó la metodología, en 2016 se publicó la metodología para la evaluación para cada uno de los fondos cuyo principal destino es la nómina: FONE, FASSA y FAETA.

Asimismo, a partir de 2017, derivado de los hallazgos relativos a la delimitación de atribuciones y la información disponible sobre los fondos, se empezaron a desarrollar otras metodologías particulares dirigidas a producir evidencia en torno a estos dos elementos. De este modo, en 2017 se publicó la metodología de las evaluaciones estratégicas de la coordinación de los fondos y se llevó a cabo la elaboración de instrumentos sintéticos de monitoreo y evaluación, como son las fichas de desempeño.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Cada una de las metodologías se describen en el capítulo 5 de este documento.

# CAPÍTULO 3

**Marco normativo de evaluación  
del Ramo General 33 y su evolución**

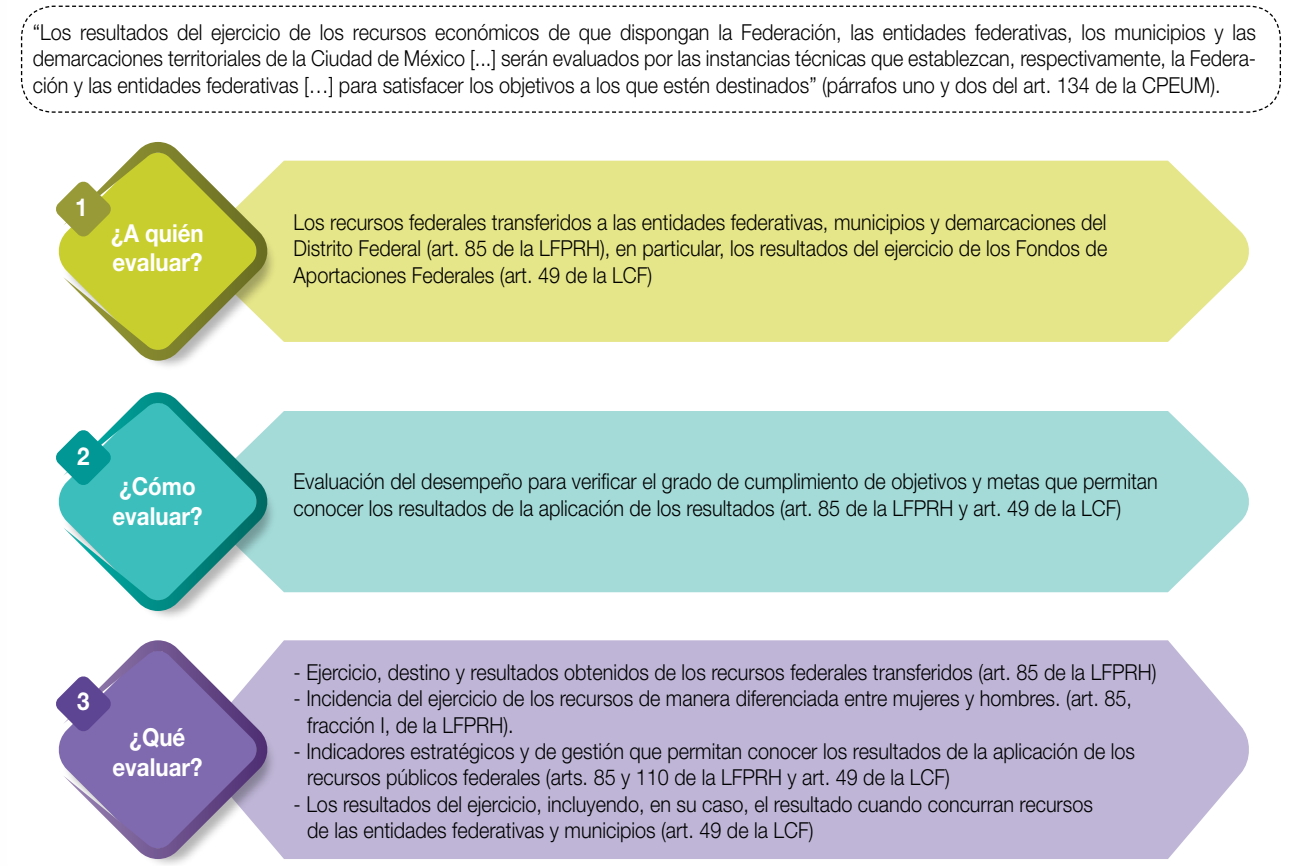
La formulación de la normativa en materia de evaluación, que institucionaliza su ejercicio, ha sido un proceso ininterrumpido en México. El impulso decisivo para el ejercicio continuo de la evaluación en los gobiernos locales emanó de dos acciones. La primera es la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), motor de la creación de la normatividad tocante a la evaluación en los gobiernos locales y de la LGCG en 2008, la cual obliga a los entes públicos a evaluar sus políticas públicas; la segunda es la fiscalización a los fondos del Ramo efectuada por la Auditoría Superior de la Federación a los gobiernos locales.

Este impulso no detonó el del desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación en los gobiernos subnacionales, porque desde hacía varios años algunas entidades federativas desarrollaban estrategias de evaluación<sup>7</sup> enfocadas en los programas y recursos propios que ejercen los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, aunque se reconoce que, como resultado de esta iniciativa, las entidades federativas procedieron a realizar evaluaciones a los fondos del Ramo.

Actualmente, el marco normativo de la evaluación del Ramo General 33 y sus fondos contempla lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la LCF y la LGCG, en donde se determina la obligatoriedad de evaluar los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas y los municipios por las instancias técnicas que determinen, respectivamente, la Federación y las entidades federativas. Esto se realiza a través de la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas en el ejercicio de las aportaciones federales, con base en indicadores estratégicos y de gestión, incluido, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas y los municipios. También se estipulan las instancias a cargo de llevar a cabo la evaluación, es decir, aquellas de los tres órdenes de gobierno, así como las que deben elaborar los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas: el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (véase la figura 2).

<sup>7</sup> Se sugiere revisar los tres diagnósticos de los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas que elabora el CONEVAL y la Memoria de la contribución del CONEVAL a la mejora de la política estatal de desarrollo social 2007-2014, disponibles en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Colaboracion-con-Entidades-Federativas.aspx>

**Figura 2.** Marco normativo para la evaluación del Ramo General 33

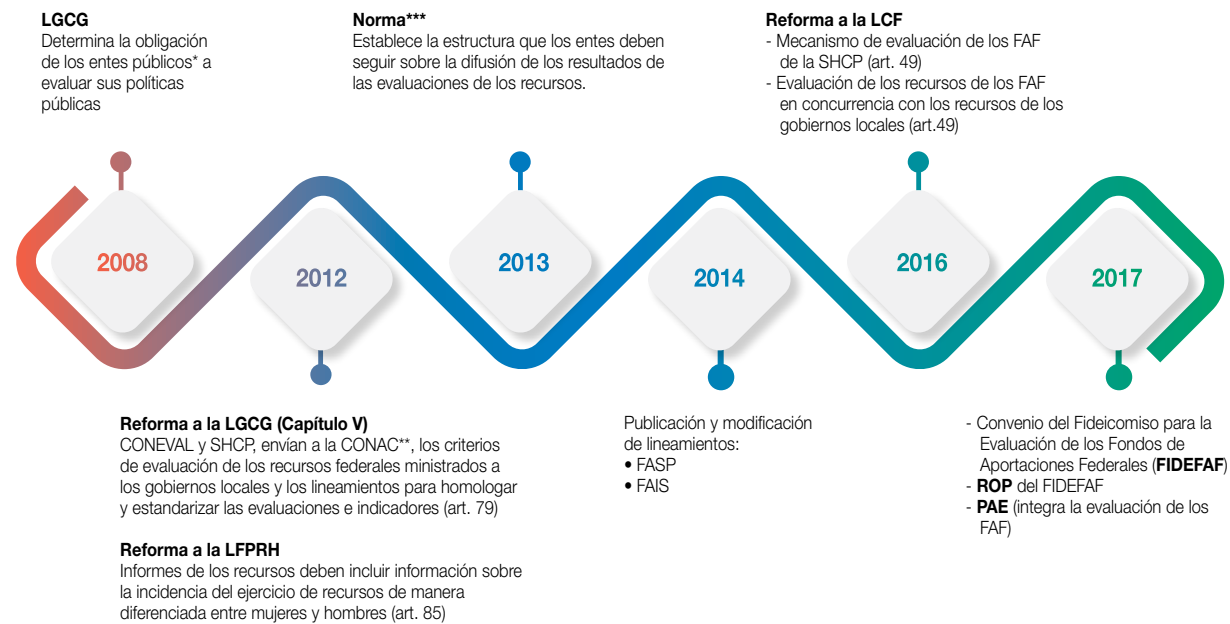


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la CPEUM, la LFPRH y la LCF.

A partir de la publicación de la LGCG, el marco normativo ha experimentado dos tipos de cambios, preponderantemente. Primero, aquellos que han precisado los procesos de coordinación y contratación de las evaluaciones, y segundo, los que han modificado y/o adicionado los elementos que deben evaluarse con respecto a los fondos (véase la figura 3).

En relación con los primeros, el principal fue la modificación a la LGCG en 2012, al adicionarse el capítulo V, De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas, donde se determinó que la SHCP y el CONEVAL, en el marco de sus atribuciones y de conformidad con el artículo 110 de la LFPRH, debían enviar al Consejo de Armonización Contable (Conac) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales de Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitieran homologar y estandarizar las evaluaciones (art. 79).

**Figura 3.** Evolución del marco normativo de evaluación del Ramo General 33



\* Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal.

\*\*Consejo de Armonización Contable.

\*\*\*Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la LFPRH, la LGCG y la LCF.

Derivado de esta obligación se emitió en 2013 la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos ministrados a las entidades federativas (Norma), con el propósito de uniformar el marco institucional de la política de evaluación en México.

Otro cambio importante se verificó en 2016 a la LCF, con el cual se determinó que para efectos de la evaluación se transferiría el 0.05% de los recursos de los FAF en el Presupuesto de Egresos de la Federación (con excepción del componente de servicios personales previsto para el FONE) al mecanismo que con tal propósito estableciera la SHCP (art. 49, fracción v),<sup>8</sup> por lo que en junio de 2017 se firmó el Convenio del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).<sup>9</sup> En septiembre de ese mismo año, la SHCP envió a las dependencias coordinadoras de los FAF y al CONEVAL las Reglas de Operación (ROP) del fideicomiso.<sup>10</sup> Acerca de la evaluación de los resultados del ejercicio de los FAF, en esa reforma a la LCF se adicionó que esta debía incluir, “en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (art. 49, fracción v). Asimismo, a partir de 2017

<sup>8</sup> El mecanismo que estableció la SHCP fue el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), cuyos recursos ascienden a 341 millones de pesos; la aportación inicial fue de 164.4 millones en 2017, a lo que se sumaron 176.6 millones en 2018 (DOF, 2016, 2017).

<sup>9</sup> Firmaron el convenio la SHCP, en su carácter de fideicomitente, y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército), en su condición de fiduciario.

<sup>10</sup> Las ROP regulan los criterios y procedimientos para la autorización de los pagos con cargo al FIDEFAF exclusivamente para la contratación del proceso de las evaluaciones de los FAF y el desarrollo de metodologías o TdR para la realización de evaluaciones a los FAF. Las ROP están disponibles en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605654/Reglas\\_de\\_Operaci\\_n\\_FIDEFAF\\_act\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605654/Reglas_de_Operaci_n_FIDEFAF_act_2021.pdf)

la SHCP y el CONEVAL incorporaron en el PAE la evaluación a los fondos, de conformidad con las atribuciones que les concede la fracción IV del artículo 110 de la LFPRH y el artículo 303 Bis de su Reglamento. Además, en el PAE 2019 se estableció el ámbito de coordinación que cada una de estas instancias tendría en relación con los fondos, clasificándolos en sociales (CONEVAL) y no sociales (SHCP).<sup>11</sup>

Adicional a esos cambios, sobre los informes de los recursos transferidos, en 2012 se modificó la LFPRH para incorporar la información sobre la incidencia del ejercicio de los recursos de los FAF de manera diferenciada entre mujeres y hombres (art. 85, fracción ii).

<sup>11</sup> Los FAF del ámbito de coordinación del CONEVAL son: FAIS, FASSA, FAETA, FAM y FONE; por su parte, los fondos del ámbito de coordinación de la SHCP son: FAFEE, FORTAMUNDF y FASP.

# CAPÍTULO 4

Proceso de integración  
de necesidades de evaluación



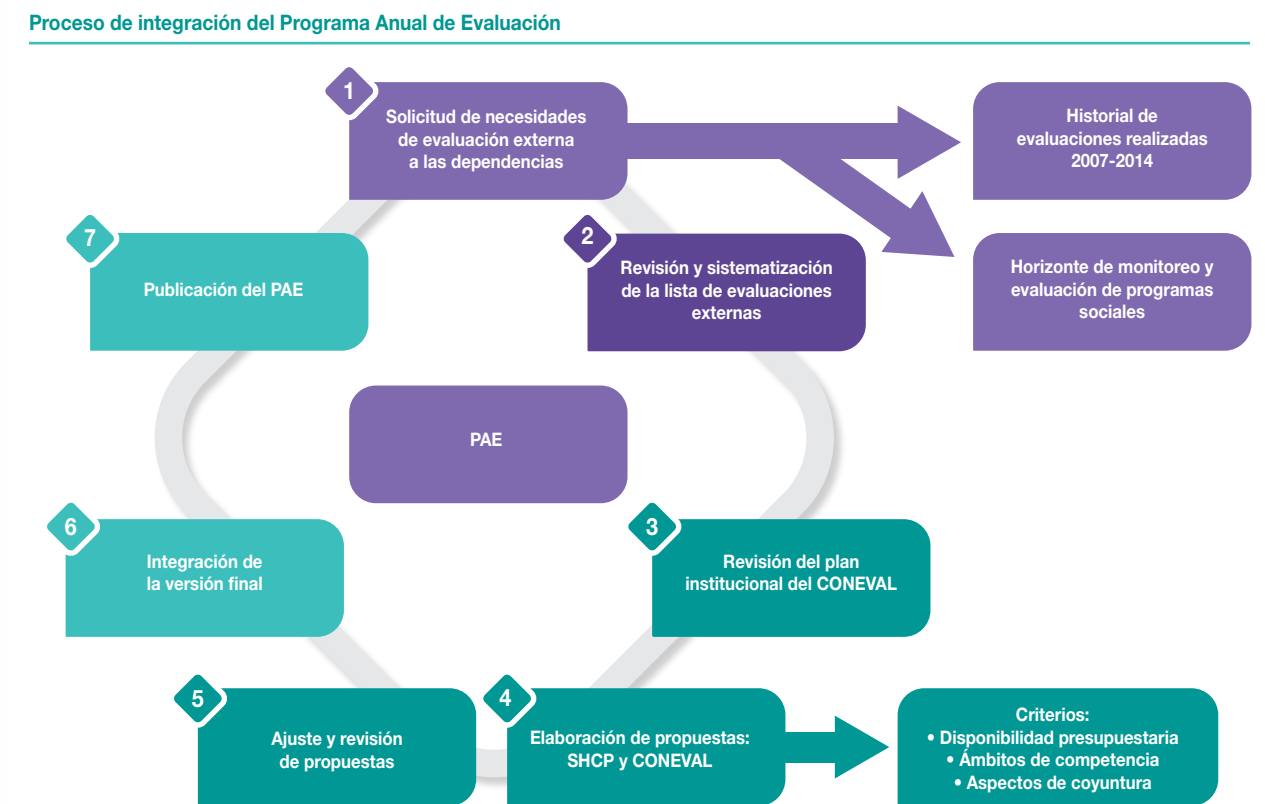
Al incluirse la evaluación a los FAF en el PAE (véase la figura 3) se determinó que las AE de las dependencias coordinadoras de los fondos serían las responsables de coordinar las evaluaciones que se les realizaran en los ámbitos federal y estatal conforme a lo señalado en el PAE, el contrato del FIDEFAF y en sus ROP. Asimismo, a partir del PAE de 2019 se determinó que las evaluaciones a los fondos en las entidades federativas, los municipios o alcaldías de Ciudad de México, en cumplimiento de sus atribuciones, se llevarían a cabo con independencia y de manera complementaria a las consideradas en ese PAE de orden federal (numeral 12 del PAE 2019). El cometido de esta medida fue evitar duplicidades, pues las entidades federativas podrían considerar la agenda de evaluación federal establecida en este documento para elaborar su planeación en materia de evaluación de los fondos.

Al respecto, la integración de las necesidades de evaluación federal de los FAF se incluye en el PAE del año en curso. En este documento normativo, publicado anualmente por el CONEVAL y la SHCP, se definen las evaluaciones en cada ejercicio fiscal y se dan a conocer todas las de orden federal a cumplimentar a programas, fondos o políticas, los ejercicios fiscales a evaluar y el cronograma de ejecución.

El proceso de integración del PAE da inicio con la solicitud por parte del CONEVAL de las necesidades de evaluación de las entidades y dependencias federales. En el caso de los FAF, dichas necesidades son identificadas por las dependencias coordinadoras de los fondos. El proceso concluye con la publicación del PAE (CONEVAL, 2015) (véase la figura 4).

Adicionalmente, para programar las evaluaciones que serán mandatadas en el PAE a los fondos del ámbito social, se toma en consideración tanto el *horizonte de monitoreo y evaluación del Ramo General 33* (véase la figura 6) como el *esquema de evaluación del desempeño del Ramo General 33* (véase la figura 10), con la intención de establecer un vínculo entre el año de gobierno que transita la entidad federativa y el fondo que será evaluado. Esta relación se explica con más detalle en el capítulo 5 de esta *Guía*.

**Figura 4.** Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación



Fuente: Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015 (CONEVAL, 2015).

Asimismo, dada la reforma a la LCF en 2016, se debe tener en cuenta lo estipulado en el mecanismo de pago de las evaluaciones a los FAF, es decir, el FIDEFAF. En las ROP de este fideicomiso se determina que, posterior a la emisión del PAE, la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP elabora el Listado de Evaluaciones (numeral 10), y se señala el procedimiento, plazos y requisitos para aprobar la aplicación de recursos para la contratación de servicios dirigidos al desarrollo de evaluaciones a los FAF contenidas en el Listado.<sup>12</sup>

En ese tema, es fundamental la articulación entre los gobiernos locales y las dependencias coordinadoras, y de estas últimas con las instancias de coordinación de la evaluación: el CONEVAL y la SHCP, en cuanto a la definición e integración de necesidades de acuerdo con los dos mecanismos mencionados, en el marco de sus atribuciones y coordinación.

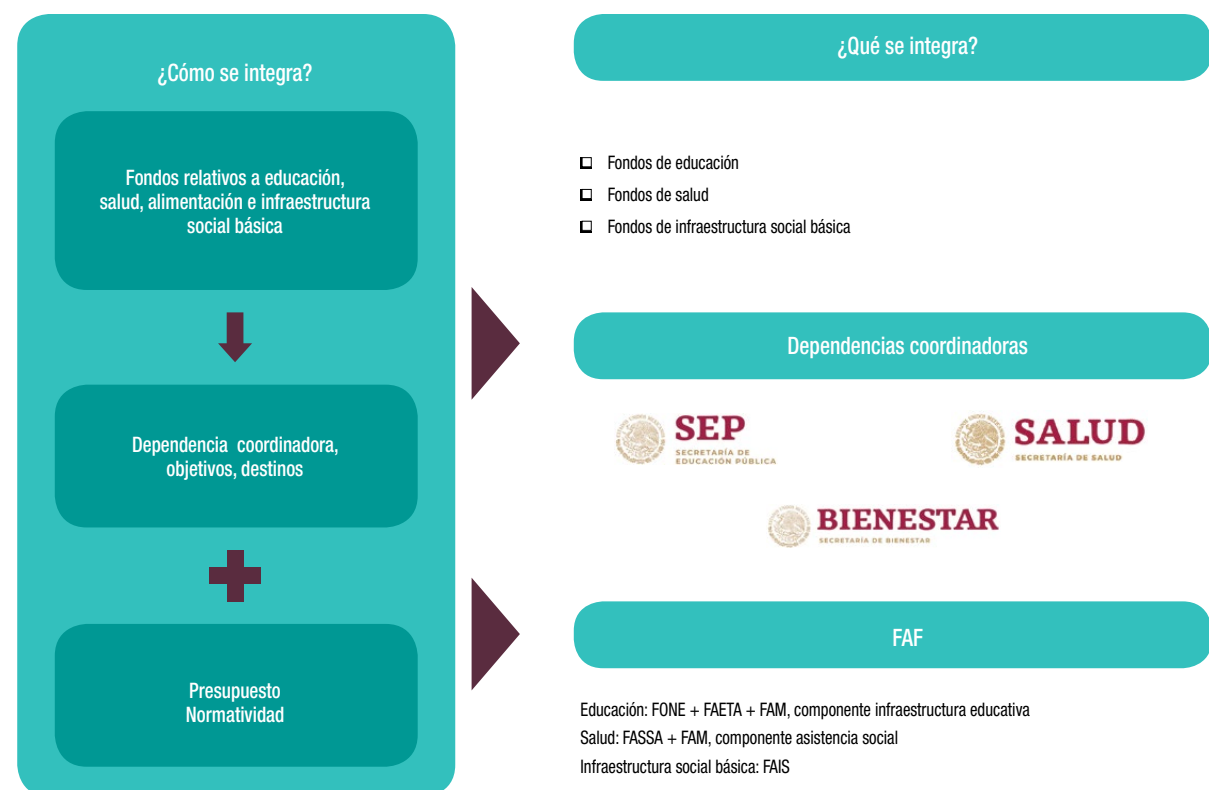
<sup>12</sup> Véase el capítulo V de la ROP del FIDEFAF.

## Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales y de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social

Con el propósito de orientar y mejorar la política de desarrollo social es indispensable conocer los diferentes instrumentos con los que cuenta el gobierno para atender las problemáticas sociales. Entre ellos está el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* (Inventario CONEVAL), el cual consiste en una lista de las intervenciones sociales del Gobierno federal instalada en una aplicación en línea que produce información estructurada y sintética sobre sus características (CONEVAL, 2015). A partir de 2019 se agregó al Inventario CONEVAL el Inventario de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social. Este último instrumento de trabajo tiene dos ventajas: primero, integra variables relevantes que permiten conocer y dimensionar el alcance de los FAF, y segundo, permite definir el universo de los FAF que contribuyen al desarrollo social. Además, integra y sistematiza información relevante de los fondos sobre: 1) sus datos generales, como la modalidad y la clave, la dependencia coordinadora y los componentes del fondo, en caso de existir; 2) el derecho social que atiende; 3) su presupuesto, y 4) los vínculos con la normatividad de cada uno, entre las principales temáticas.

Para delimitar los FAF en materia del desarrollo social se identifican aquellos que se relacionan con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. En particular se trata de los fondos relativos a educación, salud, alimentación e infraestructura social básica (véase la figura 5).

**Figura 5** Inventario de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Con base en lo anterior se desprende que el Inventario CONEVAL contribuye tanto al análisis como a la toma de decisiones de política pública, además de ser una herramienta de consulta y análisis de información de los programas y las acciones de desarrollo social que favorece la transparencia y la rendición de cuentas. Adicional a lo anterior, el Inventario CONEVAL completa la información sobre los programas y las acciones sociales gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, y se constituye en un instrumento útil para identificar vacíos, similitudes y complementariedades de la acción pública.<sup>13</sup> Como ya se mencionó, a partir del PAE 2019 se determinó que correspondería al Consejo la coordinación de las evaluaciones que se realizaran en materia de desarrollo social a las políticas y acciones federales incluidas en el Inventario CONEVAL, así como a los fondos FONE, FASSA, FAETA, FAM y FAIS.


El objetivo de este conjunto de instrumentos y acciones es afinar la coordinación entre el CONEVAL y la SHCP como instancias de coordinación de la evaluación, mediante la asistencia pertinente a las dependencias coordinadoras, y, a la par, avanzar en la implementación de la estrategia de evaluación del Ramo, particularmente en el diseño de instrumentos específicos para la evaluación de cada uno de los ocho fondos.

<sup>13</sup> El *Inventario Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social* está disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)



# CAPÍTULO 5

**Evaluación a los Fondos  
de Aportaciones Federales**



Contar con instrumentos de evaluación claros y diseñados con rigor metodológico desemboca en evaluaciones confiables cuyos resultados sean válidos. Para asegurar la calidad de los instrumentos de evaluación, en su factura se consideran aspectos que eleven la utilidad de la información que se desprende de esta. Por ejemplo, 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 TdR de las evaluaciones se prueban en diferentes fases para comprobar su relevancia y correcta respuesta a las preguntas de evaluación. Por medio de las pruebas piloto se determina el nivel de ajuste de la evaluación al contexto local y a las realidades operativas en las entidades federativas (CONEVAL, 2018).<sup>14</sup>

La estrategia de evaluación del Ramo General 33 tiene un triple propósito: primero, ordenar las necesidades de la evaluación en correspondencia con los de los actores involucrados en los fondos en los tres órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con el que cuenta cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que se empleen en: 1) optimizar la distribución y el ejercicio de los recursos; 2) promover la transparencia y la rendición de cuentas, y 3) producir información para la toma de decisiones (CONEVAL, 2018).

Dicha estrategia consta de un conjunto de instrumentos de evaluación organizados a través del horizonte de monitoreo y evaluación del Ramo General 33 (véase la figura 6) y del esquema de evaluación del desempeño del Ramo General 33 (véase la figura 10). Tales elementos facilitan la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazos porque vinculan los instrumentos de monitoreo y evaluación con los actores relevantes, es decir, 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 (CONEVAL, 2018).

## Horizonte de monitoreo y evaluación

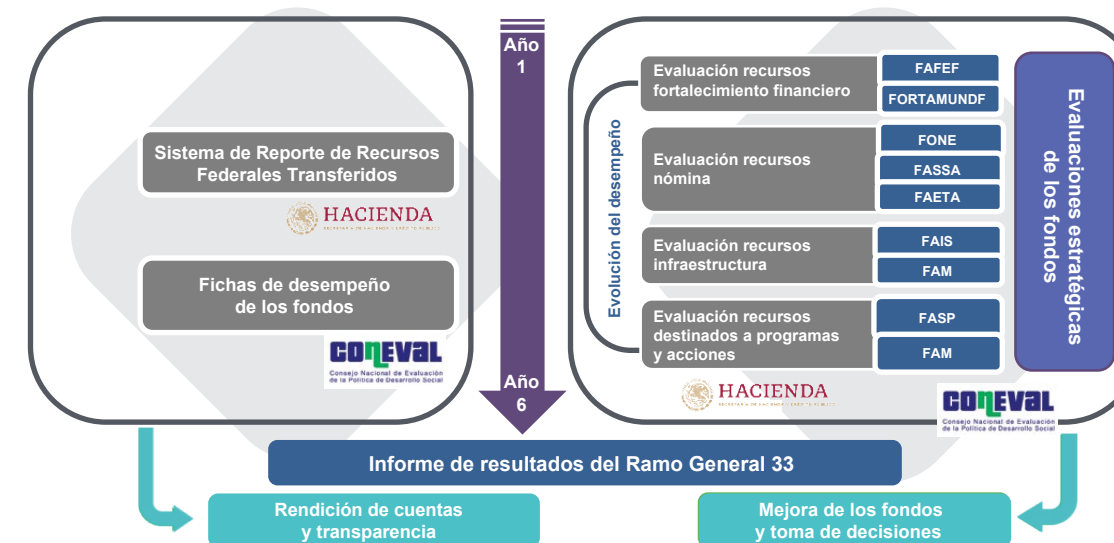
Como el horizonte muestra las evaluaciones y acciones de monitoreo que deben ejecutarse para cada uno de los fondos, así como a qué objetivo de política pública contribuyen, los instrumentos se agrupan en tres conjuntos, en concordancia con su utilidad (véase la figura 6), y se asocian con los actores a quienes se dirigen los informes de evaluación.

El primer grupo de instrumentos de monitoreo y evaluación promueve la transparencia y la rendición de cuentas (figura 6, izquierda). En estos se incluye el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT), antes Sistema de Formato Único (SFU), administrado por la SHCP, mediante el cual las entidades federativas y municipios hacen el reporte del destino, ejercicio e indicadores de los recursos transferidos a las entidades federativas,<sup>15</sup> además de instrumentos sintéticos para integrar y valorar la información generada por los distintos actores; el objetivo es mejorar la cantidad y calidad de la información para la evaluación de los fondos.

<sup>14</sup> Véase el documento *Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*, disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Calidad\\_de\\_las\\_evaluaciones\\_tercera\\_edicion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Calidad_de_las_evaluaciones_tercera_edicion.pdf).

<sup>15</sup> La SHCP ha migrado parcialmente el sistema al que hace referencia el artículo 85 de la LPPRH hacia una nueva plataforma tecnológica que pondrá a disposición de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de Ciudad de México para mejorar su utilidad y el rendimiento del sistema de reporte (SHCP, 2018).

Figura 6 Horizonte de monitoreo y evaluación del Ramo General 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Uno de estos instrumentos es la ficha de desempeño (FD) de los FAF (para una explicación detallada de este instrumento véase el apartado "Fichas de desempeño" en este mismo capítulo). Estos informes permiten recolectar la información de las entidades federativas, ordenarla y mejorar su calidad, en beneficio de las dependencias coordinadoras de los fondos en el ámbito federal, y de la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de sus atribuciones.

El segundo grupo comprende 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 6). Estos instrumentos tienen el propósito de contribuir a generar información sobre los resultados del ejercicio de los recursos en el bienestar de la población y conocer qué mejoras se podrían incorporar en los fondos para lograr una gestión más eficiente. Este grupo se compone de las evaluaciones dirigidas a las entidades federativas (y, en su caso, los municipios) por fondo llamadas *evaluaciones del desempeño*<sup>16</sup> y de las *evaluaciones estratégicas*, las cuales tienen una perspectiva federal para la mejora en las acciones y/o funciones de las dependencias coordinadoras federales referentes tanto a la integración, distribución y seguimiento de los fondos como a temas de estrategias, políticas o acciones con respecto al Ramo.

<sup>16</sup> En el PAE federal se han mandatado las evaluaciones para que las dependencias coordinadoras de los fondos en el ámbito federal las elaboren; sin embargo, los gobiernos locales también pueden utilizar el modelo para llevar a cabo las suyas.

El tercer elemento se refiere a los *informes de resultados* del Ramo, documentos que sintetizan el resultado de las evaluaciones realizadas a los fondos en los ejercicios fiscales correspondientes y el avance en la definición de la estrategia de evaluación del Ramo. Este informe aporta a los objetivos de evaluación enunciados en la figura 6.<sup>17</sup>

A continuación, se describen cada una de las metodologías que integran el horizonte citado y el proceso que se propone desarrollar en la coordinación de cada una de las evaluaciones. Los procesos tienen en cuenta las acciones o etapas de las que consta la evaluación y los actores que participan en ellas. El CONEVAL afirma que se obtienen mejores resultados de un proceso de evaluación cuando este se desarrolla de manera participativa, es decir, cuando los responsables de los fondos se involucran activamente en el proceso y se conocen sus perspectivas.

## Fichas de desempeño

Uno de los principales retos que ha debido encarar la evaluación de los FAF son las limitaciones en cuanto a la información disponible. Si bien sobresale el avance tanto federal como local en el desarrollo de sistemas informáticos para el reporte del ejercicio y destino de los fondos (CONEVAL, 2018), la información presenta áreas de mejora en la desagregación y consistencia de los datos y en la heterogeneidad que prevalece en la cantidad y calidad de la información de los gobiernos locales. En virtud de ello fue indispensable contar con un instrumento que permitiera incrementar la calidad de la información producida por las entidades federativas, los municipios y las dependencias coordinadoras, y fomentar la cultura de la evaluación en las entidades federativas y su apertura a la misma. En 2016 el Consejo emprendió la elaboración de las fichas de desempeño de los FAF.

"Heterogeneidad en la cantidad y calidad de la información disponible sobre el destino, ejercicio y resultados de los FAF".

La FD<sup>18</sup> es un instrumento homogéneo y sintético para el monitoreo y la evaluación de un ejercicio fiscal concluido de las 32 entidades federativas, cuyo objetivo es, por una parte, ampliar, actualizar y mejorar la información disponible, y por la otra, fomentar la cultura de la evaluación en las entidades federativas. La FD, además de responder a esta necesidad, contribuye al cumplimiento del artículo 49 de la LCF y del artículo 110 de la LFPRH.

<sup>17</sup> Los informes están disponibles en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Informes\\_Resultados\\_Ramo\\_33.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Informes_Resultados_Ramo_33.aspx).

<sup>18</sup> La metodología y el diseño final de los reportes de las fichas de desempeño de cada uno de los FAF en el ámbito de desarrollo social se encuentran disponibles en la página de internet del CONEVAL.

Cada FD está integrada por nueve secciones, cuyos contenidos se ajustan a las características, objetivos y destinos de los fondos. La figura 7 muestra la estructura general de la FD.<sup>19</sup>

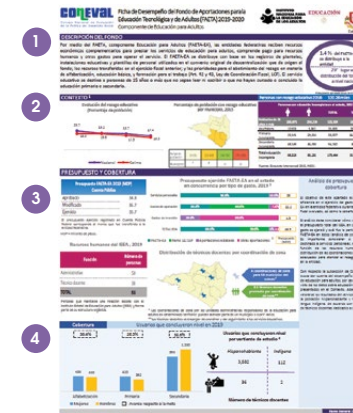
Figura 7. Estructura de la ficha de desempeño

1. Descripción del fondo.

2. Contexto social.

3. Presupuesto y ejercicio del gasto. Ejercicio, destino y resultados, incluyendo, en su caso, cuando concurren recursos (art. 85, fracción II, de la LFPRH y art. 49, fracción V, de la LCF)

4. Cobertura. Incidencia de los recursos de manera diferenciada entre mujeres y hombres (art. 85, fracción II, de la LFPRH)



5. Indicadores. Cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores estratégicos y de gestión (fracción V, art. 49 de la LCF y fracción I, art. 85 de la LFPRH)

6. Análisis FODA y seguimiento a las recomendaciones (Numerales 15 y 17 de la Norma\*)

7. Calidad y suficiencia de la información

8. Recomendaciones

9. Datos de contacto



\* Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Las dos primeras secciones (Descripción del fondo y Contexto social) delimitan los alcances del fondo: al exponer de forma breve sus objetivos y destinos, el porcentaje del presupuesto asignado a la entidad, así como las variables que expresan los requerimientos y/o problemas a los cuales el fondo se propone aportar o que permiten orientar la planeación y el ejercicio de los recursos. En la sección 3 (Presupuesto y ejercicio del gasto) se analiza cómo se atendieron las necesidades tomando como base la asignación y el ejercicio del gasto en la entidad federativa. En la sección 4 (Cobertura) se indica el ejercicio, destino y resultados del fondo y la incidencia sobre la población beneficiaria de los recursos, desagregados por sexo. Por su parte, en la sección 5 (Indicadores) se desglosa el avance con respecto a la meta de los indicadores estratégicos y de gestión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) federal del fondo. En la sección 6 (Análisis FODA y seguimiento a recomendaciones) se identifican las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del fondo en la entidad federativa que es objeto de la evaluación, además de los mecanismos que se han diseñado en la entidad federativa para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. En la sección 7 (Calidad y suficiencia de la información) se valora la suficiencia y la calidad de la información disponible para la integración de las distintas secciones de la ficha. Adicionalmente, con base en la información disponible en la ficha, se analizan los mecanismos empleados para atender las recomendaciones provenientes de las evaluaciones externas al fondo en la entidad y se seleccionan las recomendaciones de la evaluación consistentes con el análisis FODA, que sean factibles y orientadas

<sup>19</sup> Información detallada sobre las características de las FD se encuentra en Criterios de elaboración de las Fichas de Desempeño, disponible en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias\\_Evaluacion.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx)

a cada uno de los retos identificados. (Sección 8. Recomendaciones). Por último, en la sección 9 (Datos de contacto) se asientan los datos de contacto de: a) los responsables de la información de la ficha (gobiernos locales), b) la responsable de la elaboración de la ficha (por ejemplo, la dependencia coordinadora en el ámbito federal) y c) el responsable del diseño de la ficha (CONEVAL).

En general, la información que se extrae a partir de las FD, además de abonar a la transparencia y la rendición de cuentas, permite elaborar información de calidad a fin de realizar evaluaciones más puntuales de los FAF, tanto del ámbito local como federal. Sus principales usuarios son los gestores locales de los fondos, las dependencias coordinadoras en el ámbito federal y las instancias de coordinación de la evaluación.

#### Ventajas de la FD de los FAF:

1. Integra información vigente y relevante sobre los fondos en un determinado ejercicio fiscal.
2. Contiene información sobre el desempeño del fondo en la entidad.
3. Valora la información que promueve su mejora.
4. Es realizada por las dependencias coordinadoras en colaboración con los gobiernos locales y no tiene costo.
5. Fomenta la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno y el desarrollo de sus capacidades de evaluación.

### Proceso de elaboración de la ficha de desempeño

En el proceso de elaboración de la FD participan los actores de los tres órdenes de gobierno, es decir, instancias de coordinación de la evaluación, dependencias coordinadoras de los fondos y gobiernos locales (véase la figura 8). El proceso inicia con la emisión del PAE, por el CONEVAL y la SHCP en conjunto, donde se determina qué fondos serán evaluados cada año. En seguida, el CONEVAL lleva a cabo la capacitación de la dependencia coordinadora del fondo sobre el instrumento y proceso de evaluación; asimismo, proporciona asistencia técnica para la capacitación a las entidades federativas. Una vez que los actores conocen el instrumento de evaluación y sus alcances, el Consejo expide la solicitud de información a la dependencia coordinadora, la cual está a cargo de recolectarla de las distintas fuentes a las que los gobiernos locales reportan. A partir de esta, la dependencia coordinadora desarrolla la evaluación para las 32 entidades federativas.

Posteriormente, el CONEVAL emprende la retroalimentación de ese diagnóstico, es decir, la revisión y emisión de comentarios. No obstante, el involucramiento de los gobiernos locales en este paso es decisivo, pues son ellos los ejecutores de los recursos y quienes suministran la información para la evaluación. Su participación es responsabilidad de la dependencia coordinadora del fondo, la cual ejecuta la evaluación a través de sus enlaces. Una vez que los comentarios son atendidos, la dependencia coordinadora integra la versión final de las fichas, misma que envía a las entidades federativas para que emitan su posicionamiento institucional sobre la evaluación.<sup>20</sup>

Esta debe ser publicada junto con la evaluación, posterior a su envío a las instancias, y ambas actividades deben realizarse según el cronograma de ejecución definido en el PAE.<sup>21</sup>

Figura 8. Proceso de elaboración de la ficha de desempeño



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### Evaluaciones del desempeño

La evaluación del desempeño de los FAF responde a la normatividad en materia de evaluación para los fondos, en particular a lo dispuesto en la LCF y en el artículo 110 de la LFPRH.

Seguimiento administrativo-financiero a los FAF, lo que limita la valoración de los resultados en términos del cumplimiento de sus objetivos.

En las evaluaciones piloto que han sido coordinadas por el Consejo se detectó que, en general, se daba un seguimiento administrativo-financiero a los fondos, limitando la valoración de los resultados en términos del cumplimiento de los objetivos y la medición de los resultados con respecto al ejercicio de estos recursos por parte de los gobiernos locales.

Con la finalidad de mejorar la orientación a resultados de los fondos, en 2016 se publicaron los primeros TdR<sup>22</sup> para la evaluación del desempeño del grupo de fondos cuyo principal destino es el pago de nómina.

El objetivo de estos modelos de TdR es evaluar el desempeño de las aportaciones en la entidad federativa para un ejercicio fiscal concluido con el propósito de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.

<sup>20</sup> La posición institucional es una opinión fundada relativa a los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas o recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.

<sup>21</sup> En la sección Difusión de resultados del PAE se fijan los plazos y las instancias a las que deben enviarse los informes finales.

<sup>22</sup> Los TdR para la evaluación del desempeño del FONE, FASSA y FAETA se encuentran disponibles en la página del CONEVAL.

Los TdR abordan cuatro temáticas: 1) contribución y destino; 2) gestión y operación; 3) generación de información y rendición de cuentas, y 4) orientación y medición de resultados (véase el cuadro 1).

Si bien se parte de un esquema, dado que el destino común de los tres fondos es pago de servicios personales y gastos de operación, los TdR de cada fondo se ajustan a las características de los servicios que son financiados con los recursos de estos FAF, es decir, servicios de educación básica y normal para el FONE, educación tecnológica y de adultos para el FAETA, y servicios estatales de salud para el FASSA.<sup>23</sup>

Para elaborar los TdR se tomó como referencia el modelo de TdR de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR). Esto significa que consiste en una batería de preguntas cerradas, en las cuales se definen niveles de valoración de acuerdo con la información disponible y con preguntas abiertas que dan elementos para profundizar en las temáticas abordadas.

**Cuadro 1.** Modelo de términos de referencia de la evaluación del desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	SECCIONES TEMÁTICAS	NÚMERO DE PREGUNTAS
1. Analizar la contribución y el destino de las aportaciones en la prestación de los servicios en la entidad federativa.	Contribución y destino	4
2. Analizar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en la entidad federativa, así como los actores involucrados, y la coordinación entre estos. 3. Examinar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo en la entidad federativa.	Gestión de operación	5
4. Examinar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en la entidad federativa, así como los mecanismos de la rendición de cuentas.	Generación de información y rendición de cuentas	3
5. Examinar la orientación a resultados, así como el desempeño del fondo en la entidad federativa.	Orientación y medición de resultados	4

Nota: Los TdR del FAETA tiene una pregunta adicional en la sección de Contribución y destino.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los TdR de evaluación del desempeño del FONE, FASSA y FAETA.

Con este esquema de valoración se definen referentes en términos del nivel de institucionalización que deben tener los fondos, lo que incentiva que los responsables de estos promuevan una orientación a resultados en el ejercicio de los recursos. Otros beneficios es que 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 las buenas prácticas (CONEVAL, 2018).

#### Ventajas de la evaluación del desempeño de los FAF:

1. Modelo general de TdR que comparte los objetivos y la estructura de la evaluación, ajustado a las características de los servicios que prestan los FAF.
2. La estructura de los TdR se inspira en la ECR, un modelo sencillo y conocido por los gobiernos locales con el cual se determinan referentes de institucionalización.
3. Es útil para mapear los procesos clave en la gestión del fondo en la entidad.
4. Considera los elementos normativos para la evaluación de los FAF.

<sup>23</sup> Los modelos de términos de referencia para la evaluación del desempeño de los Fondos en las entidades federativas están disponibles en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias\\_Evaluacion.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx)

La evaluación consiste en un análisis de gabinete fundamentado en la información que proporcionan las dependencias encargadas de la gestión del fondo en la entidad, es decir, contempla actividades como el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, documentos normativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas, etc. De acuerdo con las necesidades de información y la forma de gestionar el fondo en la entidad, se realizan entrevistas a profundidad con servidores públicos de las dependencias responsables de los procesos del fondo en la entidad federativa.

Los resultados de la evaluación tienen una incidencia directa en el mejoramiento del 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 su marco de actuación. Por esa razón se dirige principalmente a los gestores y operadores del fondo en las entidades federativas.

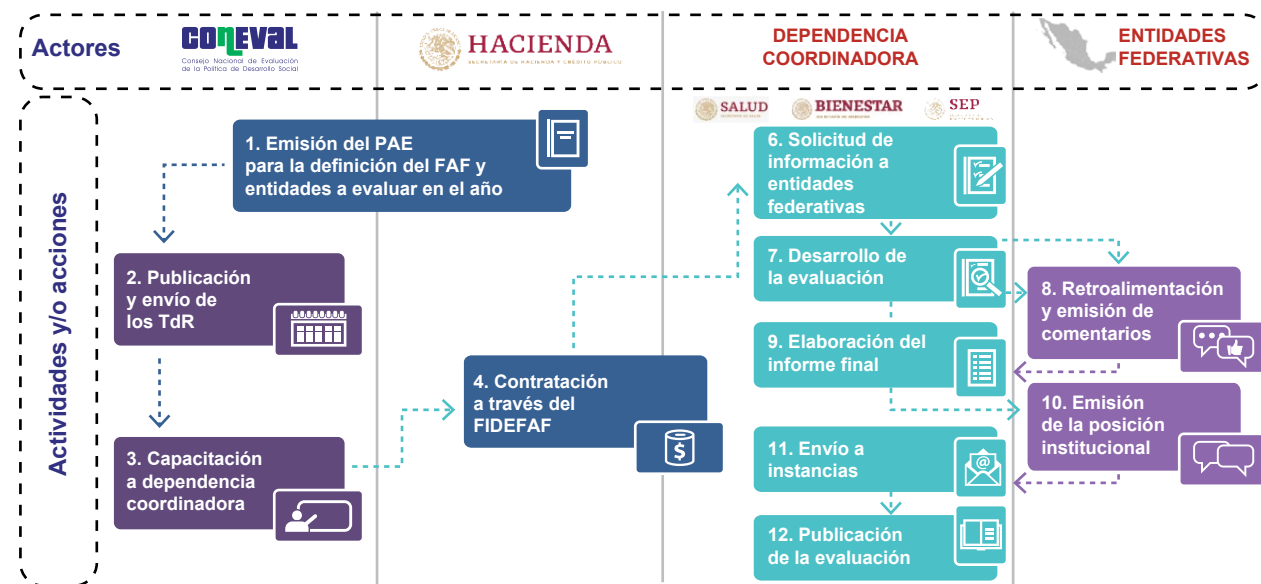
#### Proceso de elaboración de las evaluaciones del desempeño

En la evaluación también participan actores de los tres órdenes de gobierno (véase la figura 9). El proceso comienza con la emisión del PAE, donde se definen los fondos y las entidades que serán evaluados. A partir de ello, el CONEVAL envía a las dependencias coordinadoras los TdR. Hecho esto, el Consejo convoca a las dependencias a una capacitación sobre el instrumento y proceso de evaluación. Por su parte, con los TdR las dependencias coordinadoras pueden proceder a la contratación. Este último proceso es definido por la SHCP a través de las ROP del FIDEFAF, al ser evaluaciones mandatadas en el PAE.<sup>24</sup>

Luego de la contratación, el área de AE de la dependencia coordinadora queda como responsable de dar seguimiento y supervisar el desarrollo de la evaluación. Con este objeto, primero integra la información que se requiere y después la desarrolla. En este proceso es fundamental el involucramiento de los gobiernos locales, principalmente para revisar y emitir comentarios a los informes de la evaluación, así como para proporcionar la información que se requiera durante el proceso.

<sup>24</sup> En el capítulo V de las ROP del FIDEFAF se describe el proceso de aprobación de la aplicación de recursos para la contratación de servicios dirigidos al desarrollo de evaluaciones a los FAF contenidos en el Listado de Evaluaciones.

Figura 9. Proceso de elaboración de las evaluaciones del desempeño



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Una vez entregado el informe final, es importante que los gobiernos locales emitan su posicionamiento institucional sobre la evaluación. Este documento debe publicarse junto con la evaluación, posterior al envío a instancias. Ambas actividades tienen que efectuarse de conformidad con el cronograma de ejecución definido en el PAE federal.

### Esquema de evaluación del desempeño

Los resultados de las pruebas piloto realizadas en las entidades federativas llevan a concluir que cada uno de los fondos son bolsas de recursos federalizados complementarios a los estatales y con objetivos específicos, y por tener lógicas diferentes es posible categorizarlos y evaluarlos de manera independiente (CONEVAL, 2018). A partir de las categorías del uso de las evaluaciones (figura 10, primera columna, izquierda) se diseñó un esquema de evaluación con instrumentos específicos por fondo según los objetivos y destinos establecidos para cada uno en la LCF (figura 10, segunda columna, izquierda).

Cada uno de los ocho fondos que componen el Ramo general 33 son bolsas de recursos complementarios con objetivos definidos, los cuales no cambian sustancialmente con el tiempo.

Del horizonte se desprende, y en particular para las evaluaciones del desempeño del orden local, el *esquema de evaluación del desempeño* (véase la figura 10). Este permite ordenar, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con el objetivo de la evaluación, la oportunidad con la que deben llevarse a cabo las evaluaciones del desempeño de los FAF para que sus resultados se utilicen en la toma de decisiones (CONEVAL, 2018).

Figura 10. Esquema de evaluación del desempeño

Uso	Objetivo	Fondo	Año de la administración estatal (o municipal)						Dependencia coordinadora
			1	2 (2)	3	4	5 (2)	6	
Rendición de cuentas	Nómina	FONE			•				SHCP/SEP
		FASSA				•			SALUD
		FAETA			•				SEP
Planeación	Financiero	FAFEF	•						SHCP
		FORTAMUNDF		•			•		SHCP
	Infraestructura	FAIS   FISE   FISM		•			•		BIENESTAR
		FAM-IE	•						SEP
Fortalecer la capacidad institucional organizacional y de gestión	Programas y acciones	FAM-AS						•	SALUD-DIF
		FASP						•	SEGOB

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.

La temporalidad de la evaluación del desempeño es de seis años, tomados a partir de la duración de la administración estatal, y de tres años en el caso de la gestión municipal (para los fondos correspondientes, es decir, el FISM y el FORTAMUNDF). Lo anterior se decidió debido a que los fondos no experimentan cambios sustanciales en el tiempo y que la evaluación debe servir para mejorar y retroalimentar la gestión local, así como para proveer información tendente a la orientación a resultados de los fondos. Por ello, este esquema sugiere a las entidades que cada año evalúen al menos un fondo, de tal manera que en el periodo de seis años que dura la gestión del gobierno estatal se cuente con la evaluación de todos ellos.

Con base en lo anterior, es posible tener un esquema de evaluación del desempeño de los fondos en el que se determinan los tipos de evaluación que en cada uno de los años de la administración estatal se plantea que se realicen a cada fondo (figura 10, columnas 4 a 9). Eso permite, por un lado, evaluar a fondo cada uno de los ocho fondos al menos una vez durante la gestión estatal y, por el otro, proveer información útil y oportuna para llevar a cabo mejoras en la gestión local de cada fondo (CONEVAL, 2018).

Con posterioridad, se categorizaron los fondos en cuatro grupos en función del potencial uso de las evaluaciones y sus objetivos, para luego determinar el año de la administración estatal o municipal en el que se deben efectuar las evaluaciones. En el primer grupo están el FAIS y el FAM, en su componente de infraestructura educativa, por ser fondos dirigidos al gasto en infraestructura. Esta característica los coloca en una categoría cuya evaluación privilegia la mejora de la planeación, en este caso de la infraestructura social, y dado que se enfoca en la planeación, se estima que los resultados de la evaluación son relevantes en los primeros dos años de la administración estatal y municipal, en el caso del FAIS, en su componente municipal (FISM).

Por su parte, el FAFE y el FORTAMUNDF son similares, en tanto que son recursos complementarios primordialmente destinados al fortalecimiento financiero; así, integran una segunda categoría en la que también la evaluación se enfoca en mejorar la planeación. Los resultados de la evaluación de estos fondos son relevantes al inicio de la administración tanto estatal como municipal.

En el caso del FASP y el FAM, componente de asistencia social, quedan colocados en un tercer grupo al funcionar con una lógica similar a la de acciones o programas. El objetivo de su evaluación es el fortalecimiento de las capacidades institucionales, organizacionales y de gestión; por consiguiente, su evaluación resulta relevante al final de la administración. Por último, en el cuarto grupo están el FONE, el FASSA y el FAETA, que son recursos complementarios direccionados en particular al pago de nómina en los servicios educativos y de salud; su evaluación se enfoca en la rendición de cuentas, de modo que su utilidad es relevante en cualquier momento de la administración y se plantea su evaluación a la mitad de esta.

## Evaluaciones estratégicas a los Fondos de Aportaciones Federales

Estos procedimientos no tienen una periodicidad definida y pueden verificarse de acuerdo con las necesidades identificadas mediante el análisis de las evaluaciones conducidas en los diferentes órdenes de gobierno.

### Evaluaciones de la coordinación de los Fondos de Aportaciones Federales

En los estudios y evaluaciones de los fondos coordinados por el Consejo desde 2008, destacan los constantes 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. Otro tema que resalta es la falta de vinculación entre los objetivos, las prioridades estatales y la gestión de los fondos en las entidades federativas (CONEVAL, 2016b).

*"Desafíos en la coordinación entre órdenes de gobierno, así como entre instancias y dependencias ejecutoras de los recursos".*

De acuerdo con la LCF, es decir, la normativa que regula la forma en la que se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan los fondos (capítulo V), estos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de Ciudad de México que las reciban conforme a sus propias leyes. Como se ve, intervienen diversos actores y no existen procesos homogéneos para todas las entidades federativas.

En términos de la integración, distribución y supervisión de los fondos, es a nivel federal que se establecen las etiquetas de gasto y las fórmulas para la distribución a las entidades federativas, y se acuerdan las matrices de indicadores para resultados, entre otros elementos. A la luz de reiterados hallazgos en los estudios y evaluaciones sobre las áreas de oportunidad en la coordinación, el CONEVAL desarrolló los TdR para la evaluación de

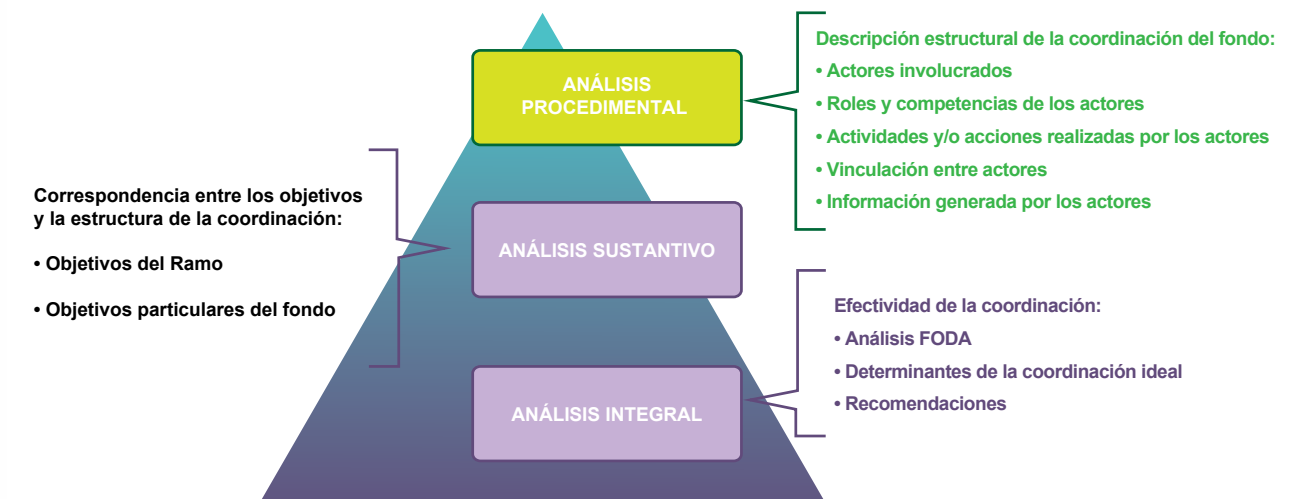
Actualmente, se cuenta con TdR para la evaluación de la coordinación de todos los fondos del ámbito social y sus componentes.

la coordinación de los fondos, a fin de revisar los mecanismos con los que cuentan las instancias federales para desarrollar procesos efectivos de coordinación.<sup>25</sup>

Este procedimiento se propone valorar la coordinación de cada fondo con el propósito tanto de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones como de analizar la forma en la que elementos como la multiplicidad de actores, las actividades, la información generada y su articulación repercuten en la eficacia de la distribución, el ejercicio de los fondos y su orientación a resultados.

Los TdR están conformados por tres secciones: 1) análisis procedimental, 2) análisis sustantivo y 3) análisis integral (véase la figura 11). En la primera sección se escudriña la estructura organizativa del fondo por medio del mapeo de los actores, de sus respectivas atribuciones y actividades, y de los flujos de información entre ellos. En la segunda sección se examina la concordancia entre la estructura establecida para la coordinación del fondo y los objetivos que persigue, además de los objetivos del Ramo: descentralización, redistribución y equidad del gasto. En la tercera sección se analizan las fortalezas y áreas de mejora para una coordinación efectiva encaminada al logro de los objetivos generales del Ramo y los particulares de los fondos mediante la comparación entre el estado de la coordinación actual y un modelo de coordinación ideal.

**Figura 11.** Modelo de los términos de referencia de la evaluación estratégica de la coordinación



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en los TdR de la evaluación de la coordinación.

La evaluación abarca *trabajo de gabinete*, consistente en acopio, organización, sistematización y valoración de la información contenida en sistemas de información, documentos oficiales, documentos normativos y otros relacionados con el fondo; asimismo, *trabajo de campo*, integrado por el diseño y la aplicación de instrumentos para el levantamiento de la información. Aquí se incluye a los actores que intervienen en

<sup>25</sup> Los modelos de TdR para la evaluación de la coordinación de los Fondos se encuentran disponibles en [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias\\_Evaluacion.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx)

la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento tanto a nivel central (dependencias coordinadoras y SHCP, etc.) como a los gobiernos locales. En general, los resultados de la evaluación producen evidencia útil para la toma de decisiones, principalmente en el nivel federal, pues estos se dirigen a las dependencias que participan en la coordinación de cada fondo.

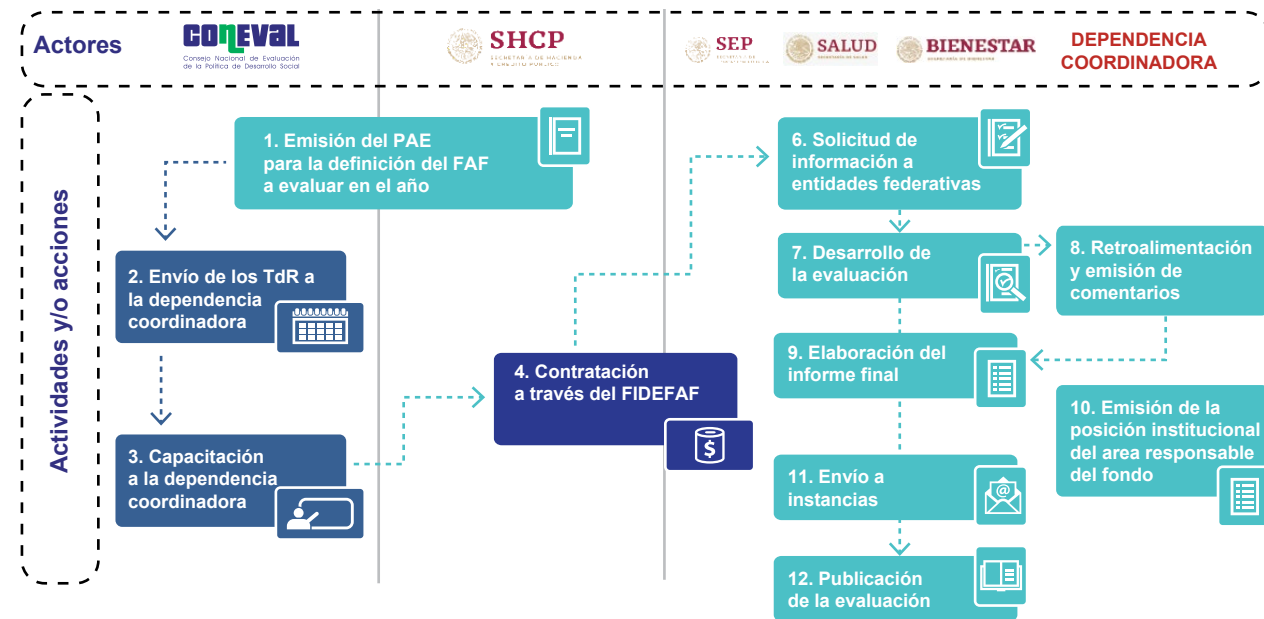
**Ventajas de la evaluación de la coordinación de los FAF:**

1. Permite delimitar las responsabilidades y atribuciones entre los órdenes de gobierno y los actores.
2. Delimita los procesos clave.
3. Identifica los elementos faltantes para una coordinación efectiva.
4. Analiza la factibilidad en la implementación de las recomendaciones.

**Proceso de elaboración de las evaluaciones de la coordinación**

En la factura de las evaluaciones de la coordinación participan las instancias de coordinación, es decir, el CONEVAL y la SHCP, y las dependencias coordinadoras de los fondos (véase la figura 12). Como ya se dijo, el proceso da inicio con la emisión del PAE, seguido del envío de los TdR del CONEVAL a las dependencias coordinadoras. Concluido este paso, el Consejo convoca a las dependencias a la capacitación sobre el instrumento y proceso de evaluación. Con los TdR, las dependencias coordinadoras pueden llevar a cabo el proceso de contratación. Este procedimiento es definido por la SHCP a través de las ROP del FIDEFAF, al ser evaluaciones mandatadas en el PAE.<sup>26</sup>

**Figura 12.** Proceso de elaboración de las evaluaciones de la coordinación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

<sup>26</sup> Véase la nota 22 supra.

Una vez contratadas las evaluaciones, el AE de la dependencia coordinadora es el responsable de dar seguimiento y supervisar el desarrollo de la evaluación. Para ello, primero integra la información requerida con el área o áreas responsables del fondo al interior de la dependencia y con otros actores relevantes. Con base en esta información se procede a la evaluación, en la cual es fundamental el involucramiento de las distintas áreas de las dependencias que participan en la administración y seguimiento del fondo, de otras instancias y dependencias centrales, y de aquellas áreas y/o instancias locales incluidas en el levantamiento de la información que se prevea en este proceso.

Una vez entregado el informe final, es importante que todos los actores participantes emitan su posicionamiento institucional sobre la evaluación, mismo que debe ser publicado junto con la evaluación, lo cual se hace posterior al envío a instancias;<sup>27</sup> ambas actividades se deben realizar de acuerdo con el cronograma de ejecución estipulado en el PAE.

<sup>27</sup> Véase la nota 20 supra.



# CAPÍTULO 6

**Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales**

A partir de la revisión normativa y de los procesos de evaluación analizados se desprenden tres aspectos importantes. Primero, la obligación de evaluar los recursos está en los tres órdenes de gobierno por las instancias técnicas que establezcan y en el ámbito de sus respectivas competencias. Segundo, dados los cambios más recientes en la normatividad se ha delimitado con mayor precisión desde el ámbito federal la participación de los distintos actores de los tres órdenes (véase la figura 13). Tercero, existen algunas condiciones imprescindibles para el desarrollo de las evaluaciones. Una es la participación de todos los actores en la distribución, administración, ejercicio y seguimiento de los fondos, tanto al interior de un orden de gobierno como entre órdenes de gobierno. Esto supone una segunda condición, la adecuada coordinación entre los actores y órdenes de gobierno para lograr un trabajo coordinado en el marco de sus respectivas competencias. Otro aspecto significativo de la coordinación es tener una instancia coordinadora para la evaluación (p. ej., una ventanilla única de enlace) en los distintos pasos de su desarrollo.

“Los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México [...] serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas [...] para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” (art. 134 de la Constitución).

**Figura 13** Participación en los procesos de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

De acuerdo con la CPEUM, los recursos de que dispongan los tres órdenes de gobiernos serán evaluados por las instancias que determinen la Federación y las entidades federativas.

Instancias de coordinación de la evaluación (CONEVAL y SHCP)	Dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones	Gobiernos locales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar metodologías de evaluación para los FAF.</li> <li>• Facultades de coordinación de la evaluación (establece mecanismos de coordinación y/o generación, y flujo de información).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar las evaluaciones que se realicen a los FAF en los ámbitos federal y estatal, conforme a lo establecido en el PAE correspondiente.</li> <li>• Proporcionar información y participar en el proceso de desarrollo de metodologías, de conformidad con lo que establezcan la UED y el CONEVAL.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las evaluaciones a los FAF que realicen las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus atribuciones, se llevarán a cabo con independencia y de manera complementaria a las consideradas en el PAE de cada ejercicio fiscal.</li> <li>• Para los FAF, en los que la instancia de coordinación es el Consejo, las entidades y los municipios deben remitir, tanto a las AE de las dependencias coordinadoras como al CONEVAL, vía las áreas encargadas de elaborar el PAE estatal, los hipervínculos a los informes finales de las evaluaciones que realicen a los FAF</li> </ul>

Nota: En el PAE 2019 se establece que el CONEVAL fungirá como instancia de coordinación de las evaluaciones a los FAF (FAIS, FASSA, FONE y FAETA), en tanto que la UED le corresponde la coordinación de FAFEF, FORTAMUNDF y FASP.  
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la CPEUM, LGCG y PAE.

Por otro lado, se requiere contar con una calidad y oportunidad óptimas de la información; es decir, que posea las características de vigencia, relevancia y consistencia entre las fuentes, y que se proporcione de manera oportuna para garantizar su pertinencia. Por último, es fundamental la retroalimentación de todos los actores durante las distintas fases de la evaluación, desde la revisión y entrega de comentarios durante la evaluación hasta la emisión de su posicionamiento institucional.

# CAPÍTULO 7

## Capacitación para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

# CAPÍTULO 8

## Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones

La capacitación en materia de evaluación es crucial para que los actores involucrados en el proceso conozcan la metodología, los objetivos y el alcance del instrumento de evaluación que van a emplear. Al respecto, cada proceso de evaluación incorpora la capacitación, por parte del CONEVAL, a la dependencia coordinadora en el ámbito federal para desarrollar la evaluación.

Todos los procesos de capacitación en el ámbito federal se basan en el PAE del año en curso. Mediante este se mandatan las evaluaciones que deben realizar las dependencias coordinadoras a los FAF, para lo cual el CONEVAL desarrolla o ajusta los TdR pertinentes y posteriormente capacita a las AE que coordinarán los procesos de evaluación en las entidades federativas.

Ya que el CONEVAL promueve el desarrollo de evaluaciones participativas, dicha capacitación puede extenderse a las entidades federativas cuando las dependencias coordinadoras de la evaluación en el ámbito federal lo soliciten. Por ejemplo, en el caso del desarrollo de las FD, tal instrucción se promueve desde el inicio, pero se efectúa en función de la capacidad que tiene la dependencia coordinadora del fondo en el ámbito federal de convocar a sus enlaces en las entidades federativas, con el objeto de que ellos asistan a dichas capacitaciones.

En adición, el CONEVAL lleva a cabo acciones permanentes de capacitación a los gobiernos locales (ya sea de las entidades federativas o de los municipios) en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza. Como parte de estas acciones, la capacitación para la evaluación de los FAF del ámbito de desarrollo social se brinda con base en la demanda de los gobiernos locales y se imparte a través de congresos o de sesiones específicas con los funcionarios solicitantes.

# CONCLUSIONES: LOGROS Y RETOS

A partir del PAE 2019 se determinó que las dependencias, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de Ciudad de México debían atender los resultados de las evaluaciones realizadas a los FAF. En el caso de las evaluaciones del ámbito federal (p. ej., las evaluaciones estratégicas) se debe utilizar el *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*.<sup>28</sup> En cuanto a los resultados de las evaluaciones del ámbito local, las fichas de desempeño y las evaluaciones del desempeño es preciso emplear el mecanismo que cada entidad federativa determine (numeral 50).

Cabe mencionar que tanto en el PAE 2019 como en el correspondiente a 2020 se determinó que para los FAF en los que la instancia de coordinación es el CONEVAL (FONE, FASSA, FAETA, FAM y FAIS), las entidades federativas, municipios y alcaldías de Ciudad de México deben remitir formalmente, vía las áreas a cargo de elaborar los PAE locales, a las AE de las dependencias coordinadoras y al Consejo los hipervínculos a los informes finales de las evaluaciones que realicen a los FAF 30 días naturales posteriores a la fecha de término establecida en el PAE local (numeral 12, párrafo tercero, y numeral 37, respectivamente).

El seguimiento de las acciones desarrolladas por los responsables de los fondos en los distintos ámbitos también se lleva a cabo por dos medios: 1) las evaluaciones, ya que todas consideran el análisis del seguimiento a las recomendaciones, y 2) el documento sobre la posición institucional, donde se retoman los hallazgos relevantes y se especifica cómo se usan para mejorar los fondos.

<sup>28</sup> El Mecanismo se encuentra disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Informe-de-seguimiento-asm-2017-2018.aspx>

La evaluación es una herramienta útil para instaurar un proceso de mejora continua de las políticas públicas con la finalidad de lograr una atención efectiva a los principales problemas de la población, sobre todo en el ámbito del desarrollo social. Además de mejorar programas y políticas, este procedimiento fortalece la democracia porque, por un lado, al contar con evidencia de lo que funciona, los ciudadanos están habilitados para participar en la construcción de las políticas públicas, y por el otro, con los resultados de la evaluación se refuerza el proceso de rendición de cuentas. Sin duda, la evaluación debe incluirse en la planeación de la política social porque es útil para la toma de mejores decisiones (CONEVAL, 2016a: 53). En el caso del Ramo General 33 y los fondos que lo integran, cobra importancia seguir avanzando en la implementación de la estrategia de evaluación para generar evidencia sobre los resultados de su aplicación, dada la magnitud y el alcance que tienen las aportaciones para la atención de las necesidades en materia de educación, salud e infraestructura básica de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Durante los más de 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 han surgido retos en lo que respecta a su evaluación. El primero de ellos es la disponibilidad y calidad de la información sobre el ejercicio de tales recursos, así como la supervisión y seguimiento que se da a la misma. Esto se vincula con el uso de la información, la cual casi siempre se produce para dar un seguimiento físico-financiero, es decir que se enfoca en la eficiencia del gasto y no en su efectividad o resultados en el ejercicio de los recursos.

Cabe destacar que, como parte de los procesos de evaluación coordinados por el Consejo, por ejemplo los ejercicios de evaluación de las FD, varias instancias federales revisaron la consistencia de la información reportada entre los distintos sistemas; entre ella, la inscrita en el Sistema de Reporte de los Recursos Federales Transferidos y la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social, en el caso de la FD del FAIS. Además, se impulsó la retroalimentación de la información entre las dependencias coordinadoras y los gobiernos locales; tal fue el caso de la elaboración de la FD del FAM asistencia social con la revisión de la información del Sistema DIF Nacional hacia los sistemas estatales.

Estos ejercicios, a su vez, han permitido potenciar la coordinación entre los actores en los procesos de evaluación y la paulatina incorporación de los gobiernos locales a estos. Lo anterior como parte de los procesos de evaluación de la FD y de la evaluación de la coordinación del FAM componente de asistencia social, la cual se llevó a cabo con la participación de las AE de la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional DIF, y a cuyo término se emitieron conjuntamente recomendaciones sobre el fondo en el ámbito federal por primera vez.

Con el diseño y la implementación de la estrategia de evaluación se emprendió el ejercicio sistemático de la evaluación de los fondos, se determinaron los mecanismos para la integración y mejora de la información de las evaluaciones, y se reforzó la coordinación entre los actores y entre los órdenes de gobierno. Todo lo anterior ha dado lugar a la instauración de una creciente cultura de la evaluación entre los actores involucrados.

Otro reto será apoyar a los entes públicos en el uso del FIDEFAP para avanzar en la contratación de las evaluaciones aún pendientes. En esta línea, también es importante seguir impulsando el desarrollo de las capacidades en temas de evaluación en los gobiernos locales, tanto de actores clave que deben participar en los procesos de evaluación de los fondos como de los ejecutores de estos.

Por último, se debe seguir promoviendo la difusión e implementación de la estrategia de evaluación del Ramo General 33 con el objetivo de mejorar el uso y oportunidad de la evaluación.

# REFERENCIAS



- Chiapa, C., & Velázquez, C. (2011). Estudios del Ramo 33. México, DF: El Colegio de México/CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). *Informe de resultados 2015-2017. Evaluación de los fondos del Ramo General 33*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_15\\_17.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016a). *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](https://coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2016b). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL\\_politica\\_de\\_evaluacion\\_10\\_A.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2015a). *Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2015b). *Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis\\_Recursos\\_FAIS\\_2015.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Analisis_Recursos_FAIS_2015.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social & Secretaría de Hacienda y Crédito Público (CONEVAL & SHCP) (2020). *Programa anual de evaluación para el ejercicio fiscal 2020 de los programas federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). *Programa anual de evaluación para el ejercicio fiscal 2019 de los programas federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). *Programa anual de evaluación para el ejercicio fiscal 2018 de los programas federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017). *Programa anual de evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de los programas federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2017.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2017). 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 2018, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ACUERDO). Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5508435&fecha=20/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508435&fecha=20/12/2017)
- \_\_\_\_\_. (2016). 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 (ACUERDO). Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016)
- \_\_\_\_\_. (2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf)
- \_\_\_\_\_. (1978). Ley de Coordinación Fiscal. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2020). Reglas de Operación del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605654/Reglas\\_de\\_Operaci\\_n\\_FIDEFAF\\_act\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605654/Reglas_de_Operaci_n_FIDEFAF_act_2021.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). Guía de Criterios para el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos. Recuperado de [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/Resources/files/guia\\_criterios.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/Resources/files/guia_criterios.pdf)





El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha realizado diversas evaluaciones al Ramo 33 y de los fondos que lo integran. La presente guía tiene como propósito orientar a la Federación y a los gobiernos de las entidades federativas y municipales en cuanto a alinear los resultados de las evaluaciones para mejorar la distribución de los recursos presupuestarios, proporcionar información a los tomadores de decisión y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.



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.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval\_mx



[blogconeval.gob.mx](http://blogconeval.gob.mx)