

Análisis de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores



COEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

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

Análisis de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores



CONeVal
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

CONSEJO ACADÉMICO*

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
CIESAS-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
CIESAS-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo

Édgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

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

Thania P. de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

* <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

COLABORADORES

EQUIPO TÉCNICO

Gonzalo Hernández Licona
Édgar A. Martínez Mendoza
José Manuel del Muro Guerrero
Ana Karen Muñoz González
Alejandro Grimaldi Ferreira
Patricia de Stefano García

Análisis de los fondos de aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores

Primera edición: septiembre, 2019

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.

Análisis de los fondos de aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores. Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

Contenido

Siglas y acrónimos	4
Introducción	6
Capítulo 1. Un primer acercamiento a los recursos del Ramo 33	8
Los ocho fondos del Ramo 33, ¿qué son?	9
La distribución estatal de los recursos del Ramo 33, ¿en quién se gastan?	11
Capítulo 2. El diseño de objetivos e indicadores del Ramo 33	15
Enfoque de los objetivos e indicadores de los fondos del Ramo 33	16
Características de los indicadores de los fondos del Ramo 33	20
Calidad de los objetivos e indicadores de los fondos del Ramo 33	28
Desempeño y desempeño ajustado por calidad de los indicadores de propósito	34
Capítulo 3. Las carencias sociales y los fondos del Ramo 33	42
Los fondos del Ramo 33 y los indicadores de desarrollo social en México	43
El FASSA y la carencia por acceso a los servicios de salud	45
El FONE Servicios Personales y el rezago educativo	48
El FAETA y el rezago educativo	52
El FAM Infraestructura Educativa y el rezago educativo	56
El FAM Asistencia Social y la carencia por acceso a la alimentación	59
El FAIS y la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	63
Capítulo 4. Sugerencias en materia de monitoreo	68
Conclusiones	70
Anexos	74
A.1 Ficha resumen y DAC por entidad del FAFEF	75
A.2 Ficha resumen y DAC por entidad del FAETA	77
A.3 Ficha resumen y DAC por entidad del FAM	81
A.4 Ficha resumen y DAC por entidad del FASP	87
A.5 Ficha resumen y DAC por entidad del FASSA	89
A.6 Ficha resumen y DAC por entidad del FONE	91
A.7 Ficha resumen y DAC por entidad del FORTAMUN	93
A.8 Ficha resumen del FAIS	95
Referencias bibliográficas	97

Siglas y acrónimos

BIE	Banco de Información Económica
Conalep	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Conapo	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DAC	Desempeño ajustado por calidad
DOF	Diario Oficial de la Federación
EdR	Enfoque de Resultados
IASA	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
ID	Índice de desempeño
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFE	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
IVS	Índice de vulnerabilidad social
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
MIR	Matriz de indicadores para resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SSA	Secretaría de Salud

Introducción

¿Cuáles problemáticas pretenden resolver los fondos del Ramo 33? ¿Se orientan a la solución de problemáticas concretas? ¿Sus indicadores realmente reflejan sus resultados y han cumplido sus metas? ¿Los recursos de los fondos llegan a los estados que más los necesitan? En este documento se busca dar respuesta a estas preguntas fundamentales para llevar a cabo un correcto monitoreo de los fondos de aportaciones.

El Ramo 33 surge en 1997¹ con la finalidad de descentralizar funciones entre las entidades y los municipios en materia de desarrollo social. Se compone de un presupuesto etiquetado para funciones exclusivas de cada fondo: salud, educación, alimentación, vivienda, seguridad pública y fortalecimiento financiero. Su composición, destino y distribución se encuentran regulados en los criterios del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En virtud de que los fondos del Ramo 33 representan un porcentaje importante del Presupuesto de Egresos de la Federación, es pertinente analizar su diseño orgánico y su desempeño para conocer qué fortalezas deben mantener y qué oportunidades de mejora presentan para constituir mejores instrumentos para el desarrollo. Por ello, este documento se divide en cuatro capítulos que brindarán una mirada breve sobre la estructura y el desempeño de los fondos durante la administración 2013-2018.

El primer capítulo corresponde a una descripción de los fondos: sus objetivos, desagregaciones, presupuestos y distribución entre las entidades. En el segundo capítulo se estudia la composición de los indicadores (líneas base y metas) y se brinda información sobre la calidad de la matriz de indicadores para resultados (MIR) tanto a nivel general como de objetivos (lógica vertical) e indicadores (lógica horizontal). También, se analiza el desempeño de los indicadores que miden el objetivo principal de los fondos (propósito) y el ajuste del desempeño de acuerdo con la calidad de los indicadores.

El capítulo tercero muestra un análisis crítico sobre la distribución geográfica de los recursos de los fondos comparada con la distribución de las carencias sociales: cuáles realmente concentran sus recursos en las entidades con mayor carencia y qué tan pertinentes son sus criterios de asignación para atender problemáticas de salud, educación, alimentación y servicios básicos en la vivienda. Finalmente, el capítulo cuarto contiene algunas recomendaciones generales al respecto del diseño y monitoreo de los fondos.

Si bien no se puede esperar que los fondos del Ramo 33 resuelvan por sí mismos las problemáticas sociales del país, son un instrumento importante para perseguir el desarrollo, sobre todo porque corresponden al 16.8% del gasto programable del sector público presupuestario y el 28.7% del gasto federal sobre funciones de desarrollo social. Este monto asciende a más de 650,000 millones de pesos, que no solo deben ser monitoreados y evaluados, sino que se debe analizar la pertinencia de la estructura de los fondos para conocer si estos recursos se pueden traducir, o no, en resultados. Asimismo, analizar si estos logros representan una oportunidad para disminuir la carencia alimentaria, el rezago educativo, mejorar el acceso a servicios de salud y, en general, mitigar las condiciones de pobreza que afectan a millones de personas que merecen una sociedad más justa.

¹ El Ramo 33 comprendía cinco fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal (FAEB), para los Servicios de Salud (FASSA), para la Infraestructura Social (FAIS), para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUNDF) y de Aportaciones Múltiples (FAM).

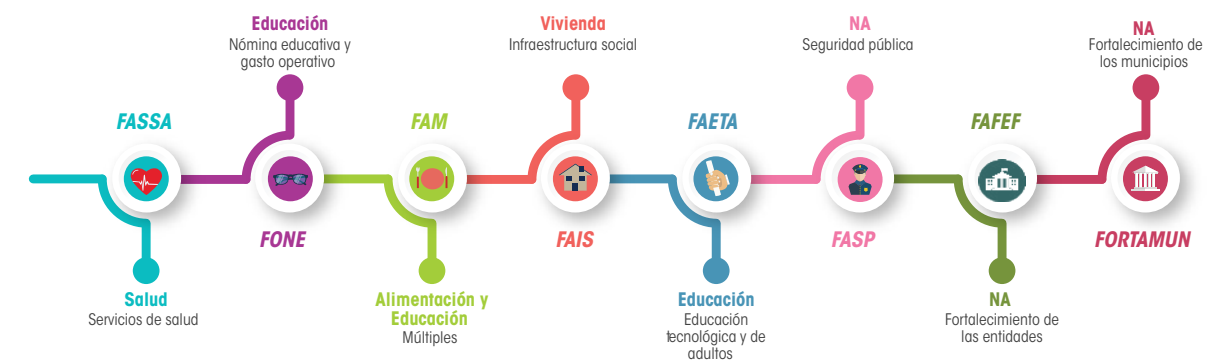
Capítulo 1

Un primer acercamiento a los recursos del Ramo 33

Los ocho fondos del Ramo 33, ¿qué son?

Los fondos del Ramo 33 son transferencias de la Federación a las entidades y municipios, cuyo gasto se encuentra condicionado exclusivamente para los objetivos de cada fondo. Corresponden a ocho fondos de aportaciones normados por la LCF y cuyos objetivos se vinculan al fomento del desarrollo social.

Figura 1. Fondos del Ramo 33: aportaciones federales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

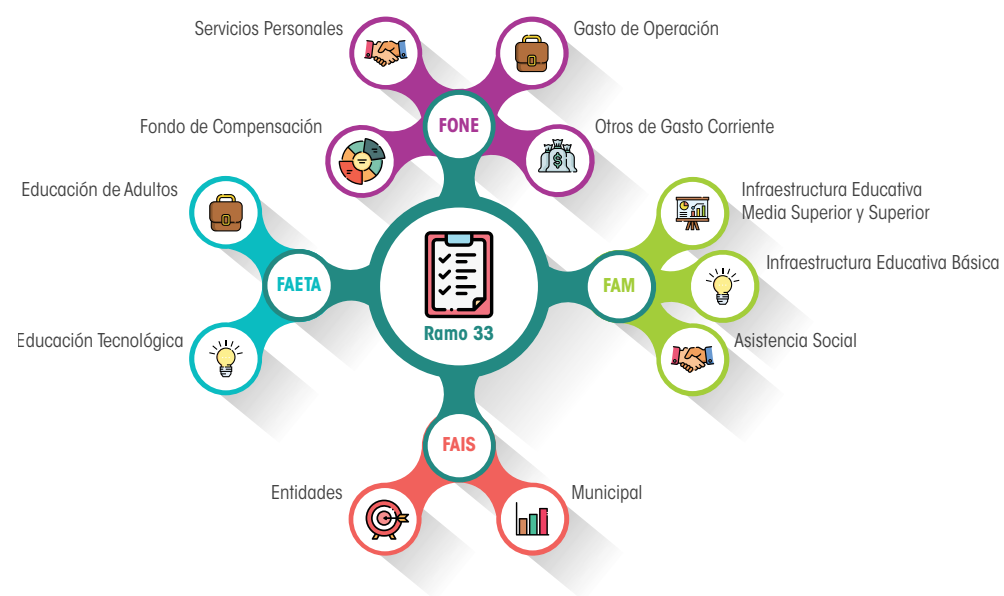
Las entidades son responsables de la erogación de los fondos. Sin embargo, el FAIS es entregado tanto a las entidades como a los municipios y el FORTAMUN es destinado exclusivamente para los municipios, a través de sus respectivas entidades.

Cinco de los ocho fondos cuentan con objetivos asociados con derechos sociales,² correspondientes a salud (FASSA), educación (FONE, FAM y FAETA), alimentación (FAM) y vivienda (FAIS). Sin embargo, existen objetivos específicos y, por lo tanto, restricciones al gasto para cada fondo, excepto para el caso del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), que abarca diversas funciones establecidas en la Ley General de Salud. Los fondos que no cumplen objetivos relacionados con los derechos sociales son el FASP, el FAFEF y el FORTAMUN.

² Se consideraron los derechos sociales contenidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

Algunos fondos cuentan con desagregaciones según el destino específico del gasto (ver figura 2). El presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) es exclusivamente para cubrir gastos de operación y de servicios personales. El FAM es destinado en un 46% para desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, y el 54%, para la construcción de infraestructura física educativa. El FAETA tiene como intención facilitar la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de servicios educativos tecnológicos y para adultos.

Figura 2. Desagregación de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

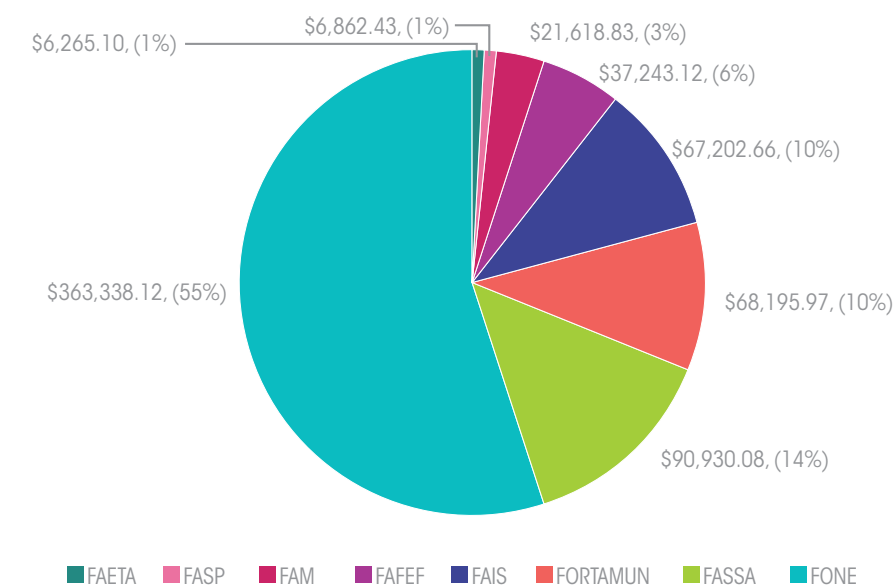
El FAIS sirve para financiar obras que disminuyan la carencia por servicios básicos en la vivienda de la población con pobreza extrema o altos niveles de rezago social. El FASSA transfiere recursos para contribuir al ejercicio de las atribuciones conferidas a las entidades en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

Respecto de los fondos que no están vinculados con los derechos sociales, el FASP cumple funciones relacionadas con la profesionalización y el equipamiento de policías y agentes del ministerio público, percepciones extraordinarias para los últimos, establecimiento y operación de bases de datos e infraestructura física para las instituciones de seguridad pública. Por su parte, tanto el FAFEF como el FORTAMUN se destinan a diversas actividades que tienen que ver, principalmente, con el saneamiento financiero y la modernización de los sistemas recaudatorios de las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales de Ciudad de México.

La distribución estatal de los recursos del Ramo 33, ¿en quién se gastan?

Según la Cuenta Pública 2017, el Ramo 33 representó el 16.8% del gasto programable del sector público presupuestario (661,656.3 millones de pesos) y el 28.7% del gasto federal sobre funciones de desarrollo social (654,793.9 millones de pesos). Los fondos con el mayor presupuesto fueron el FONE (55%) y el FASSA (14%). Por el contrario, los de menor presupuesto fueron el FAETA (0.9%) y el FASP (1%).

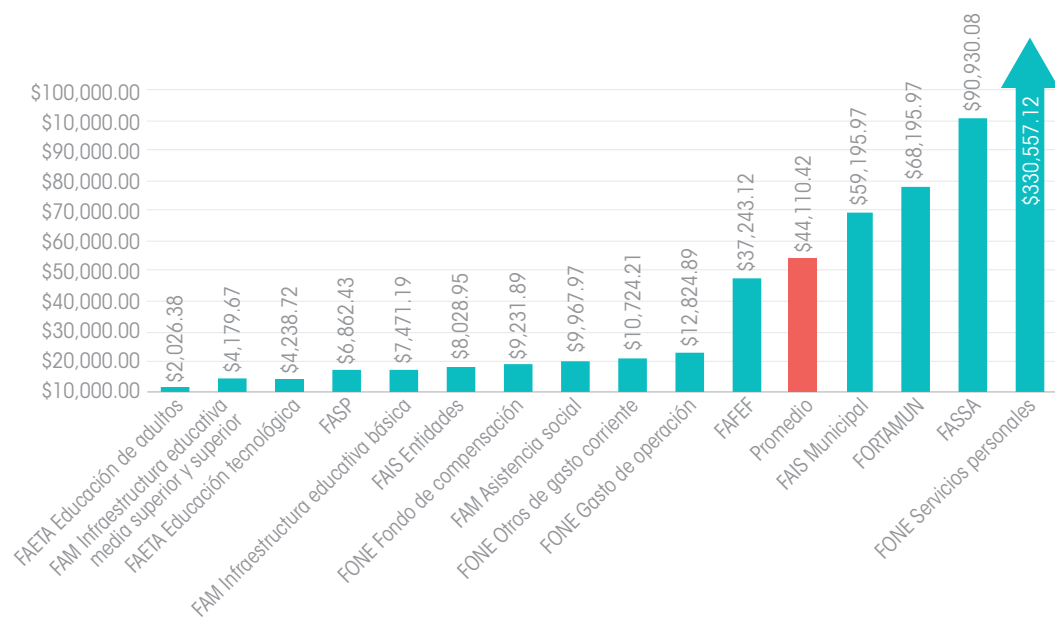
Gráfica 1. Gasto de los fondos del Ramo 33 en 2017 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con cifras de la Cuenta Pública 2017, 2018.

Cabe destacar que el componente del FONE Servicios Personales representa, por sí solo, más del 50% del presupuesto del Ramo 33. No así el FAETA, que en su vertiente educación de adultos comprende tan solo el 0.31% del gasto de los fondos de aportaciones. Para contrastar el tamaño de los componentes de cada fondo, en la gráfica 2, se muestra la distribución de su presupuesto en 2017. Solo cuatro se encuentran por encima de la media: FONE Servicios Personales, el FASSA, el FORTAMUN y el FAIS Municipal.

Gráfica 2. Gasto de los fondos del Ramo 33 en 2017 por componente (millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con cifras de la Cuenta Pública 2017, 2018.

En seguida, se muestran las variables consideradas para la distribución de los fondos conforme a la LCF. Sin embargo, los fondos FAM, FAETA y FASP no cuentan con variables y fórmulas de distribución fijas en esta normativa; por lo tanto, sus métodos de distribución pueden variar, ya que son publicados cada año en el *Diario Oficial de la Federación* por la Secretaría de Salud (FAM Asistencia Social), la Secretaría de Educación Pública (FAM Infraestructura Educativa y FAETA) y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (FASP). Más adelante, en el apartado sobre la distribución de los fondos y su vinculación con los derechos sociales, se analizarán las variables y fórmulas de distribución de cada fondo y sus implicaciones en materia de redistribución.

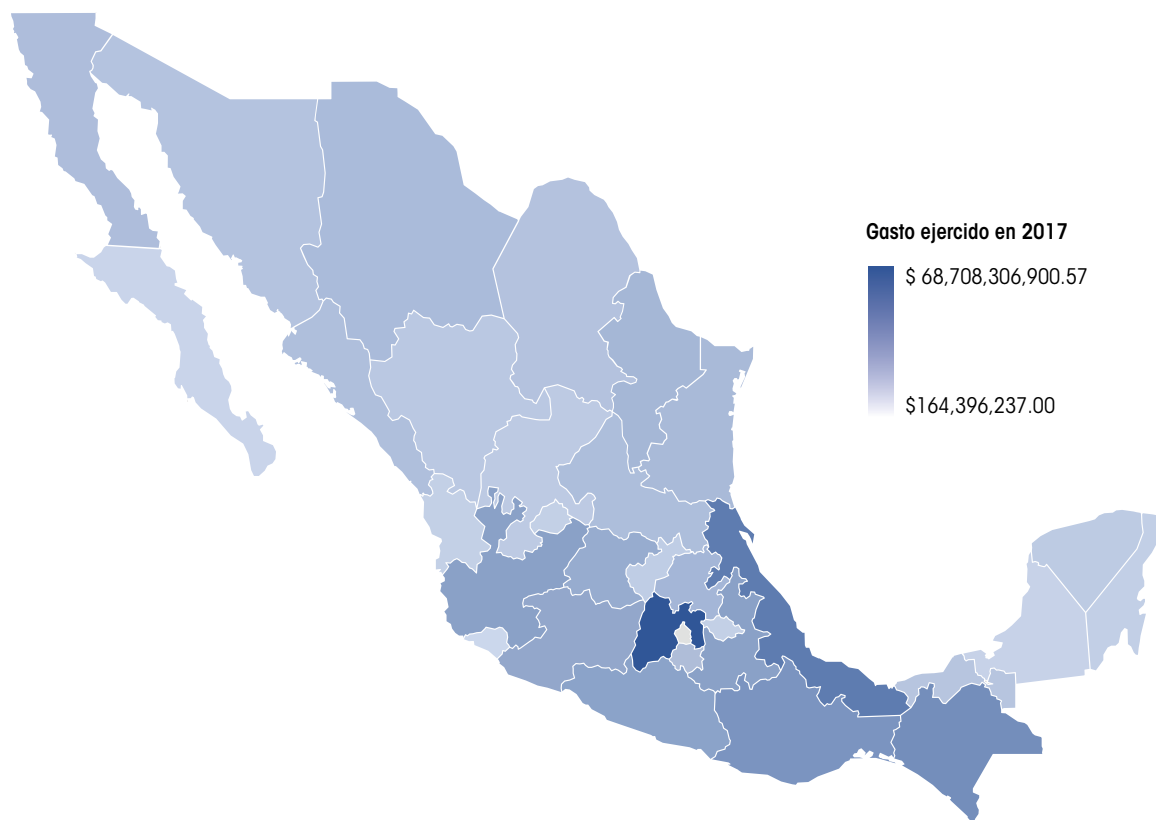
Figura 3. Variables para la distribución de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Ley de Coordinación Fiscal y los avisos de distribución 2018 del FAM, FAETA y FASP en el *Diario Oficial de la Federación*, 2018.

Nueve entidades concentran poco más de la mitad del presupuesto total del Ramo 33, encabezadas por Estado de México y Veracruz, que ejercieron 68,708.3 y 49,737.9 millones de pesos en 2017, en ese orden. Por otro lado, Colima y Baja California Sur tan solo percibieron 5,673.2 y 6,752.2 millones de pesos por este concepto. Cabe destacar que el 0.02% del Ramo 33 no es distribuible geográficamente, lo que corresponde a 164.4 millones de pesos durante el ejercicio 2017. Para todas las entidades, el presupuesto más grande corresponde al FONE Servicios Personales, a excepción de Ciudad de México, que no lo percibe y cuyo mayor monto corresponde al FORTAMUN.

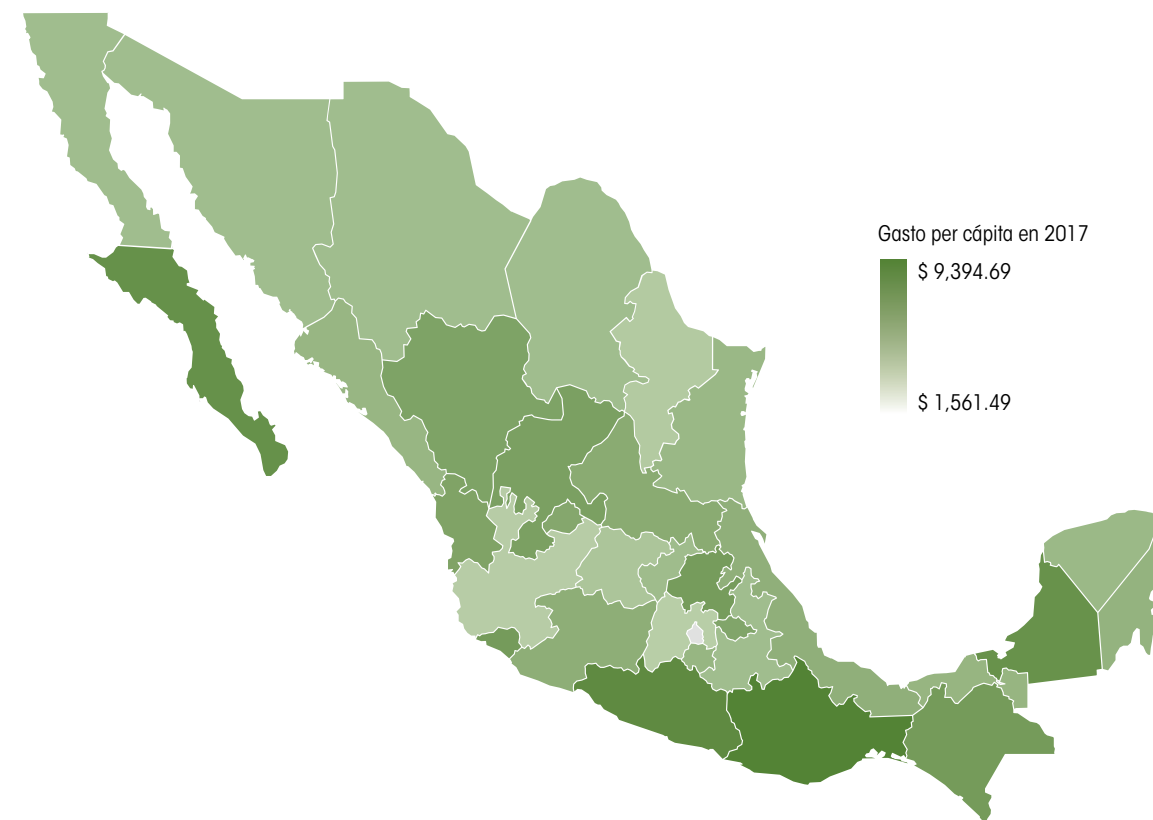
Mapa 1. Gasto de los fondos del Ramo 33 por entidad federativa en 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con cifras de la Cuenta Pública 2017, 2018.

Por otro lado, es lógico pensar que no son lo mismo 68,708.3 millones de pesos para Estado de México, con una población de 17.4 millones de personas, que 5.7 millones de pesos para Colima, con 747,800 habitantes, en 2017. En el primer caso, los fondos del Ramo 33 representaron apenas 3,957.1 pesos per cápita, mientras que, en el segundo, el presupuesto fue de 7,586.5 pesos per cápita. Por ello, se presenta un mapa similar que muestra el gasto per cápita ejercido en 2017 por concepto del Ramo 33 por entidad federativa.

Mapa 2. Gasto per cápita de los fondos del Ramo 33 por entidad federativa en 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con cifras de la Cuenta Pública 2017 y de los Datos de proyecciones 2018 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

En términos relativos, las entidades que percibieron mayores ingresos por concepto de los fondos de aportaciones fueron Oaxaca (9,394.7 pesos per cápita) y Guerrero (8,804.3 pesos per cápita), lo cual parece hacer sentido con la naturaleza social y compensatoria de los fondos. Por otra parte, Ciudad de México y Estado de México ocuparon las últimas posiciones, con 1,561.5 pesos y 3,957.1 pesos per cápita, respectivamente. Cabe destacar que, si bien este último recibió el mayor monto absoluto, representa el segundo más pequeño en términos relativos.

Capítulo 2

El diseño de objetivos e indicadores del Ramo 33

Enfoque de los objetivos e indicadores de los fondos del Ramo 33

Los fondos del Ramo 33 cuentan con MIR, las cuales ayudan a establecer objetivos e indicadores para su seguimiento. Estas MIR muestran de forma resumida lo que pretenden lograr y la gestión necesaria para cumplirlo; esto permite a los fondos ordenar sus objetivos y los indicadores necesarios para su seguimiento. Por lo anterior, es de gran importancia para la transparencia y la rendición de cuentas que estos fondos incluyan en sus MIR lo que en efecto hacen.

Los fondos FAETA, FAM y FAIS poseen una MIR para cada una de sus vertientes (ver figura 2). De esta forma, el universo de análisis corresponde a un total de 12 MIR. Los objetivos pueden presentar dos tipos de enfoque: de gestión o de resultados. Los primeros hacen referencia a la gestión o entrega de bienes y servicios, pero que, por sí mismos, no son un resultado; por otro lado, el enfoque de resultados representa la solución a una problemática central y registra un logro directo sobre una problemática.

Se esperaría que el objetivo principal (propósito) tenga enfoque de resultados; es decir, que establezca como objetivo la solución a una problemática y no la gestión o entrega de bienes y servicios (enfoque de gestión). En el cuadro 1 se muestran los objetivos de los fondos de acuerdo con su MIR y el tipo de enfoque.

Cuadro 1. Objetivos a nivel de propósito y su enfoque de los fondos del Ramo 33

Fondo	Objetivo MIR	Enfoque
FONE Servicios Personales*	La población en edad de asistir a la escuela tiene acceso y concluye sus estudios de educación básica, incluyendo la indígena y especial, derivado de la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).	Resultados
FAETA Educación de Adultos*	Población de 15 años y más con rezago educativo concluye la educación básica	Resultados
FAETA Educación Tecnológica	Los alumnos inscritos en educación profesional técnica concluyen su plan de estudios en el tiempo permitido por la normatividad del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep).	Resultados
FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior*	Los planteles o campus de educación media superior y educación superior mejoran su infraestructura física al ser atendidos por los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE).	Gestión
FAM Infraestructura Educativa Básica*	Las escuelas públicas de tipo básico son mejoradas en su infraestructura física por los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE).	Gestión
FAM Asistencia Social*	Niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, menores de cinco años no escolarizados, y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como familias en condiciones de emergencia, preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas beneficiarios de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, cuentan con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria	Resultados
FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal*	La población que habita en las zonas de atención prioritaria urbanas, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada municipio o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social	Resultados
FAIS Entidades*	La población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social	Resultados

Fondo	Objetivo MIR	Enfoque
FASSA*	La población sin seguridad social cuenta con acceso a atención médica de profesionales de la salud en los Servicios Estatales de Salud	Gestión
FAFEF	Las entidades federativas reciben la transferencia de recursos federales para el fortalecimiento de sus finanzas públicas estatales	Gestión
FASP	Las instituciones de seguridad pública se fortalecen en materia de profesionalización	Gestión
FORTAMUN	Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal reciben la transferencia de recursos federales para el fortalecimiento de sus finanzas públicas municipales	Gestión

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.
 *Estos fondos se encuentran alineados con un derecho social.

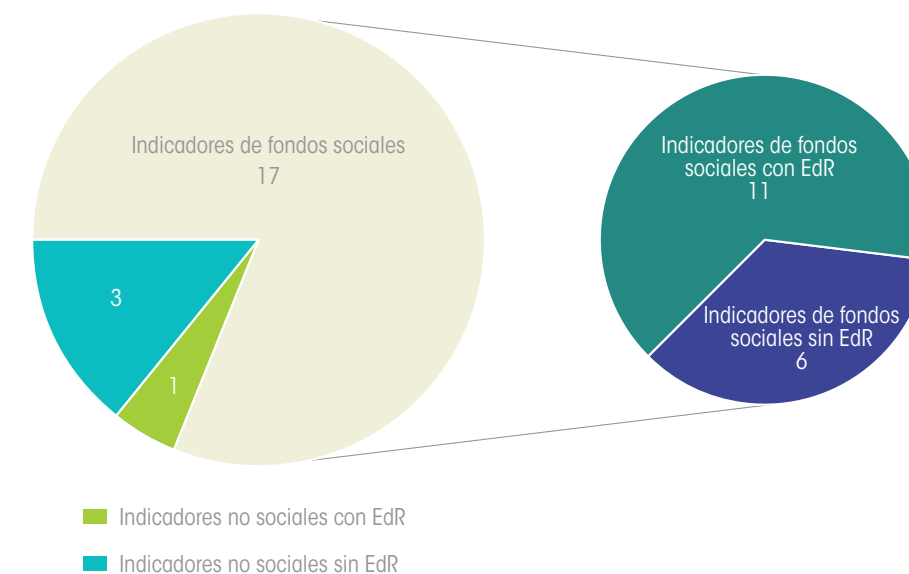
El 50% de los objetivos tienen una orientación a resultados; los demás están planteados como la forma en que se utilizarán los recursos (entrega de bienes y servicios), pero no como el resultado producto de esa intervención. Dado que estos fondos tienen una gran cantidad de recursos, se esperaría que busquen la solución de alguna problemática de interés público.

Si se acota el análisis a los objetivos alineados con un derecho social, se encuentra que el 67% de estos tienen identificada la problemática que buscan atender. Cuando los objetivos se alinean con un derecho social, es más fácil definir un objetivo con enfoque de resultados. Sin embargo, se observa que aquellos que no tienen una vinculación con derechos sociales no han logrado establecer un objetivo claro sobre el cambio que pretenden con la entrega de sus bienes.

Es importante destacar el caso del FONE Servicios Personales, el cual, si bien tiene un objetivo de resultados, es complicado su logro, dado que los recursos son utilizados para el pago de nómina de los profesores; por ello, es difícil que esto se vea reflejado en un aumento del acceso y la conclusión de la educación básica.

En el caso de los indicadores de propósito de los fondos, el 19% corresponde a indicadores que no se alinean con algún derecho social (FAFEF, FASP y FORTAMUN). De estos, únicamente uno tiene enfoque de resultados; los demás (3) miden temas de gestión del fondo. En cuanto a los indicadores de los fondos sociales, el 65% (11 indicadores) miden la solución de una problemática.

Gráfica 3. Enfoque de los indicadores de propósito del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL.
 EdR= Enfoque de resultados.

Los fondos relacionados con algún derecho social han logrado, en la mayoría de los casos, medir un resultado; es decir, miden más allá de la entrega de los recursos y dan seguimiento a los efectos de estas transferencias. En el caso de los fondos no sociales, al no tener un objetivo orientado a la solución de una problemática, es complicada la definición de un indicador con enfoque de resultados. Una vez que estos definan su objetivo principal, deberán establecer los indicadores para su seguimiento.

Características de los indicadores de los fondos del Ramo 33

Las MIR de los fondos del Ramo 33 tienen un total de 142 indicadores que dan seguimiento a sus objetivos. Estos indicadores se dividen en cuatro niveles de la MIR (fin, propósito, componentes y actividades)³ y pueden clasificarse de acuerdo con el tipo de objetivo (ver figura 4).

Figura 4. Indicadores por tipo de objetivo

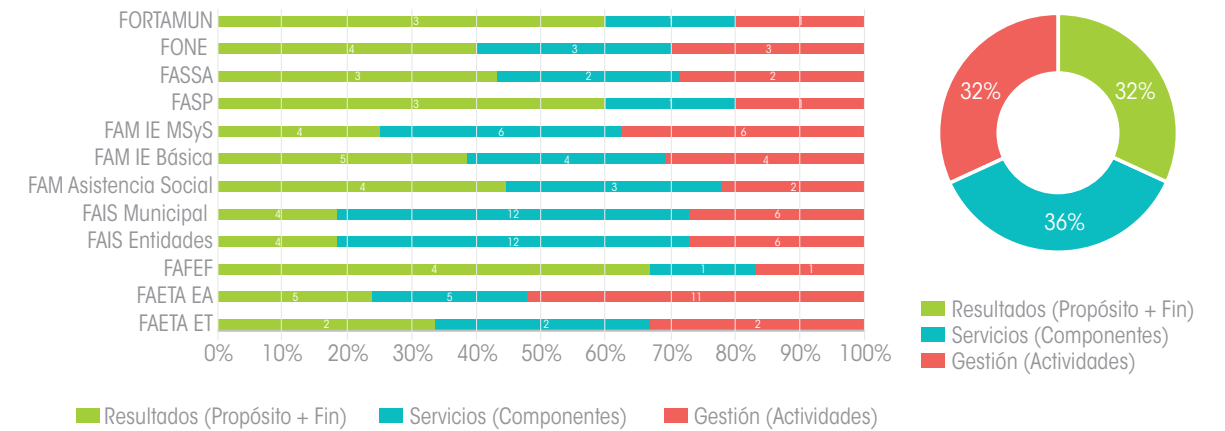


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Los indicadores de los fondos del Ramo 33 se distribuyen de forma similar entre los distintos niveles de la MIR. El nivel que se mide un poco más es el referente a los servicios (36%), mientras que los de resultados representan el 32%. Esta proporción cambia al interior de los fondos: en tres de ellos (FAFEF, FORTAMUN y FASP), más del 50% de sus indicadores se encuentran en el nivel de resultados y dan poco seguimiento en los de servicios y gestión. Por otro lado, más del 50% de los indicadores correspondientes a las MIR del FAIS son de entrega de servicios, por lo que brindan poco seguimiento a la solución de las problemáticas en materia de infraestructura social.

³ El objetivo a nivel de fin describe la contribución a la planeación nacional; en cuanto al propósito, se plasma el objetivo principal visto como el resultado directo sobre la población objetivo; los componentes son los bienes y servicios entregados; y las actividades son las principales acciones a seguir para la entrega de los componentes.

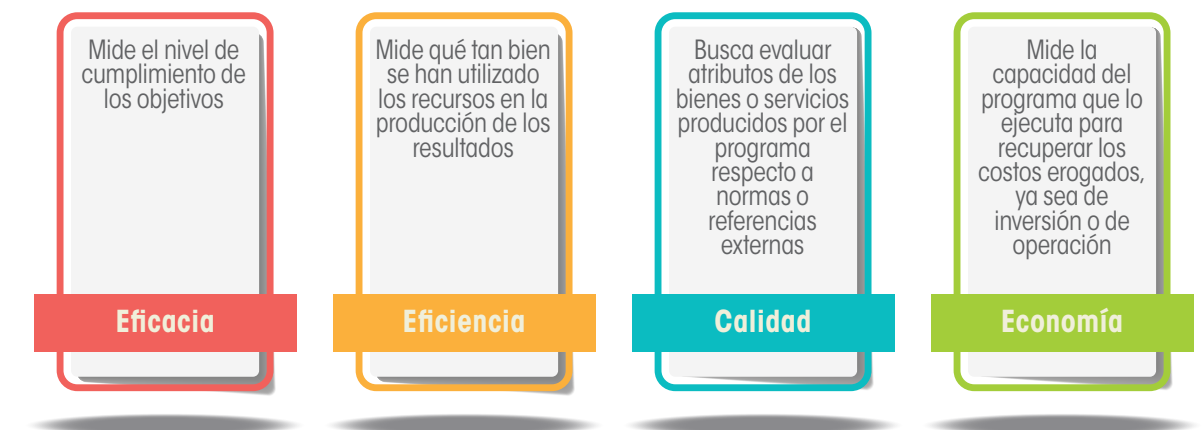
Gráfica 4. Estructura de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Se espera que los indicadores midan diferentes dimensiones de un mismo objetivo. La dimensión del indicador es el aspecto del logro del objetivo a cuantificar, es decir, la perspectiva con que se valora cada objetivo. Se consideran cuatro dimensiones generales para los indicadores (ver figura 5).

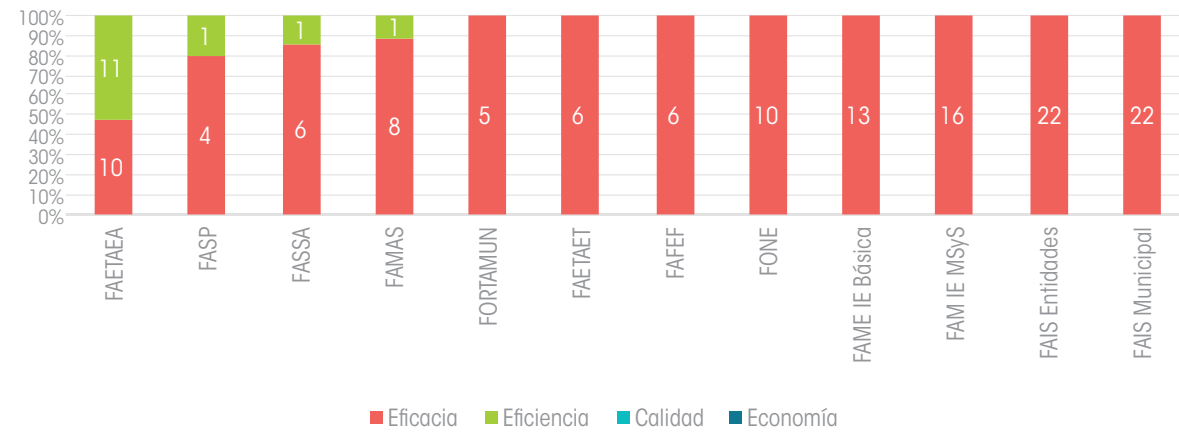
Figura 5. Distribución de la dimensión de los indicadores por fondo



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El 90% de los indicadores (128) de los fondos del Ramo 33 son de eficacia y el 10%, de eficiencia (14); ninguno de los fondos ha definido algún indicador que sea de calidad o de economía.

Gráfica 5. Distribución de la dimensión de los indicadores por fondo

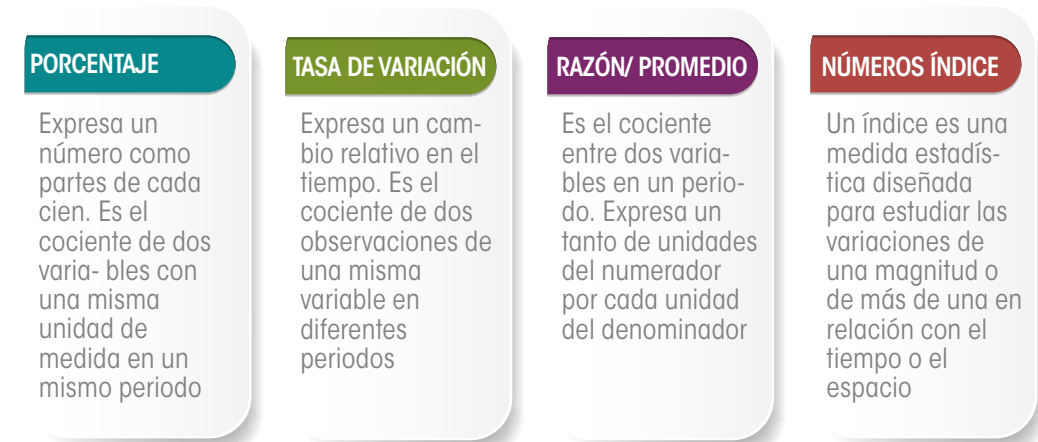


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Solo cuatro fondos tienen indicadores de eficiencia: FAETA Educación de Adultos, FASP, FASSA y FAM Asistencia Social. El resto contienen, exclusivamente, indicadores de eficacia. Las dimensiones que no se miden aportan información relevante sobre el desempeño de los fondos, por lo que se considera necesario que se diversifique la dimensión del desempeño a la que se le da seguimiento.

El método de cálculo de los indicadores es una expresión matemática de las variables utilizadas para el cálculo del indicador. Los métodos más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el número índice.

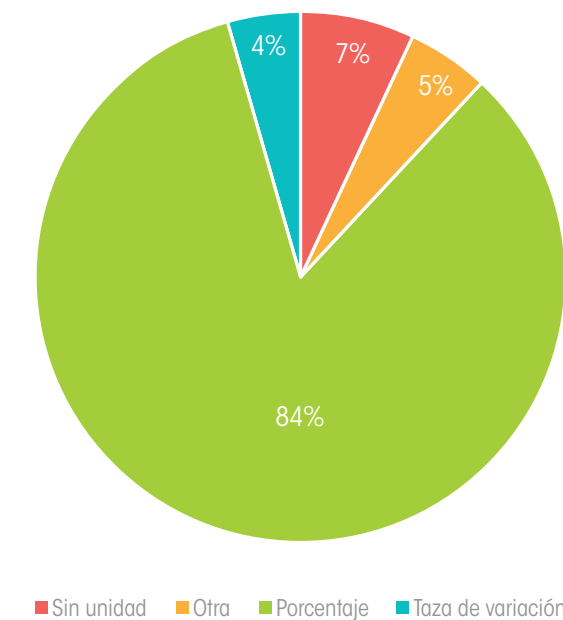
Figura 6. Métodos de cálculo de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En el caso de los indicadores, el 84% se expresan como porcentajes, y la unidad de medida que menos es utilizada es la tasa de variación (4%). Cabe destacar que el 7% de los indicadores no tienen especificada una unidad de medida, lo cual podría dificultar el análisis de los indicadores.

Gráfica 6. Unidades de medida de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El sentido del indicador permite conocer su comportamiento esperado; es decir, si debería crecer o disminuir. El 83% de los indicadores de los fondos del Ramo 33 presentan un sentido ascendente; por ejemplo, el FASSA tiene el indicador "Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social" y se espera que el porcentaje de niños que nacen vivos aumente, por lo que el sentido del indicador es ascendente.

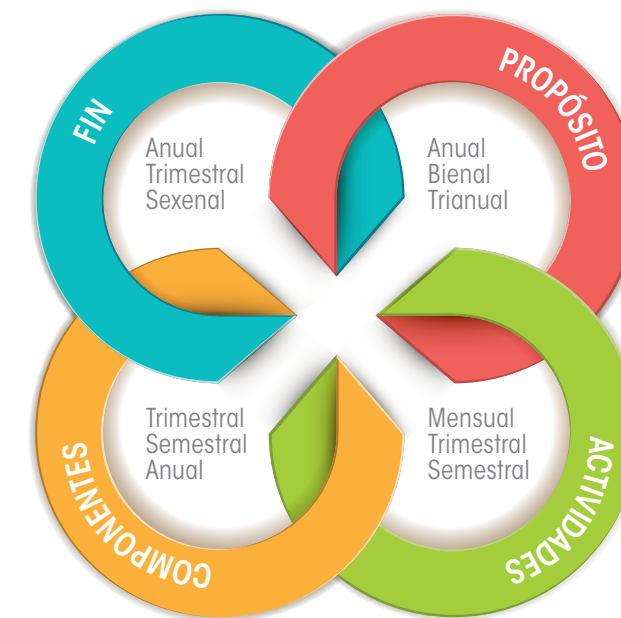
Figura 7. Sentido de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Por otro lado, el sentido del 17% de los indicadores de los fondos es descendente; por ejemplo, el FAIS tiene el indicador "Porcentaje de población que presenta carencia de acceso a servicios básicos de la vivienda" y se espera que la población con la carencia vaya en disminución, por lo que el sentido del indicador es descendente.

Usualmente, la frecuencia de medición de los indicadores depende del nivel de objetivo al cual se encuentran vinculados. Una mayor frecuencia de medición (reportes más frecuentes) se puede asociar con temas de gestión, mientras que las menores frecuencias tienen que ver con objetivos de resultados. Dado que se posee una lógica causal, se espera que primero se cumplan las actividades, después los componentes, seguidos del propósito y, en consecuencia, el fin. Por lo tanto, medir el fin de manera trimestral no aporta, probablemente, información pertinente, al menos en el corto plazo, ya que para ver los resultados es necesario que transcurra determinado tiempo.

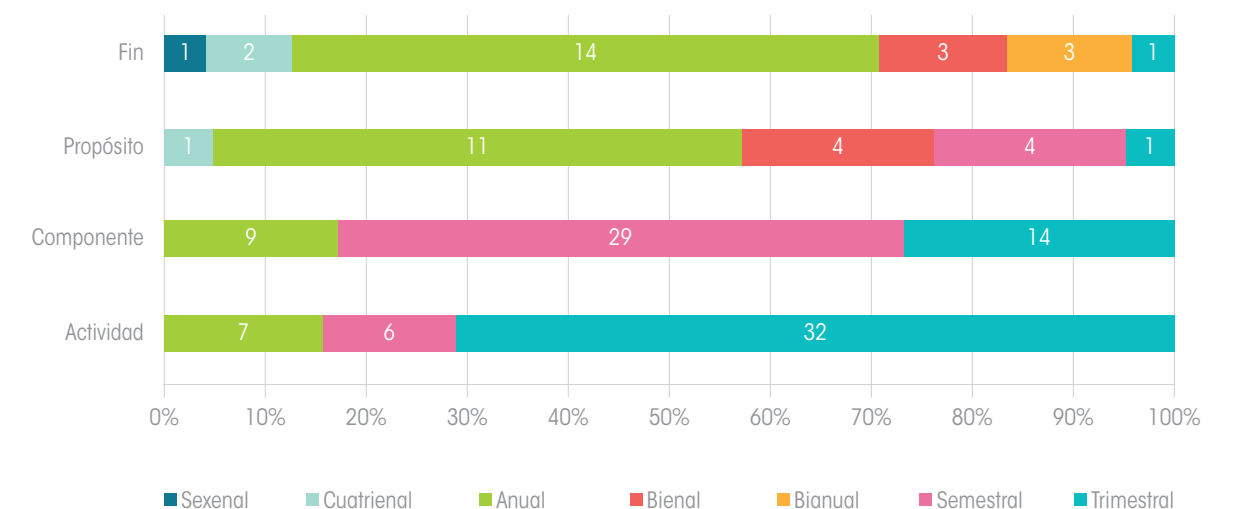
Figura 8. Frecuencias de medición de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

En los indicadores de los fondos del Ramo 33 se cumple, en su mayoría, la relación esperada entre la frecuencia de medición y el nivel del objetivo. Cerca del 71% de los indicadores a nivel de fin tienen una frecuencia de medición baja; es decir, se miden de forma anual, cuatrienal o sexenal. Situación similar es la de los indicadores de propósito: más del 50% se miden cada año. Por otro lado, alrededor del 71% de los indicadores de actividades reportan una frecuencia de medición trimestral.

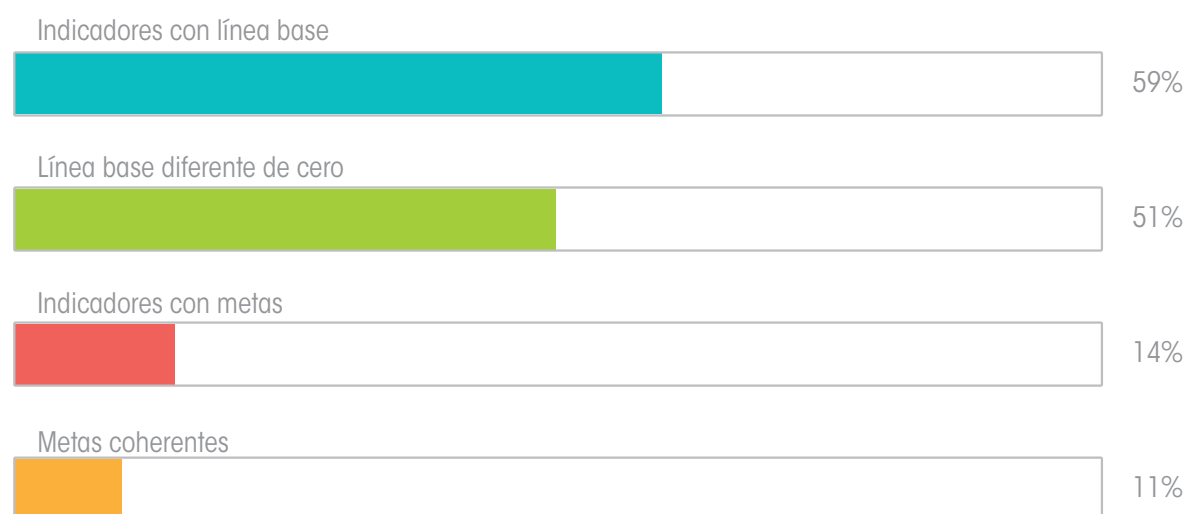
Gráfica 7. Frecuencia de medición de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

A pesar de que los indicadores de los fondos del Ramo 33 son, en su mayoría, de calidad adecuada, no disponen de información para dar seguimiento a su desempeño a lo largo del tiempo, pues carecen de la información correspondiente a su línea base o a su meta; es decir, no es posible saber el valor del que parte el indicador y hacia dónde pretende llegar. El 59% de los indicadores poseen línea base; de estos, el 14.3% tienen línea base igual a cero y solo el 14% del total cuentan con metas, lo que dificulta el seguimiento de los fondos.

Gráfica 8. Línea base y meta de los indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Por otro lado, solo el 11% de los indicadores que conforman el Ramo 33 persiguen metas coherentes: es decir, la dirección de la meta respecto de la línea base concuerda con el sentido del indicador. Cabe destacar que gran parte de estos indicadores se encuentran a nivel de fin (10 de 15) y la mayoría corresponde a indicadores sectoriales; por lo tanto, se puede inferir que los indicadores propios de los fondos no establecen metas. Es muy importante que los fondos trabajen en definir metas y que estas sean reportadas con el propósito de analizar el avance en el cumplimiento de sus objetivos.

Complementario al análisis de la línea base y las metas, se realizó el cálculo para determinar la distancia entre la meta planeada y la línea base; es decir, el incremento o la reducción porcentual que pretende lograr el fondo desde su punto de partida (línea base). Es necesario mencionar que no existe un rango que se considere como adecuado respecto de cuánto debe variar cada indicador; esto depende del contexto del fondo, del comportamiento del objetivo que se mide y del indicador en sí mismo.

Cuadro 2. Rango de metas planeadas respecto de su línea base

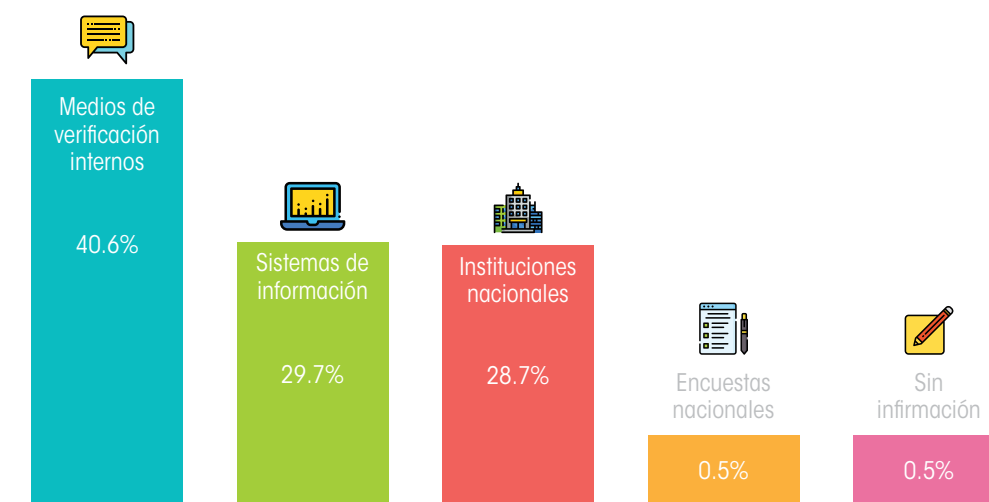
Sentido del indicador	Negativo	-	Positivo			
	-25% - 0%	0%	0% - 25%	50% - 75%	75% - 100%	> 100%
Ascendente	3	1	8	1	-	4
Descendente	-	1	1	1	-	-

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El análisis solo se pudo realizar para 20 indicadores, ya que los demás no disponen de información suficiente. La mayoría de los indicadores con información pretenden un avance entre el 0 y 25%, seguido de un quinto de los indicadores que buscan un incremento superior al 100% respecto de su línea base. Por otro lado, hay dos indicadores cuyo avance esperado es cero, es decir, que su meta y su línea base son iguales. Asimismo, tres indicadores, a pesar de ser de comportamiento ascendente, buscan un retroceso en su meta en relación con su línea base.

Finalmente, para el estudio de las características de los indicadores, fueron clasificados sus medios de verificación, los cuales son las fuentes de información que se emplean para el cálculo de los indicadores y permiten la verificación externa de estos. Un hallazgo importante fue que solo un indicador no dispone de información sobre sus medios de verificación.

Gráfica 9. Fuentes de información de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

La mayoría de los medios de verificación son fuentes internas, seguidos por los sistemas de información y fuentes de instituciones nacionales. En virtud de que se busca promover la transparencia con los medios de verificación, se esperaría que, en su mayoría, fueran fuentes externas.

Calidad de los objetivos e indicadores de los fondos del Ramo 33

Los fondos del Ramo 33 cuentan con MIR, que son un instrumento para su organización y seguimiento. Para analizar, a grandes rasgos, la organización y el diseño de los fondos, se revisaron la lógica vertical y horizontal de sus MIR. La primera se refiere a la causalidad entre los niveles de objetivos de la MIR del programa y la segunda, al diseño de sus indicadores.

A partir de esta revisión, se obtuvieron calificaciones para el diseño de las matrices (referente a la lógica vertical) y para sus indicadores (que componen la lógica horizontal). Con base en esto, se determina una calificación general para la MIR de cada fondo que brinda información sobre la calidad en su estructura. Asimismo, se establecieron categorías para el análisis de las calificaciones y sus respectivos rangos de valores. La gráfica 9 muestra las calificaciones generales de los fondos, mientras que la 10 se refiere a la evaluación de la lógica vertical y horizontal por separado. Asimismo, los anexos contienen fichas de resumen con información y comentarios específicos sobre la MIR de cada fondo.

Cuadro 3. Rangos de las calificaciones de la MIR de los fondos del Ramo 33

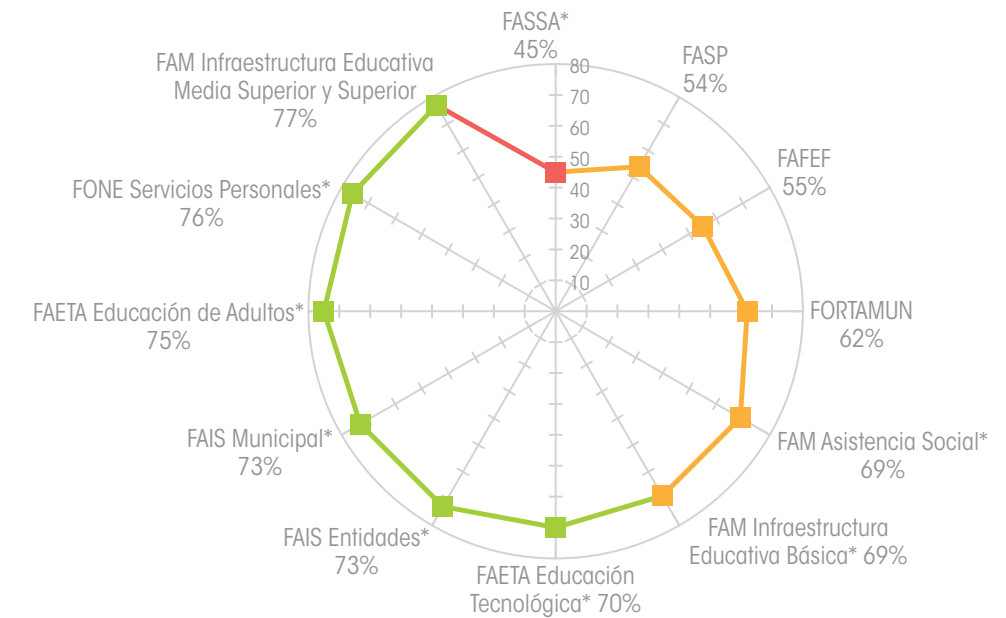
	Oportunidad de Mejora	Moderado	Adecuado	Destacado
Calificación	[0%, 50%)	[50%, 70%)	[70%, 85%)	[85%, 100%]

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Cabe destacar que el fondo con el mejor diseño de su MIR, el FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, tiene el segundo menor presupuesto y el FAETA Educación de Adultos cuenta con una MIR adecuada pese a mostrar el menor ejercicio de recursos; es decir, corresponde a fondos que no solo identifican correctamente el problema público a atender, sino que sus indicadores generan información útil sobre sus resultados. Sin embargo, representan un ejemplo de que la distribución del Ramo 33 no está vinculada a la calidad en el diseño de los fondos.

Por otra parte, tanto el FAM Asistencia Social como el FAM Infraestructura Educativa Básica presentan MIR con calidad moderada: ambos deben mejorar el diseño de sus objetivos. Asimismo, el FAETA Educación Tecnológica reporta deficiencias en el diseño de sus objetivos, pese a que sus indicadores son de calidad adecuada. Esto podría implicar que el fondo está midiendo resultados que no están precisamente bien identificados en su lógica vertical.

Gráfica 10. Calificaciones generales de la MIR de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.
* Fondos con objetivos vinculados con derechos sociales.

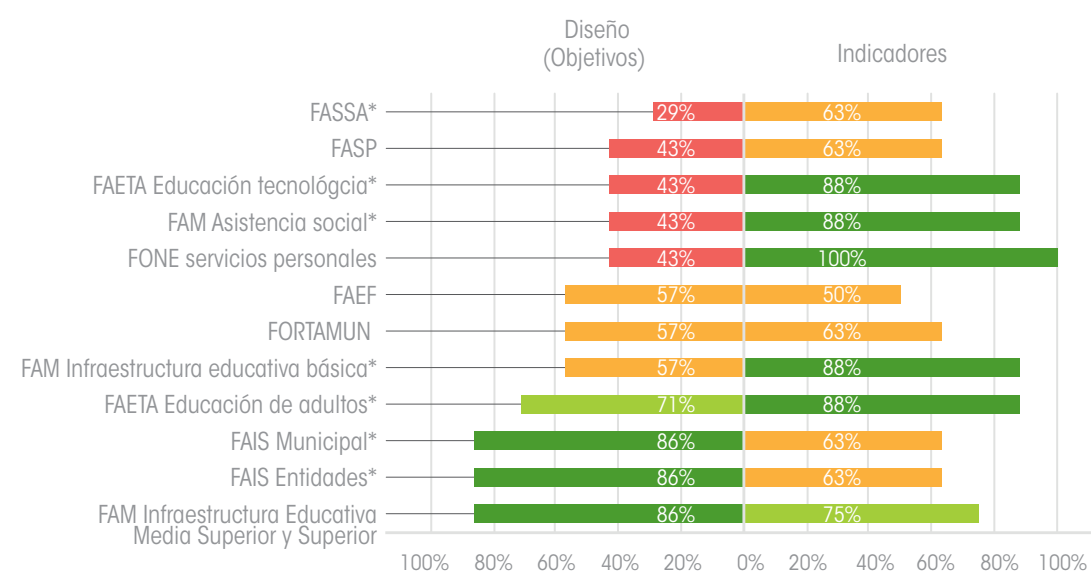
La calidad de los fondos que no se encuentran vinculados a derechos sociales es moderada; es decir, deben trabajar en la definición de sus objetivos para que exista una lógica causal entre los distintos niveles y su seguimiento a través de sus indicadores.

Los fondos con mejores indicadores tienen la identificación de objetivos con mayor oportunidad de mejora. Destaca el caso del FONE Servicios Personales, que, si bien cuenta con una MIR adecuada e indicadores destacados, muestra un diseño de objetivos con oportunidad de mejora. Es importante mencionar que la MIR del FONE no refleja lo que hace efectivamente el fondo; de acuerdo con la LCF, los recursos del fondo están destinados al pago de nómina educativa; sin embargo, en la MIR se propone como objetivo principal del acceso y conclusión de estudios de educación básica su medición a través del indicador de eficiencia terminal y como componente "Servicios educativos", lo que no refleja el bien entregado y se mide por medio del indicador Tasa neta de escolarización, el cual es poco relevante.

Por otra parte, a pesar de obtener el segundo presupuesto más grande, el FASSA reporta la única MIR con oportunidad de mejora. En particular, su lógica vertical carece de causalidad entre sus elementos y la lógica horizontal no permite monitorear correctamente los objetivos del fondo. En el caso del FAIS, el reto es medir de manera adecuada sus resultados. Si bien presenta una lógica vertical destacada, tiene indicadores moderados, lo que constituye un área de mejora para el fondo.

Los tres fondos que no están vinculados con derechos sociales, FASP, FAFEF y FORTAMUN, muestran MIR con calidad moderada; en particular, el FASP enfrenta más retos en cuanto al diseño de sus objetivos.

Gráfica 11. Calificación de diseño e indicadores de la MIR de los fondos



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.
* Fondos con objetivos vinculados con derechos sociales.

Las MIR de los fondos tienen en total 261 indicadores; sin embargo, algunos de estos representan desagregaciones de un mismo indicador; por lo tanto, al agruparlos, se considera un universo de análisis de 142 indicadores. Para la medición de la calidad de estos, se evalúan los criterios mínimos que deben cumplir: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

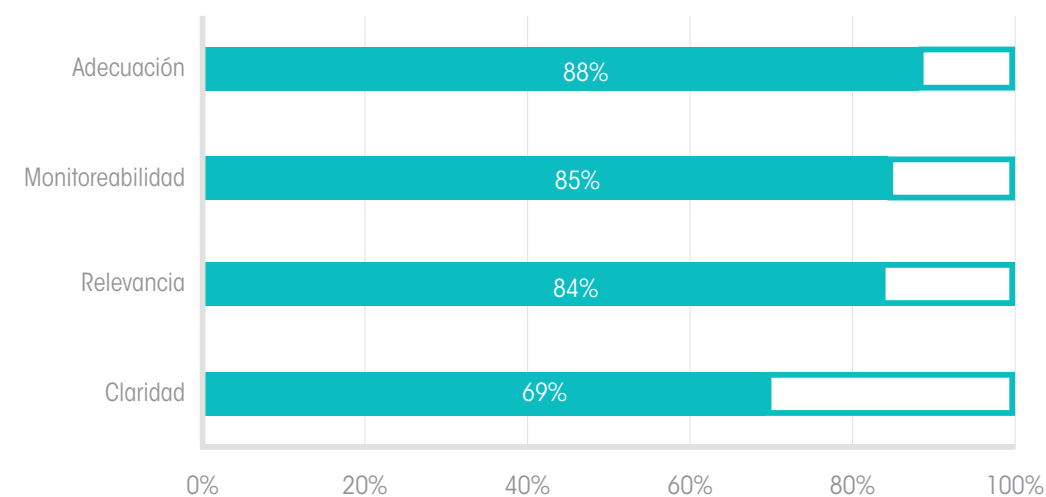
Figura 9. Criterios de calidad de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Los dos criterios que cumplen la mayoría de los indicadores son los relacionados con la adecuación (88%) y la monitoreabilidad (85%). Esto implica que los indicadores de los fondos permiten medir su desempeño y cuentan con medios de verificación precisos.

Gráfica 12. Calificación de diseño e indicadores de la MIR de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El criterio que deben fortalecer más indicadores es la claridad; es decir, los nombres de los indicadores no son autoexplicativos o contienen acrónimos o términos especializados que no son fáciles de comprender. Esto refleja una gran área de oportunidad: las entidades federativas recopilan la información de los indicadores y, si estos no son lo suficientemente precisos, pudiera quedar duda de lo que se debe reportar.

Considerando el cumplimiento de estos criterios, se categorizaron los indicadores de acuerdo con su calidad. Un indicador tiene calidad destacada cuando cumple la totalidad de los criterios.

Cuadro 4. Categorías de calidad de los indicadores de los fondos del Ramo 33

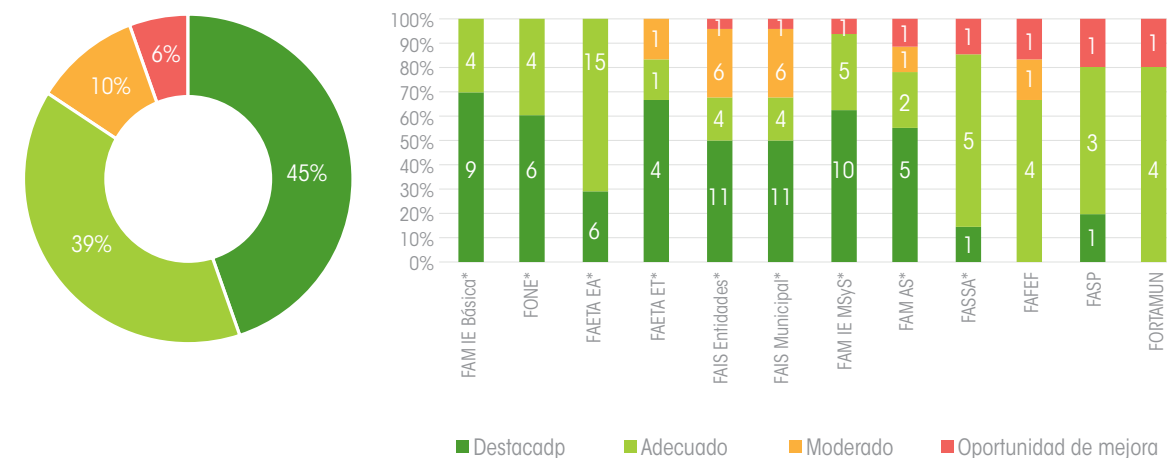
Categoría	Claridad	Relevancia	Monitoreabilidad	Adecuación
Destacado				
Adecuado				
Moderado				
Oportunidad de mejorar	Cualquier otra combinación de criterios			

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El 84% de los indicadores (119) se consideran de buena calidad; es decir, miden aspectos relevantes del objetivo al cual se encuentran asociados. Únicamente el 16% (23) no mide los factores relevantes de los objetivos asociados.

La totalidad de los indicadores del FAETA Educación para Adultos y el FAM Asistencia Social están clasificados como destacados o adecuados. El fondo con mayor número de indicadores con oportunidad de mejora es el FONE Servicios Personales. El FORTAMUN y el FAFEF no reportan indicadores de calidad destacada, lo cual revela que deben trabajar en la construcción de sus indicadores para que permitan el seguimiento oportuno de sus objetivos.

Gráfica 13. Distribución de la calidad de los indicadores de los fondos del Ramo 33



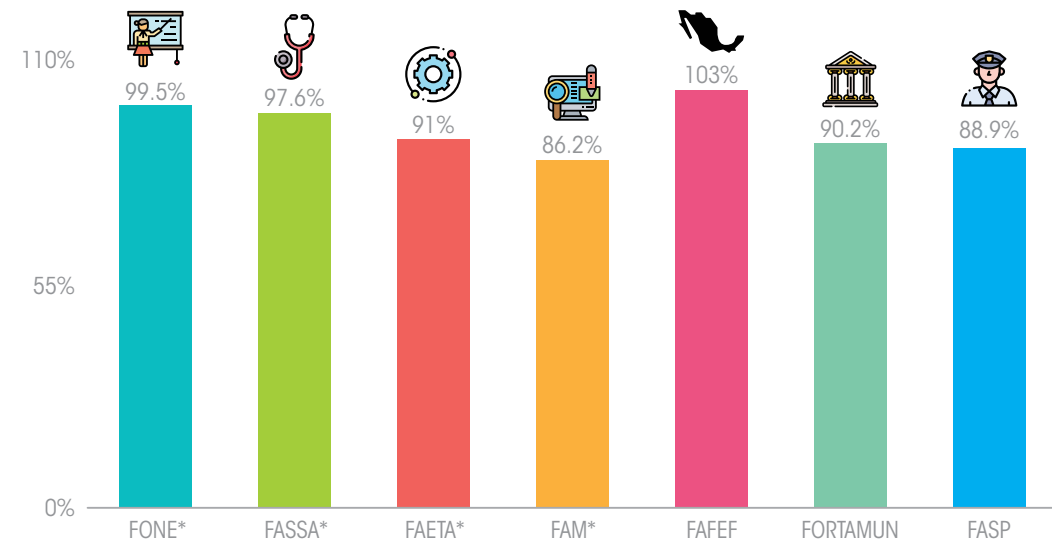
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.
* Fondos con objetivos vinculados con derechos sociales.

Si se acota el análisis a los indicadores de propósito, la mayor parte de estos son de buena calidad; el 48% es de calidad destacada y el 33%, de calidad adecuada, lo que implica que el 86% de los indicadores de propósito permiten el seguimiento del objetivo que se plantean. Solo el FASSA, el FAM Asistencia Social y el FASP contienen indicadores con oportunidad de mejora.

Desempeño y desempeño ajustado por calidad de los indicadores de propósito

Para conocer el avance en el desempeño de los indicadores de los fondos del Ramo 33, se realizó un análisis con las cifras finales de 2017. El universo de análisis considera los 21 indicadores de propósito retomados de las MIR de cada fondo desagregados por estado, a excepción del FORTAMUN, cuyos indicadores se encuentran desagregados a escala municipal.⁴ En la gráfica 14 se muestran los resultados del desempeño que reportan las entidades y dependencias encargadas de coordinar los fondos.

Gráfica 14. Desempeño promedio de los indicadores de los fondos del Ramo 33



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

* Fondos con objetivos vinculados con derechos sociales.

Como se observa, en términos generales, todos los fondos reportan un desempeño mayor del 80%. Por otro lado, no se advierte un desempeño diferenciado entre los fondos sociales y no sociales.

El FAFEF (103%) y el FAM (86.2%) presentan el mayor y el menor desempeño, respectivamente. De los fondos sociales, el FONE y el FASSA registran mejor desempeño.

En el caso del FASSA, que reporta un desempeño del 97.6%, si bien el indicador⁵ refleja los resultados alcanzados, no cumple con todos los criterios de calidad necesarios para aportar información completa sobre la situación real de la problemática ni los esfuerzos a los que se deben orientar los recursos del fondo. En parte, esto se debe a que el indicador no se plantea metas retadoras (parte de una línea base muy cercana al 100%) y, también, porque no hay claridad respecto de si es suficiente para monitorear el objetivo que persigue el fondo.

En el caso del FONE, que es el fondo social con mejor desempeño (99.5%), cuenta con dos indicadores para darle seguimiento.⁶ Sin embargo, a diferencia del indicador del FASSA, los del FONE son de calidad destacada, lo que significa que cumplen con los criterios de calidad necesarios para considerar que la información que aportan pueda ser relevante para contribuir al logro del objetivo del fondo.

Por último, el FAM es el fondo que, en general, presenta menor desempeño (86.2%). Cuenta con cinco indicadores que dan seguimiento a las vertientes en que se divide.

El desempeño de los indicadores es reportado por las entidades y dependencias encargadas de coordinar los fondos y refleja el avance en las metas que se plantearon. Sin embargo, no considera la calidad de los indicadores, por lo que cabe la posibilidad de que algunos porcentajes de desempeño no manifiesten adecuadamente el cumplimiento del objetivo al que están asociados. En la gráfica 15 se muestra el desempeño promedio de las dos entidades con mayor avance y las dos con menor.

⁴ No fue posible incluir los dos indicadores del FAIS, ya que su medición es bienal y, por lo tanto, no presentaron información al cuarto trimestre de 2017.

⁵ El indicador es: Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico.
⁶ Los indicadores son: Eficiencia terminal en educación primaria y Eficiencia terminal en educación secundaria.

Gráfica 15. Desempeño promedio de las entidades federativas con mayor y menor avance por fondo⁷

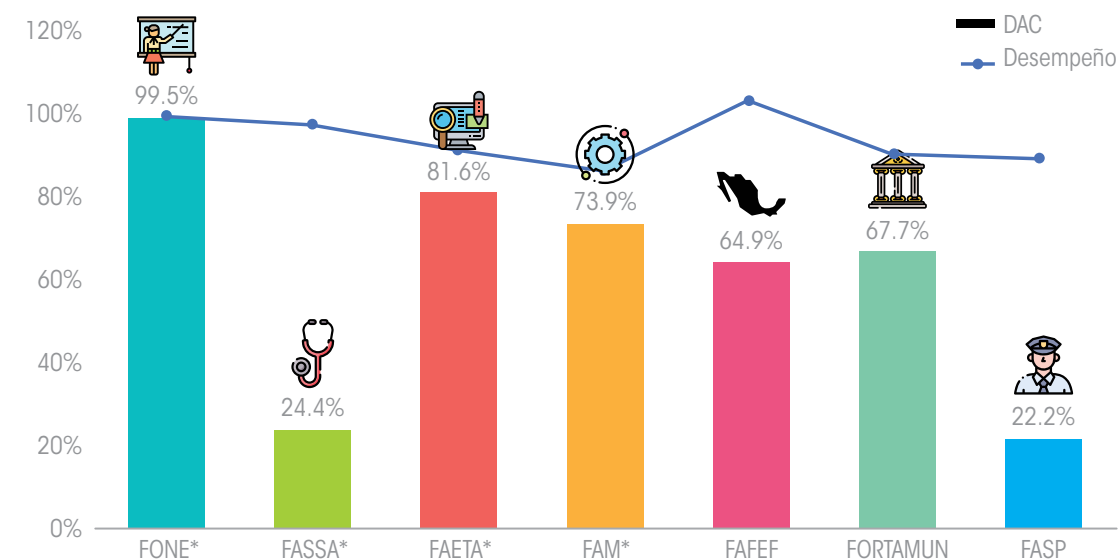


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Como se observa, el FONE no solo es el fondo social con mejor desempeño, sino que alcanza el desempeño más homogéneo entre las entidades. El FASSA también registra un desempeño en cierto modo homogéneo; sin embargo, no cuenta con medios de verificación claros que permitan corroborar que esta información es lo suficientemente precisa. Por otro lado, el FAFEF, el FASP y el FAM Infraestructura Educativa reportan mayor variabilidad en el desempeño de las entidades.

Con el propósito de obtener información útil y precisa que sirva para la toma de decisiones, se calculó el desempeño ajustado por calidad (DAC), el cual se obtiene de ponderar el desempeño de cada indicador con la calidad que le fue asignada; por ejemplo, si un indicador con calidad con oportunidad de mejora reporta un desempeño muy bueno, el DAC toma en cuenta que la información sobre su avance podría no corresponder con la realidad o ser poco precisa.

Gráfica 16. Desempeño y DAC promedio de los indicadores de los fondos



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.
* Fondos con objetivos vinculados con derechos sociales.

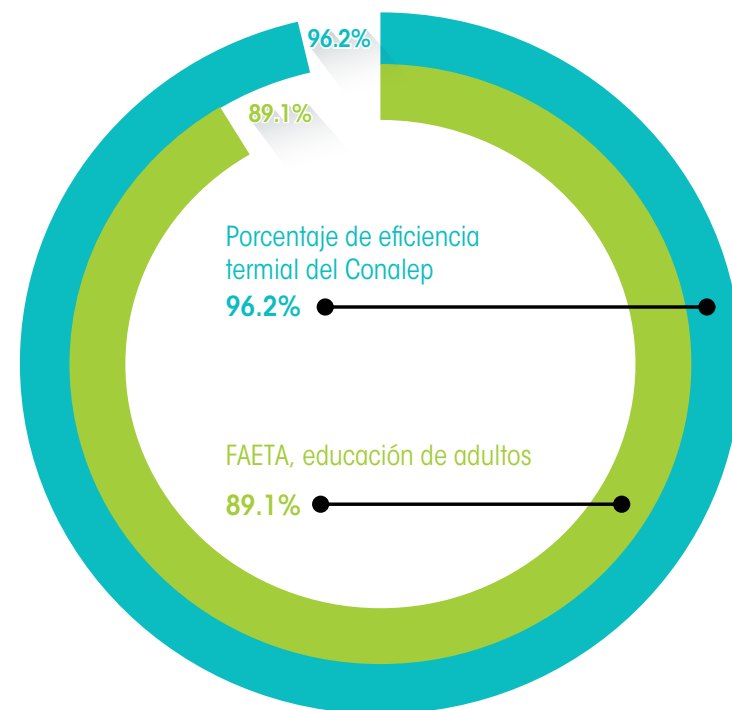
⁷ Los colores utilizados reflejan el desempeño: azul, sobrecumplido; verde claro, superado; verde oscuro, apropiado; amarillo, insuficiente; y rojo rezagado. Los valores mayores de 200% y menores de -20% no se consideraron en el análisis para evitar sesgos por valores atípicos.

Si se hace una comparación entre ambas medidas de desempeño, se advierte que el desempeño de todos los fondos sociales, a excepción del FASSA, permanece relativamente similar al ser ponderado por la calidad de los indicadores. En general, los fondos no sociales presentan mayor divergencia entre la información que reportan los indicadores y la que cumple con criterios para ser considerada útil para la toma de decisiones. Esto puede interpretarse como un mejor diseño de indicadores de los fondos sociales.

Entre los fondos sociales, destacan el FONE y el FASSA como los que presentan menor y mayor diferencia entre ambas medidas, respectivamente. El FASSA es el fondo social cuyo desempeño diverge en mayor medida al ser ponderado por la calidad de su indicador. El FONE, que muestra la menor divergencia, cuenta con dos indicadores que miden la eficiencia terminal en primaria y secundaria. Estos indicadores reflejan los resultados alcanzados y no solo procesos de gestión; además, son relevantes para medir el objetivo del fondo.

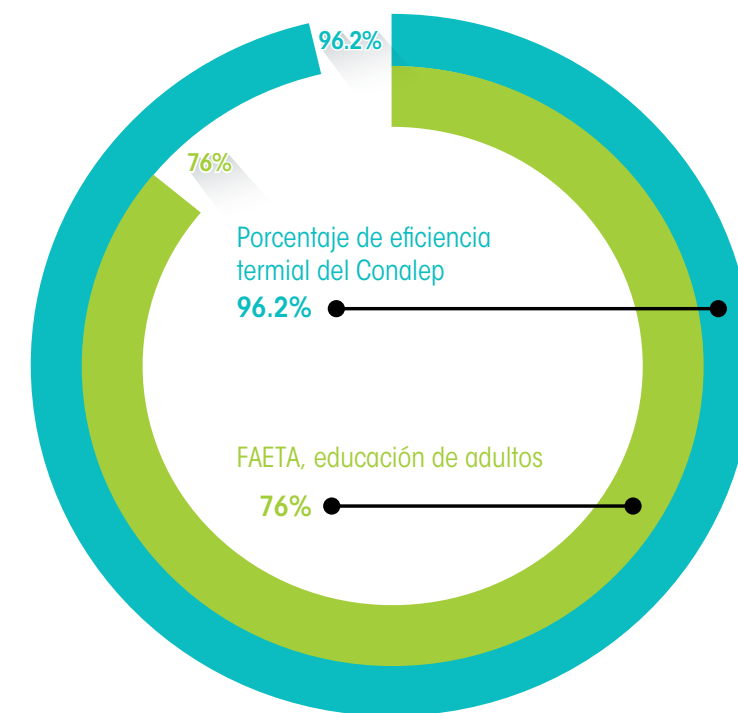
El FAETA y el FAM se dividen de acuerdo con sus objetivos. El primero se divide en dos subfondos: Educación Tecnológica y Educación de Adultos. El primero se monitorea con la eficiencia terminal del Conalep, el cual mostró un desempeño del 96.2%. El segundo se compone de tres indicadores asociados al rezago educativo, cuyo desempeño promedio fue del 89.1%.

Gráfica 17. Desempeño del FAETA



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Gráfica 18. DAC del FAETA



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

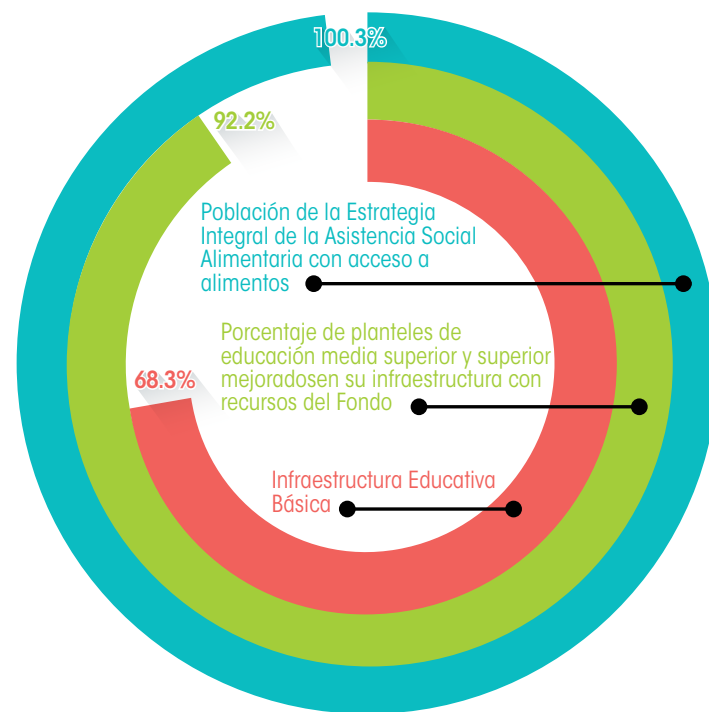
Al obtener los porcentajes del DAC para el FAETA Educación Tecnológica, se observa que el desempeño de su indicador no cambia, ya que es un indicador de resultados que cumple con los criterios mínimos de calidad. Por el contrario, de los tres indicadores del FAETA Educación de Adultos,⁸ solo el porcentaje de usuarios que concluyen el nivel intermedio y se incorporan al nivel avanzado cubre criterios mínimos de calidad. En promedio, el DAC de este subfondo se ajusta a la baja por la calidad de sus indicadores.

⁸ Estos indicadores son: Porcentaje de usuarios que concluyen nivel intermedio y se incorporan a nivel avanzado; Tasa de variación de usuarios del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo que concluyen nivel inicial, intermedio o avanzado; y Porcentaje de usuarios que concluyen nivel educativo, primaria o secundaria, a través de la aplicación del Programa Especial de Certificación en el trimestre.

Por otro lado, el FAM se divide en tres subfondos. El de Asistencia Social posee solo un indicador que mide el porcentaje de la población de la Estrategia Integral de la Asistencia Social Alimentaria (EIASA) que tiene acceso a alimentos; el desempeño reportado fue del 100.3%. El de Infraestructura Educativa Básica mide el avance en la mejora de la infraestructura educativa básica y apuntó un desempeño del 68.3%. Por último, el indicador de Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, que mide el avance en la mejora de la infraestructura en estos niveles, registró un desempeño del 92.2%.

Al ajustar el desempeño del FAM por la calidad de sus indicadores, se advierte que el indicador vinculado al componente de Infraestructura Educativa Media Superior y Superior⁹ se mantiene igual; es decir, cumple con los criterios de calidad para considerarse que aporta información suficientemente precisa para la toma de decisiones.

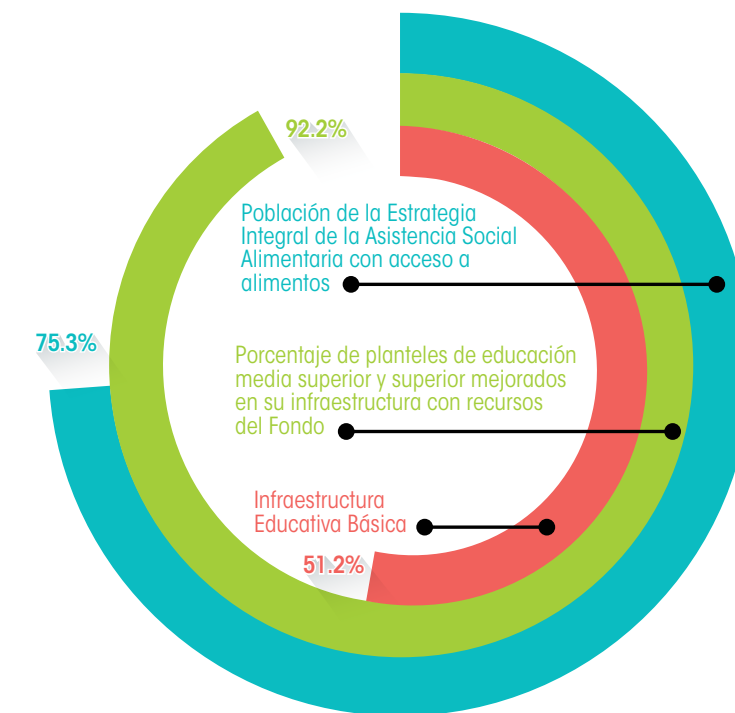
Gráfica 19. Desempeño del FAM



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

⁹ El indicador es Porcentaje de planteles de educación media superior y superior mejorados en su infraestructura con recursos del fondo.

Gráfica 20. DAC del FAM



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El indicador del FAM Asistencia Social mide el número total de beneficiarios de los programas de la EIASA que reciben apoyos. Esto representa un indicador de cobertura, ya que no cuenta con información de sustento para determinar el impacto de los apoyos de la EIASA sobre la población objetivo y si este en efecto contribuye al objetivo del fondo.

En el caso del subfondo de Infraestructura Educativa Básica, ninguno de sus dos indicadores dispone de medios de verificación que garanticen su monitoreabilidad, por lo que no es seguro que la información que reportan corresponda con la realidad. De esta forma, al ajustar el indicador por su calidad, el DAC es menor que el desempeño reportado entre las entidades.

Capítulo 3

Las carencias sociales y los fondos del Ramo 33

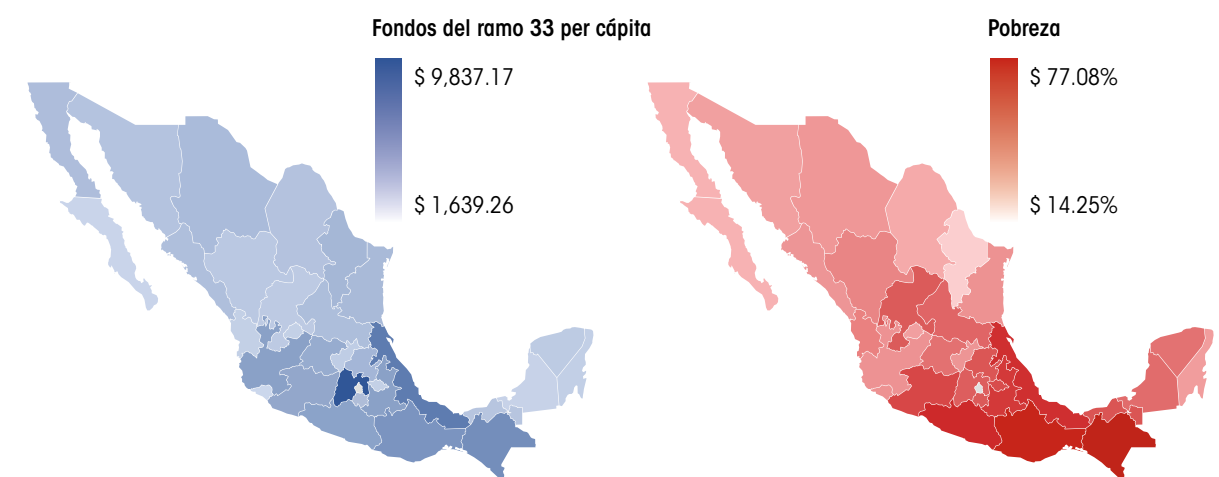
Los fondos del Ramo 33 y los indicadores de desarrollo social en México

Los fondos de aportaciones no solo tienen objetivos específicos del gasto vinculados al desarrollo social; también cuentan con criterios determinados de distribución entre las entidades. En la práctica, ¿qué tan pertinentes son las fórmulas de asignación de los fondos? ¿Cumplen con una estructura redistributiva que focalice los recursos en las entidades con mayor carencia? Estos cuestionamientos, entre algunos otros, guiarán el desarrollo de este capítulo.

En concreto, los objetivos de cinco de los ocho fondos (FASSA, FONE, FAETA, FAM y FAIS) se refieren directamente a derechos sociales en materia de salud, educación, vivienda y alimentación. Este capítulo comprenderá un análisis descriptivo de la relación entre el presupuesto de estos fondos del Ramo 33 (en precios constantes de 2018) y la incidencia de las carencias sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) asociadas con sus respectivos objetivos en 2016. Asimismo, se presenta información sobre la relación entre cambios presupuestarios de los fondos y cambios en las carencias sociales entre 2012 y 2016.

Debido a la propia naturaleza de los fondos y a sus criterios de distribución, los fondos de aportaciones deberían tender a acumular un mayor presupuesto sobre aquellas entidades federativas con mayor pobreza y carencias sociales. En el mapa 3 se advierte que esta relación se cumple: de manera sistemática, la distribución del presupuesto del Ramo 33 se tiende a acumular en las entidades con mayor pobreza, en particular alrededor del sureste del país.

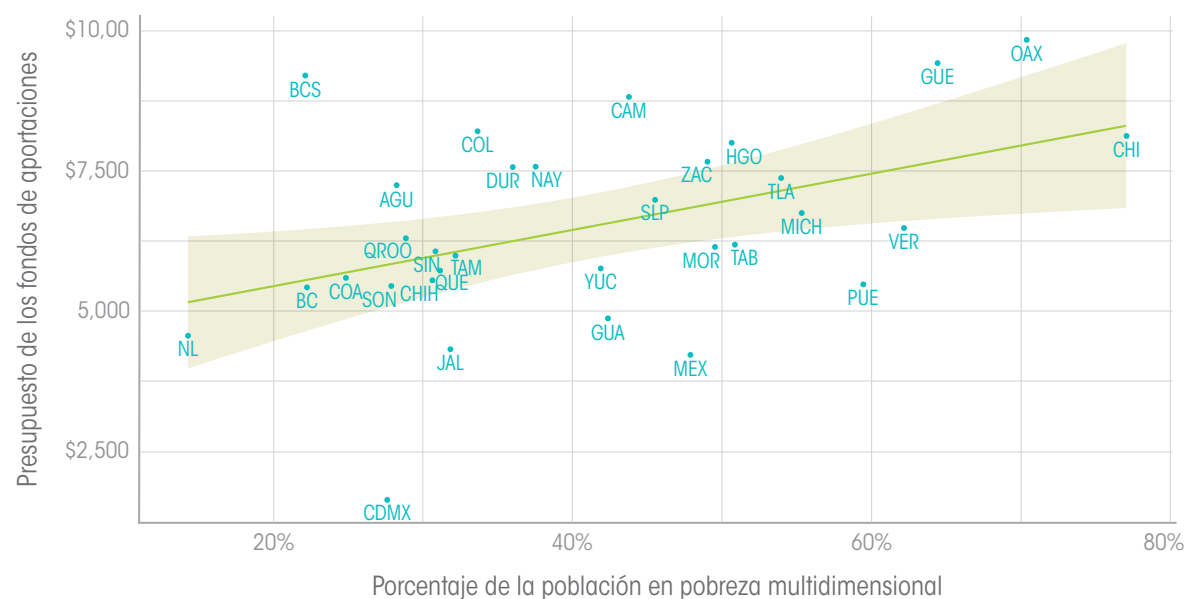
Mapa 3. Distribución del presupuesto del Ramo 33 y del porcentaje de pobreza en 2016 por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Por ejemplo, Chiapas, Oaxaca y Guerrero presentaron los mayores porcentajes de pobreza y recibieron, cada uno, más de ocho mil pesos per cápita por concepto del Ramo 33 durante 2016 (algunos de los montos más altos de la lista). Destaca el caso de Baja California Sur, cuyo presupuesto de aportaciones alcanzó los 9,200 pesos per cápita, el tercer monto más grande, y fue el segundo estado con menor pobreza del país (22.1%). Incluso en términos absolutos, cuenta con el menor número de personas en situación de pobreza: 175,600 personas, mientras la media nacional corresponde a 1.7 millones por estado.

Gráfica 21. Distribución del presupuesto del Ramo 33 y del porcentaje de pobreza en 2016 por entidad federativa¹⁰



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Los fondos relacionados con el derecho social a la educación corresponden al FONE, FAETA y FAM en sus rubros de Infraestructura Educativa Básica y Media Superior y Superior. Por otra parte, el FASSA se encuentra vinculado al derecho a la salud; el FAM Asistencia Social, al derecho a la alimentación; y el FAIS, al derecho a la vivienda. Más de la mitad del presupuesto per cápita del Ramo 33 atiende objetivos en materia educativa (57.6%) y el 17% no se asocia con los derechos sociales, concernientes a los fondos FAFEF, FASP y FORTAMUN.

¹⁰ El coeficiente de correlación es 0.4429 y es significativo al 5% (*P-Value*=0.0111).

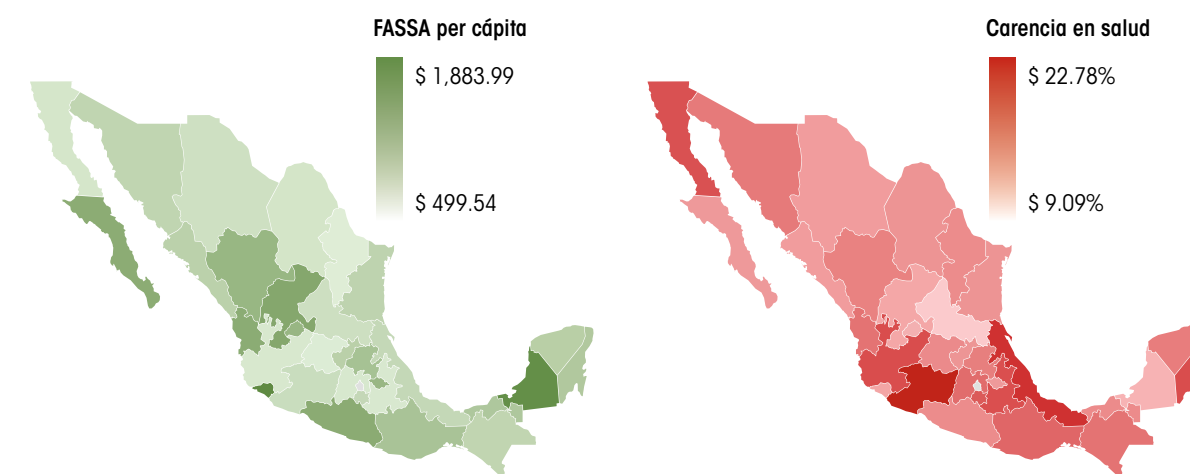
El FASSA y la carencia por acceso a los servicios de salud

El FASSA tiene la finalidad de promover acciones en materia de salubridad con base en las atribuciones de las entidades federativas de acuerdo con los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud. En cuanto a su MIR, su propósito corresponde a que "la población sin seguridad social cuenta con acceso a atención médica de profesionales de la salud en los Servicios Estatales de Salud".

Según el artículo 30 de la LCF, el presupuesto del FASSA se determina a partir del inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal, el gasto en servicios personales y de operación del ejercicio previo. Asimismo, se distribuye entre las entidades de acuerdo con la fórmula del artículo 31, que contiene variables referidas a la población abierta, presupuesto mínimo per cápita aceptado, mortalidad, marginación y gasto federal para población abierta durante el ejercicio correspondiente.

Con base en las cifras, parece existir una relación geográfica negativa entre la distribución del presupuesto per cápita del FASSA y la carencia por acceso a los servicios de salud. Por un lado, Michoacán, Ciudad de México y Veracruz son las únicas entidades cuyo porcentaje de población con falta de acceso a este derecho superó el 19% en 2016 (22.8, 19.6 y 19.4%, respectivamente). Sin embargo, el presupuesto que perciben por concepto del FASSA (739.9, 499.5 y 784.1 pesos per cápita, en ese orden) es inferior a la media nacional en el mismo año (955.9 pesos). Ciudad de México se ubica con el menor monto de la lista.

Mapa 4. Distribución del presupuesto del FASSA y de la carencia por acceso a los servicios de salud en 2016, por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Por ejemplo, el estado de Quintana Roo, cuyo porcentaje de carencia ocupa la cuarta posición en la lista nacional (17.6% en 2016), recibió una disminución en el ingreso de 7.9 pesos per cápita (0.8%) por concepto del FASSA entre 2012 y 2016; por otro lado, Zacatecas disminuyó el porcentaje de carencias en servicios de salud del 16.8 al 11.5% (el tercer menor porcentaje de la lista nacional), y percibió un incremento del 18% (215.5 pesos per cápita) en sus ingresos por concepto del FASSA.

En conclusión, por una parte, el FASSA tiene una distribución regresiva respecto de la carencia social correspondiente. Es necesario adecuar los criterios de distribución del FASSA, de tal forma que pueda representar un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población. De lo contrario, podría significar una barrera grave para que los estados con mayores problemas de salud pública salgan de un ciclo que refleja inercias en los criterios de asignación del fondo. Por otra parte, incrementos en el fondo tienden a asignarse ligeramente más entre entidades con mejores resultados en materia de acceso a servicios de salud. Por ello, es pertinente evaluar su impacto en el tiempo.

El FONE Servicios Personales y el rezago educativo

El Ramo 33 cuenta con tres fondos vinculados al derecho social a la educación: FONE, FAETA y FAM Infraestructura Educativa. Por el momento, este apartado corresponde al análisis del FONE y, posteriormente, se estudiará la relación de los dos restantes con el derecho a la educación.

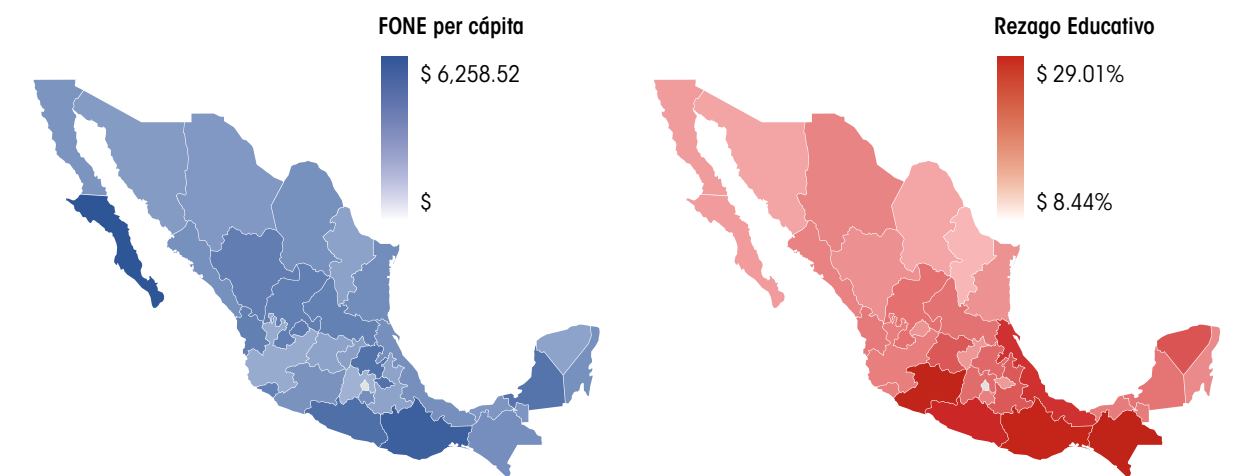
Sus objetivos prevén ejercer atribuciones en materia de educación básica y normal bajo competencia de las autoridades locales, conforme a los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. En específico, se refiere al pago de servicios personales para plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Asimismo, el propósito de su MIR corresponde a que "la población en edad de asistir a la escuela tiene acceso y concluye sus estudios de educación básica, incluyendo la indígena y especial, derivado de la aplicación de los recursos del FONE".

El monto del FONE en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se determina a partir de las plazas registradas y creadas, ampliaciones presupuestarias del ejercicio previo y gastos de operación, de acuerdo con el artículo 27 de la LCF. Según la misma normativa, este se asigna entre las entidades conforme con un monto base (el gasto del ejercicio previo) y el incremento del fondo se pondera por la participación de las entidades en la matrícula potencial nacional del año previo, que corresponde a la población entre 5 y 14 años.

Los mapas que representan la distribución de este fondo y del rezago educativo no muestran mayor similitud. El rezago educativo tiende a concentrarse en el sureste del país, mientras que, en 2016, la entidad con mayor presupuesto del FONE era Baja California Sur (6,258.52 pesos per cápita), que reportaba un rezago educativo inferior a la media nacional: el 13.4% frente a un promedio del 17.2%.

Las entidades con mayor rezago educativo fueron Chiapas, Michoacán y Oaxaca, con porcentajes del 29, 27.4 y 27.3%, respectivamente. Si bien las últimas dos percibieron montos relativamente altos por concepto del FONE (4,259.87 pesos y 5,828.62 pesos), Chiapas solo recibió 3,686.64 pesos per cápita, cuando la media nacional fue de 3,780.98 pesos. Ciudad de México no percibe recursos de este fondo, debido a que cuenta con el Ramo 25 de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

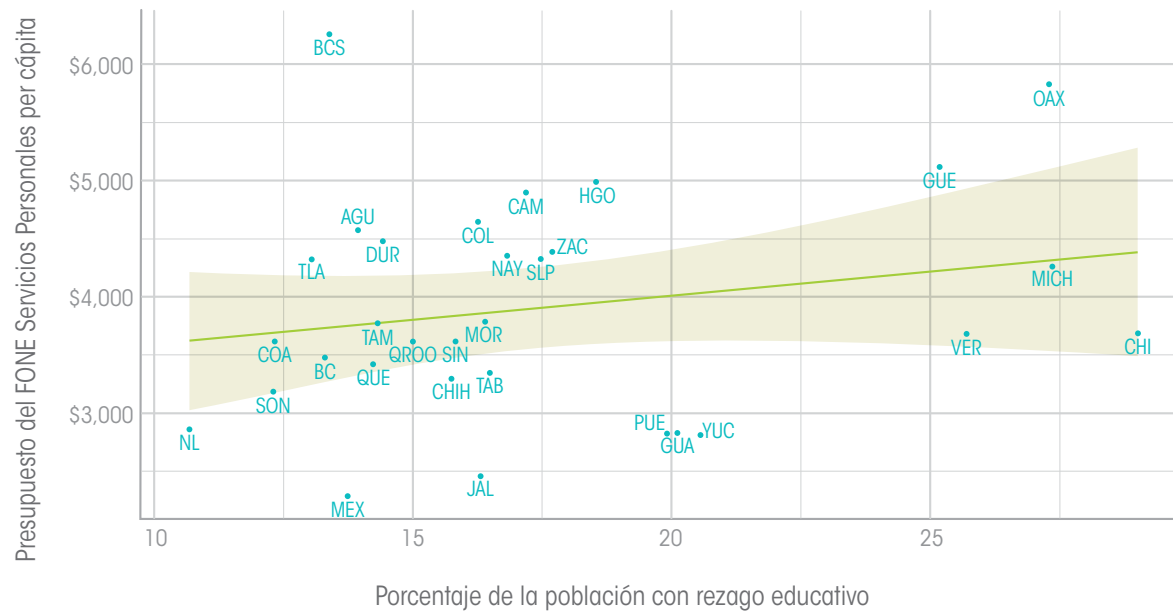
Mapa 5. Distribución del presupuesto del FONE Servicios Personales y del rezago educativo en 2016, por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

En otras palabras, y de acuerdo con la gráfica 21, la distribución del FONE no representa un instrumento redistributivo entre las entidades. Sin embargo, tampoco es regresivo como el FASSA; simplemente no muestra un patrón vinculado al rezago educativo.

Gráfica 24. Distribución del presupuesto del FONE Servicios Personales y del rezago educativo en 2016, por entidad federativa¹³



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

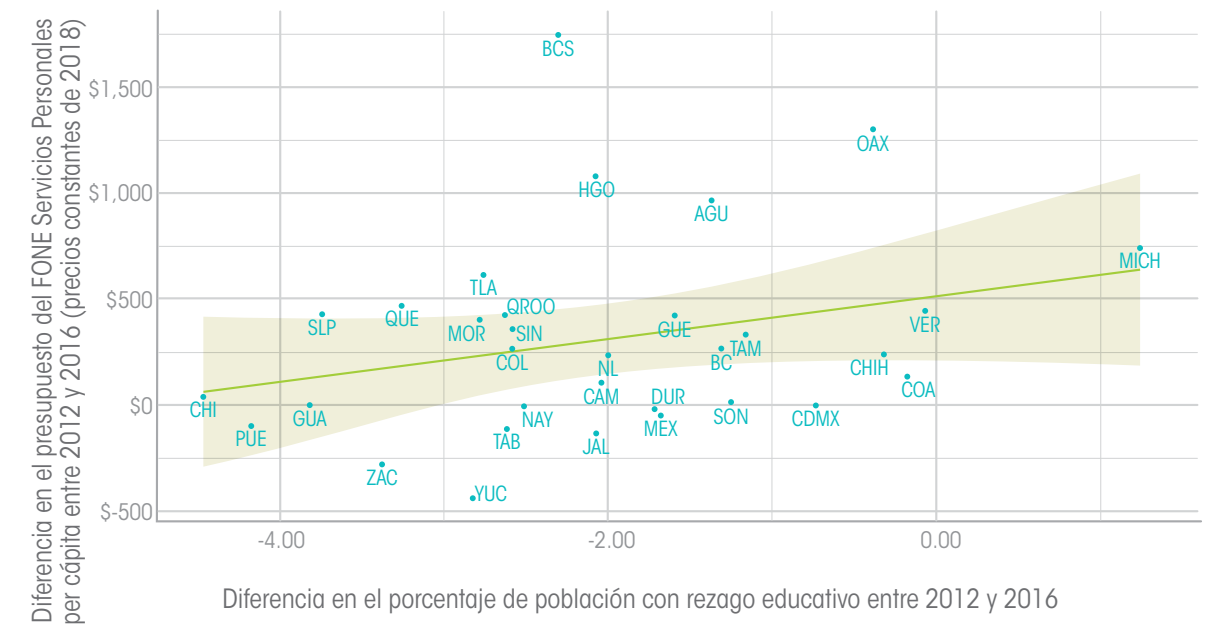
Esto se podría deber a que los criterios de distribución del fondo no consideran información sobre resultados en materia educativa; se limitan a responder ante la lógica del gasto operativo del fondo y la densidad de la matrícula potencial. Incluir criterios inerciales, como el gasto de operación del ejercicio previo, y poblacionales, como la matrícula potencial, lleva a una desconexión entre el presupuesto y los resultados del fondo. Por lo tanto, se sugiere que la fórmula del artículo 27 de la LCF prevea información sobre indicadores de acceso a la educación e incluso de la calidad educativa como incentivo.

Más importante todavía, la poca relación entre el rezago educativo y la distribución del FONE Servicios Personales se puede deber a que también existe un débil nexo entre los componentes o entregables del fondo con su propósito; es decir, no hay una vinculación directa entre la entrega de pagos para nómina educativa y propiciar que la población concluya la educación básica a partir de estos recursos. Por lo tanto, no solo se sugiere revisar los criterios de distribución del fondo, sino un rediseño de su objetivo y sus entregables, de tal modo que exista una causalidad directa entre sus entregables y el logro del propósito.

¹³ El coeficiente de correlación es 0.2164 y no es significativo ($P\text{-Value}=0.2423$).

Si se observa el comportamiento de estas variables a través del tiempo, se percibe que las entidades que menos disminuyeron el rezago educativo adquirieron, en promedio, más incrementos presupuestarios por conceptos del FONE. Un caso es Michoacán, que aumentó su rezago educativo en 1.24 puntos porcentuales, frente a un presupuesto 741.98 pesos per cápita mayor entre 2012 y 2016. Asimismo, Zacatecas y Yucatán redujeron esta problemática en 3.38 y 2.83 puntos, mientras que su asignación del FONE disminuyó en 278.56 y 438.60 pesos per cápita en el mismo periodo.

Gráfica 25. Diferencia entre el presupuesto del FONE Servicios Personales y el rezago educativo entre 2012 y 2016, por entidad federativa¹⁴



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de las Cuentas Públicas 2012 y 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Al igual que en el capítulo previo, es posible desprender dos hipótesis a partir de esta información: primero, que el FONE ha tendido a volverse ligeramente más progresivo con los años o, segundo, que este fondo ha tenido un impacto negativo en el rezago educativo. Se suma a la agenda académica evaluar el impacto del FONE sobre el acceso al derecho a la educación, de tal forma que su aplicación y distribución no representen un instrumento para mermar la cobertura educativa en México. Asimismo, se sugiere analizar el caso de Baja California Sur con mayor profundidad, ya que resulta ser un caso atípico tanto en lo que se refiere a su asignación anual como a sus incrementos presupuestarios.

¹⁴ El coeficiente de correlación es 0.3100 y es significativo al 10% ($P\text{-Value}=0.0897$).

En conclusión, el FONE no tiene un comportamiento redistributivo entre las entidades. Para lograr que estos recursos lleguen a donde más se necesitan, se sugiere cambiar por completo su fórmula de asignación e incorporar criterios sobre el acceso efectivo a la educación. A diferencia del comportamiento del fondo en 2016, sus reducciones e incrementos presupuestarios sí están ligeramente relacionados con cambios en el rezago educativo entre los estados. Cabe analizar si este resultado se debe a un impacto negativo del FONE en la educación o si corresponde a otras causas. Asimismo, revisar la lógica vertical en la MIR del fondo, de tal modo que se asegure que lograr el objetivo del FONE es realista, a partir de sus entregables, ya que ahora existe poca relación no solo entre la distribución presupuestaria y el rezago educativo, sino también entre este y la operación del fondo, que se limita a la entrega de nómina educativa.

El FAETA y el rezago educativo

El FAETA transfiere recursos etiquetados para la prestación de servicios de educación tecnológica por medio del Conalep. Asimismo, el componente de Educación de Adultos persigue el abatimiento del rezago educativo en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

La MIR del FAETA Educación de Adultos establece como propósito que "la población de 15 años y más con rezago educativo concluyen la educación básica". Asimismo, la del FAETA Educación Tecnológica busca que "los alumnos inscritos en educación profesional técnica concluyen su plan de estudios en el tiempo permitido por la normatividad del Conalep".

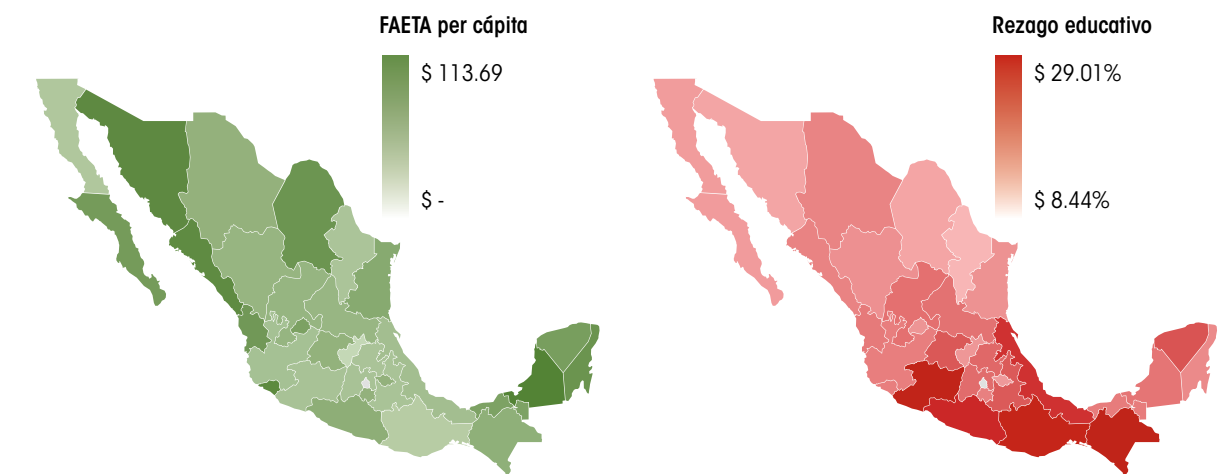
De acuerdo con el artículo 43 de la LCF, la determinación del FAETA en el PEF se guía por los registros de infraestructura educativa y los recursos del ejercicio previo. Para su distribución entre las entidades, la fracción III de la misma normativa establece que la Secretaría de Educación Pública (SEP) debe publicar las fórmulas, variables y fuentes de información correspondientes a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, esta obligación es aplicable, exclusivamente, al componente para Educación de Adultos; el FAETA Educación Tecnológica carece de criterios claros de asignación.

En 2018, el aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas y variables para la distribución del FAETA Educación de Adultos fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero. Considera la proporción de personas en rezago educativo, asesores activos y usuarios que concluyen su nivel educativo, así como la asignación del ejercicio inmediato anterior. Sin embargo, estos criterios no han sido estáticos. En 2016, si bien la fórmula contenía el indicador de rezago educativo (ponderado por el índice de marginación), el resto se refería a una aportación estatal equitativa y a un pondera-

dor de eficiencia operativa y de desempeño académico. Asimismo, el aviso correspondiente al ejercicio 2016, a diferencia de 2017 y 2018, no contiene el valor de los ponderadores para cada variable, por lo cual se desconoce el peso relativo de cada una sobre la distribución del fondo.

A continuación se muestra una comparación de la asignación geográfica del FAETA respecto al rezago educativo. Al igual que en el caso del FONE, la Ciudad de México no percibe recursos por concepto de este fondo. Parece no haber una correcta focalización del FAETA o un mayor peso al componente de Educación Tecnológica. Mientras que el rezago educativo se concentra en el sureste del país, entidades como Colima, Sonora o Sinaloa (108.94, 106.3 y 104.78 pesos per cápita, respectivamente) se ubicaron muy por encima de la media (66.84 pesos).

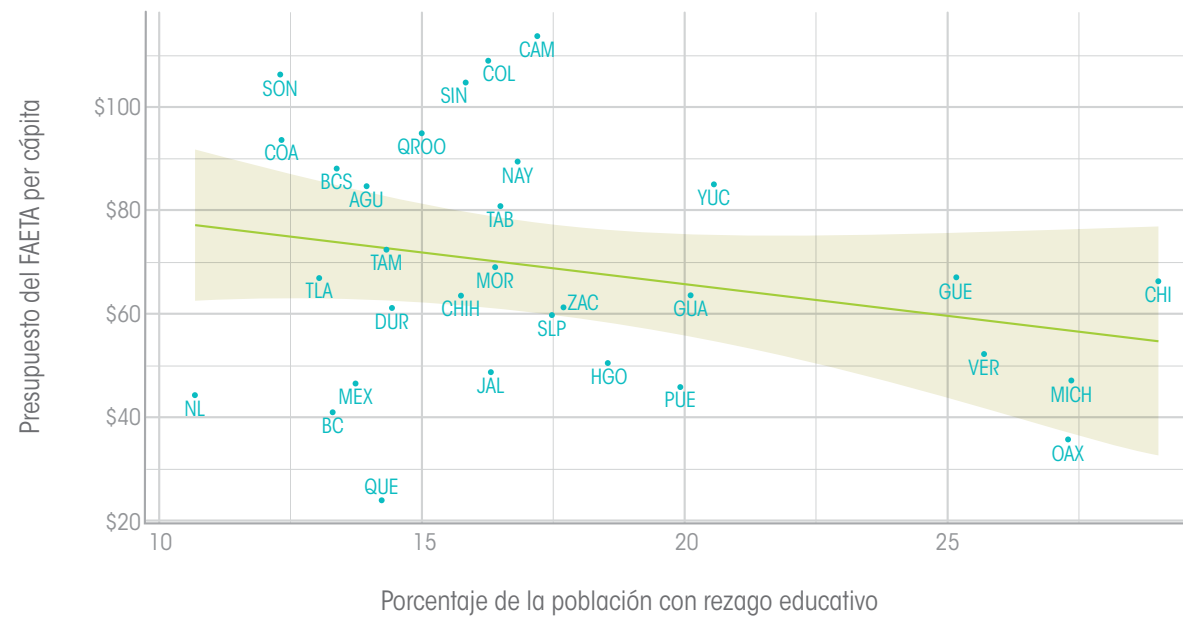
Mapa 6. Distribución del presupuesto del FAETA y del rezago educativo en 2016, por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de las Cuentas Públicas 2012 y 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Sin embargo, tampoco se considera que el FAETA refleje regresividad, pues su distribución carece de relación lineal con el rezago educativo, como se muestra en la gráfica 23. Esto se podría deber, posiblemente, a que el mayor peso del FAETA recae sobre la educación tecnológica, cuyos criterios de distribución son muy opacos, a que la distribución del FAETA Educación de Adultos contiene elementos inerciales del gasto, como la asignación previa o la eficiencia operativa, o a que se desconoce el peso del rezago educativo sobre la asignación del fondo en 2016.

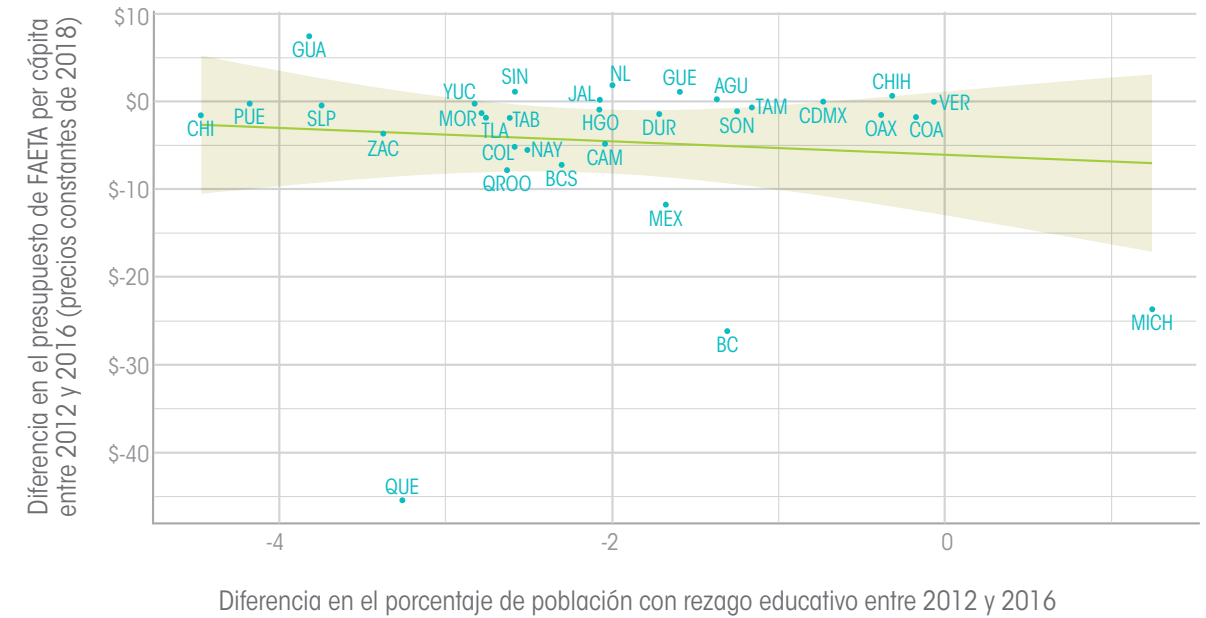
Gráfica 26. Distribución del presupuesto del FAETA y del rezago educativo en 2016, por entidad federativa¹⁵



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de las Cuentas Públicas 2012 y 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Asimismo, al analizar el comportamiento intertemporal del fondo y el rezago educativo, se observa que no existe relación lineal entre ambas variables. Entidades como Michoacán y Baja California percibieron casi la misma asignación presupuestaria frente a resultados muy diferentes. Michoacán obtuvo 23.67 pesos per cápita menos y Baja California, 26.18 menos; mientras que el segundo disminuyó el rezago educativo en 1.3 puntos porcentuales, el primero lo aumentó en 1.24 puntos.

Gráfica 27. Diferencia entre el presupuesto del FAETA y el rezago educativo entre 2012 y 2016, por entidad federativa¹⁶



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de las Cuentas Públicas 2012 y 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

En conclusión, la distribución del FAETA carece de relación lineal con el rezago educativo. Probablemente, este suceso se debe a ambigüedades y elementos inerciales en los mecanismos de distribución del fondo. Se sugiere clarificar en la ley sus fórmulas y variables de asignación. Por una parte, el FAETA Educación Tecnológica no posee criterios claros y precisos. Por otra, a pesar de que la distribución del FAETA Educación de Adultos se sustenta en criterios específicos, estos no se encuentran en la LCF; pueden variar año con año, dependiendo de las determinaciones de la SEP.

Asimismo, las fórmulas de distribución de este componente presentan grandes áreas de oportunidad. Por un lado, deben evitar elementos inerciales y de gestión e incluir aquellos que, como el rezago educativo y el índice de desempeño educativo, reflejan necesidades y resultados entre los estados. Por el otro, la fórmula de asignación debe precisar el peso de cada variable, de tal modo que exista claridad y transparencia sobre la distribución de los recursos del FAETA.

¹⁵ El coeficiente de correlación es -0.2542 y no es significativo (*P-Value*=0.1676).

¹⁶ El coeficiente de correlación es -0.1165 y no es significativo (*P-Value*=0.5324).

El FAM Infraestructura Educativa y el rezago educativo

El FAM Infraestructura Educativa corresponde al 54% del FAM total y se destina para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física educativa en los niveles básico, medio superior y superior.

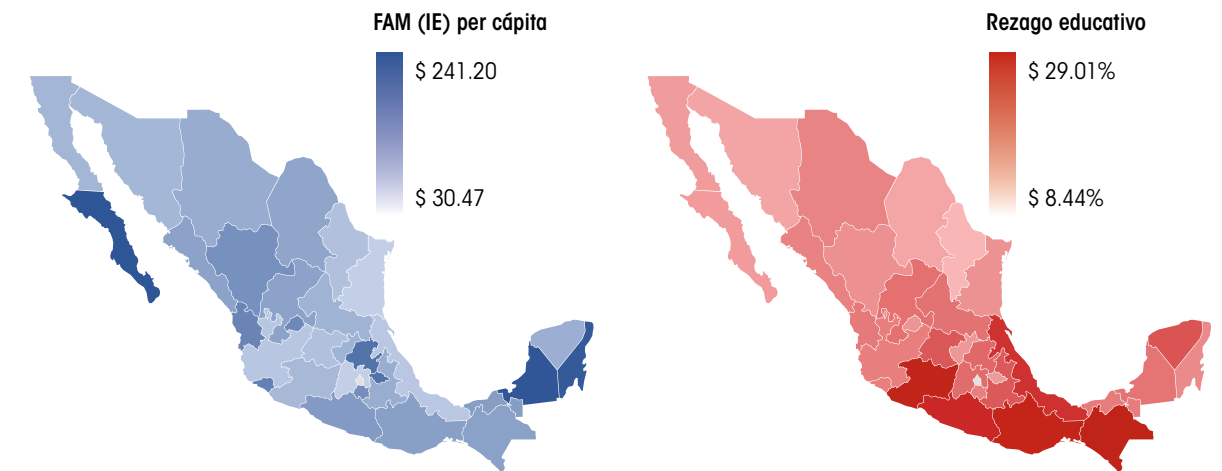
Debido a que cuenta con dos MIR, tiene dos propósitos. Para el nivel educativo básico, es que "las escuelas públicas de tipo básico son mejoradas en su infraestructura física por los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE)". La otra MIR propone que "los planteles o campus de educación media superior y superior mejoran su infraestructura física al ser atendidos por los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE)".

Según el artículo 39 de la LCF, el monto del FAM Infraestructura Educativa en el PEF representa el 0.43956% de la recaudación federal participable, de acuerdo con la estimación contenida en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio correspondiente.¹⁷ Su distribución se regula en el artículo 41 de la misma normativa; sin embargo, carece de fórmula y variables específicas. La SEP debe publicar esos elementos en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal correspondiente¹⁷.

Por ejemplo, en 2018, las fórmulas y variables para la distribución del FAM Infraestructura Educativa se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero. Dicha fórmula se compone de un valor base, correspondiente al gasto del ejercicio previo, ponderado por coeficientes de matrícula de educación básica y especial, inasistencia escolar, crecimiento poblacional y grado de marginación. Asimismo, se pondera el incremento presupuestario del fondo por un coeficiente de migración de cada estado. El mayor peso se concentra en la matrícula y el menor, en el crecimiento poblacional. Estos criterios no cambiaron durante la administración 2012-2018.

El mapa 7 muestra las distribuciones del FAM Infraestructura Educativa y del rezago educativo. No existe mayor similitud ni aparentes diferencias sistemáticas entre ambos mapas. La gran parte de las entidades percibieron recursos entre 50 y 175 pesos per cápita, independientemente de su nivel de rezago educativo. Solo destacan los casos de Campeche, Baja California Sur (de nuevo) y Quintana Roo, cuyas asignaciones superaron los 225 pesos per cápita: 241.20, 239.15 y 234.47, cada uno. Sin embargo, las tres se encuentran en o por debajo del promedio nacional de rezago educativo (17.2%): 17.2, 13.4 y 15.0%, en el mismo orden. Ciudad de México recibió el menor monto (30.47 pesos) y reportó el rezago educativo más bajo del país: 8.44%.

Mapa 7. Distribución del presupuesto del FAM Infraestructura Educativa y del rezago educativo en 2016, por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

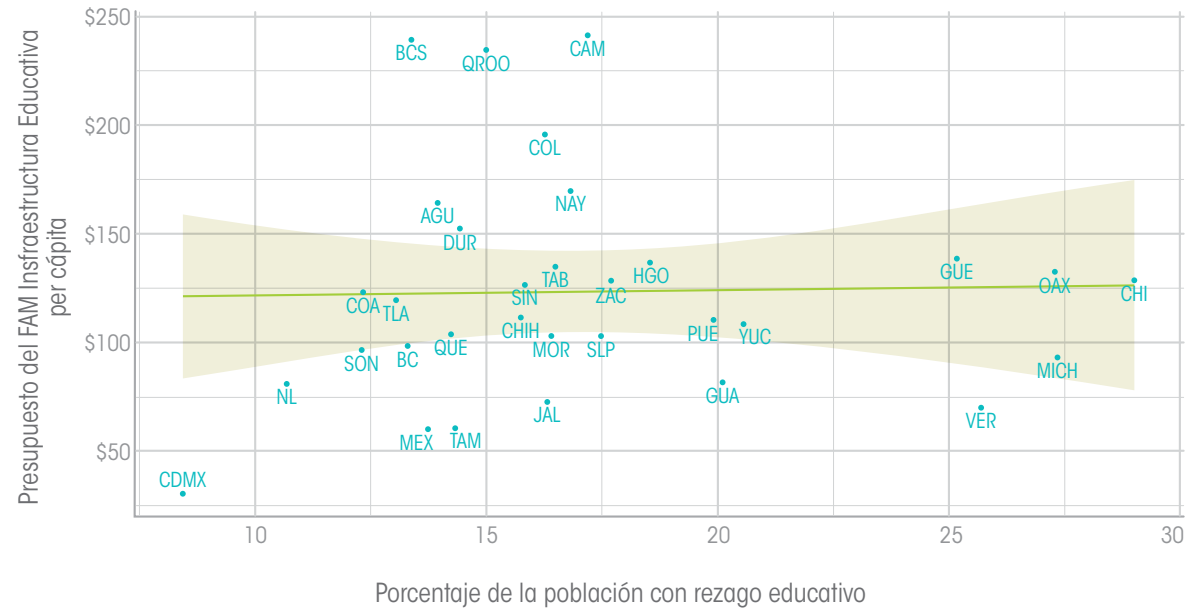
La gráfica 25 muestra con mayor claridad la relación entre la distribución del FAM Infraestructura Educativa y el rezago educativo: no existe relación lineal entre ambas variables. Por lo tanto, este fondo carece de un comportamiento redistributivo entre las entidades. Este hallazgo no representa una sorpresa, ya que sus criterios de asignación reflejan cuestiones puramente operativas y que responden al monto de ejercicios previos.

Los únicos componentes resarcitorios que prevé la fórmula publicada en el *Diario Oficial de la Federación* corresponden al grado de marginación y la inasistencia escolar. Sin embargo, en primer lugar, solo son utilizados como ponderadores del monto base que pertenece a la asignación del ejercicio previo y, en segundo, la distribución del incremento presupuestario del FAM se guía únicamente por un componente poblacional: la migración interestatal. Estos factores inerciales pueden explicar que la distribución del FAM Infraestructura Educativa no responda a las necesidades educativas de las entidades.

Asimismo, de acuerdo con la gráfica 26, este comportamiento no ha cambiado a lo largo del tiempo; los casos más alejados de la media de incrementos presupuestarios corresponden a Oaxaca y Baja California. La primera con un incremento de 31.79 pesos per cápita y la segunda con una reducción de 55.70 pesos; sin embargo, ambas disminuyeron el rezago educativo entre 2012 y 2016, en 0.39 y 1.31 puntos porcentuales, respectivamente.

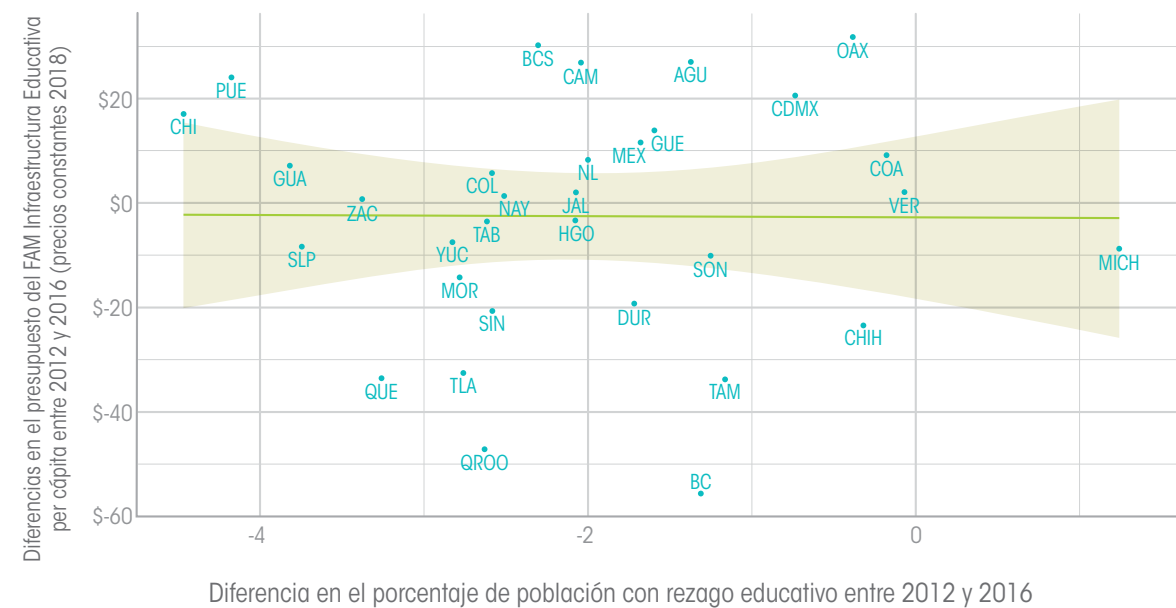
¹⁷ Según el artículo 39 de la LCF, el FAM corresponde al 0.814% de la recaudación federal participable establecida en la Ley de Ingresos de la Federación. Debido a que el FAM Infraestructura Educativa corresponde al 54% del FAM, este representa un 0.43956% del concepto antes mencionado.

Gráfica 28. Distribución del presupuesto del FAM Infraestructura Educativa y del rezago educativo en 2016, por entidad federativa¹⁸



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Gráfica 29. Diferencia entre el presupuesto del FAM Infraestructura Educativa y el rezago educativo entre 2012 y 2016, por entidad federativa¹⁹



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

¹⁸ El coeficiente de correlación es 0.0247 y no es significativo ($P\text{-Value}=0.8934$).
¹⁹ El coeficiente de correlación es -0.0067 y no es significativo ($P\text{-Value}=0.9711$).

La distribución del FAM Infraestructura Educativa no tiene un comportamiento redistributivo respecto del rezago educativo. Esto se debe a que sus criterios de asignación responden a factores poblacionales y a la inercia del ejercicio fiscal previo. Es necesario incorporar variables que reflejen las necesidades y los resultados de las entidades en materia de acceso efectivo a la educación, y que las fórmulas de distribución del fondo se incorporen a la LCF para evitar riesgos de discrecionalidad en la asignación anual de estos recursos.

El FAM Asistencia Social y la carencia por acceso a la alimentación

El 46% restante del FAM corresponde al componente de Asistencia Social, cuyo destino es la provisión de desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social. El propósito de su MIR representa que "niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, menores de cinco años, no escolarizados y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como familias que se encuentren en condiciones de emergencia cuentan con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria".

El monto total del FAM Asistencia Social representa el 0.37444% de la recaudación federal participable contenida en la Ley de Ingresos de la Federación vigente.²⁰ Su distribución, al igual que el FAM Infraestructura Educativa, carece de fórmula y criterios de distribución en el artículo 41 de la LCF. En este caso, la Secretaría de Salud (SSA) es la encargada de publicar estos elementos en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio.

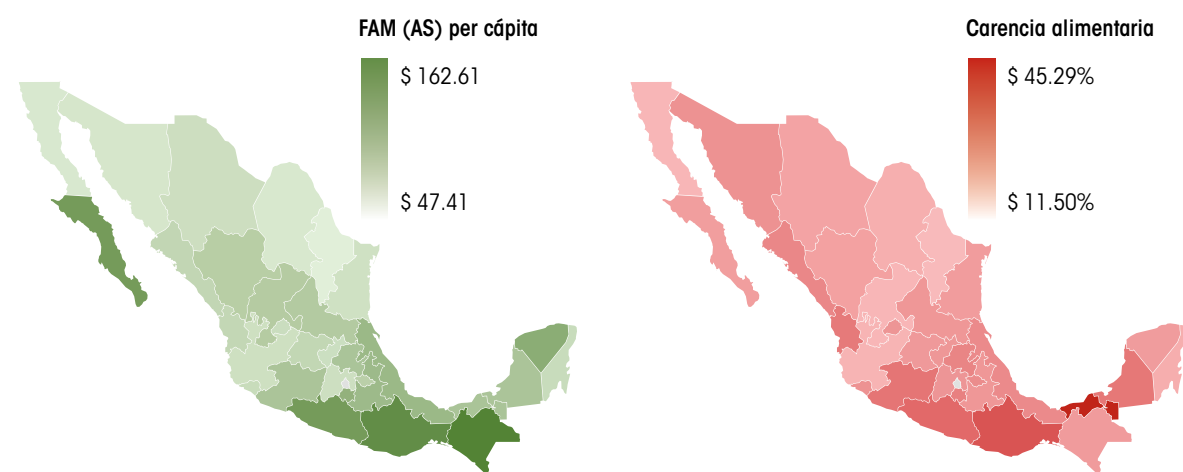
En 2018, el aviso correspondiente fue publicado el 29 de enero en el mismo diario. De acuerdo con esta información, la asignación del FAM Asistencia Social depende de un índice de desempeño (ID) y un índice de vulnerabilidad social (IVS) del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. El primero tiene un peso de apenas 2% y el segundo representa el 98% de la fórmula.

El IVS incluye información sobre cinco tipos de vulnerabilidad: familiar; por discapacidad y por ser adulto mayor; por condición de género; infantil en educación; e infantil en salud y nutrición. Por su parte, el ID representa la combinación del desarrollo comunitario sustentable, fortalecimiento institucional, focalización y cobertura e implementación de los programas de la EIASA. Hasta 2014, las fórmulas publicadas por la SSA incorporaban un criterio de presupuesto histórico por entidad. Sin embargo, desde 2015 se eliminó este ponderador inercial y se han mantenido el ID y el IVS como criterios únicos para la asignación del fondo.

²⁰ Según el artículo 39 de la LCF, el FAM corresponde al 0.814% de la recaudación federal participable establecida en la Ley de Ingresos de la Federación. Debido a que el FAM Asistencia Social corresponde al 46% del FAM, este representa un 0.37444% del concepto antes mencionado.

Los mapas de distribución del FAM Asistencia Social y de carencia de acceso a la alimentación presentan grandes similitudes: ambos se concentran en el sureste del país, en entidades como Oaxaca y Guerrero. La carencia alimentaria en estos estados fue del 31.37 y 27.83% y sus montos per cápita por concepto de este fondo, de 150.04 y 136.89 pesos, respectivamente (las medias nacionales fueron del 20.57 y 82.46 pesos). Las entidades con mayor seguridad alimentaria corresponden a Ciudad de México y Querétaro, con carencias del 11.5 y 13.38% y con percepciones de 63.47 y 65.14 pesos per cápita.

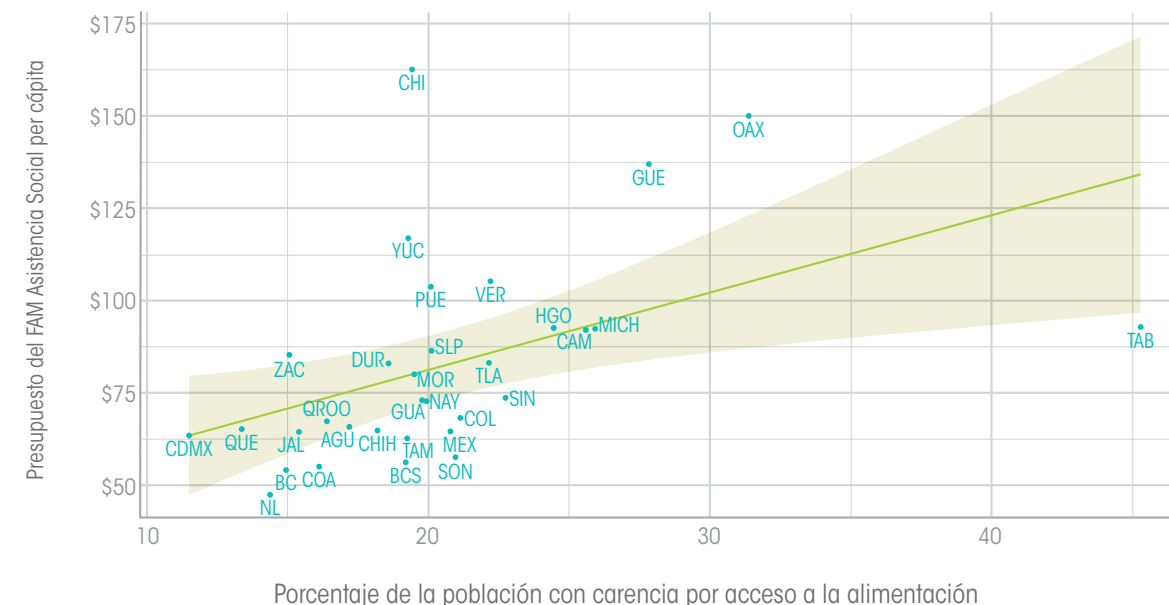
Mapa 8. Distribución del presupuesto del FAM Asistencia Social y de la carencia por acceso a la alimentación, en 2016, por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Sin embargo, es posible que el presupuesto para el caso de Tabasco debiera ser superior para poder atender la problemática correctamente, ya que estados como Chiapas o Yucatán reciben más ingresos para atender menos de la mitad del porcentaje de carencia. El FAM Asistencia Social tiene un comportamiento redistributivo entre las entidades, pues tiene una relación lineal positiva con las regiones más necesitadas del país en materia de seguridad alimentaria. Es probable que esto se deba a que los criterios de asignación del fondo incorporan información sobre la vulnerabilidad social y, en general, sobre la EIASA; además, a partir de 2015 no considera información sobre recursos de ejercicios previos.

Gráfica 30. Distribución del presupuesto del FAM Asistencia Social y de la carencia por acceso a la alimentación en 2016, por entidad federativa²¹

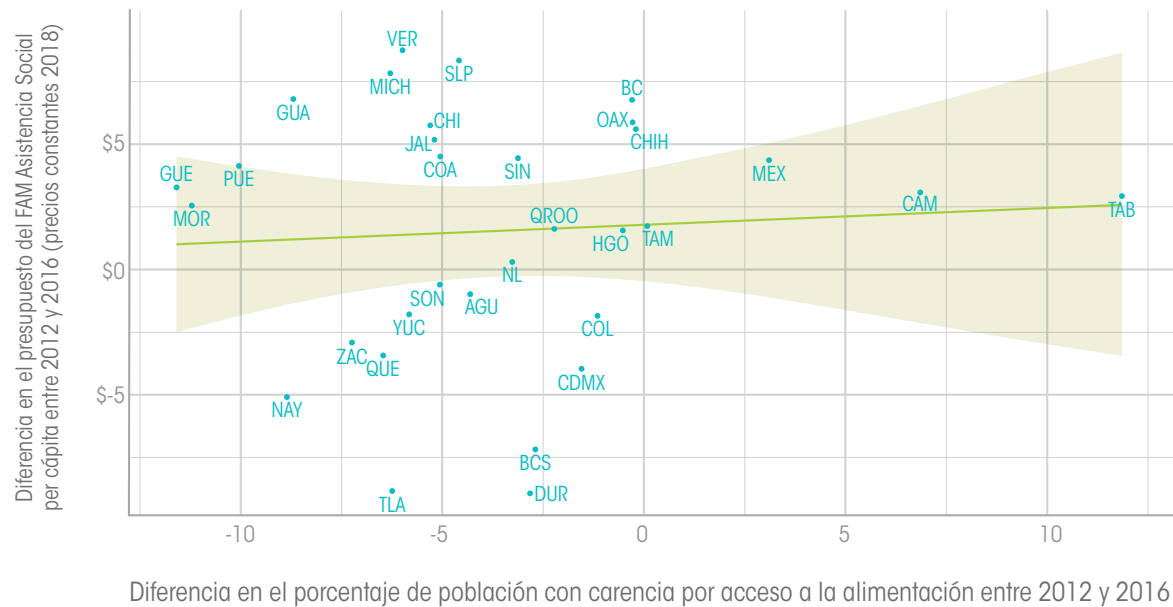


Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

En lo referente a cambios en el tiempo, parece no haber una relación lineal sistemática entre los incrementos presupuestarios por concepto de este fondo y cambios en la carencia alimentaria. En promedio, la asignación del FAM Asistencia Social aumentó en 1.56 pesos per cápita y 11 de las 32 entidades sufrieron reducciones de entre 0.60 y 8.92 pesos. Asimismo, la carencia disminuyó 3.57 puntos porcentuales en promedio; solo en cuatro estados se agravó la problemática: Tabasco, Campeche, Estado de México y Tamaulipas.

²¹ El coeficiente de correlación es 0.4692 y es significativo al 1% ($P\text{-Value}=0.0067$).

Gráfica 31. Diferencia entre el presupuesto del FAM Asistencia Social y la carencia por acceso a la alimentación entre 2012 y 2016, por entidad federativa²²



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

En términos generales, la distribución del FAM Asistencia Social muestra un comportamiento redistributivo entre las entidades, ya que concentra el presupuesto en los focos prioritarios de atención para la seguridad alimentaria. Como ya se ha mencionado, esto responde a los criterios de asignación del fondo, pues prevén variables que guardan relación con la vulnerabilidad social y, con menor peso, los resultados de programas para la asistencia social alimentaria.

Sin embargo, podría incorporar criterios más precisos sobre la carencia que atiende este componente del FAM, ya que ahora el IVS refleja vulnerabilidades concernientes a casi todos los derechos sociales, lo cual resta precisión en la persecución del propósito del fondo. Esto podría explicar que entidades como Chiapas o Yucatán perciban algunos de los montos más altos por concepto del FAM Asistencia Social, mientras que se encuentran por debajo de la media nacional respecto a la carencia alimentaria. Al igual que con el caso previo, los mecanismos de distribución del fondo se podrían plasmar y sistematizar en la LCF, de tal forma que no dependan de la SSA año con año. Asimismo, se sugiere revisar la metodología del ID, ya que representa la suma lineal de múltiples índices. De este modo, no brinda, necesariamente, información precisa sobre los resultados de la EIASA y, por lo tanto, podría no significar el mejor criterio para incentivar el desempeño de las entidades en materia alimentaria.

²² El coeficiente de correlación es 0.0670 y no es significativo ($P\text{-Value}=0.7154$).

El FAIS y la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda

El FAIS está dirigido al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones para población en pobreza extrema, localidades con rezago alto o muy alto rezago social y zonas de atención prioritaria.²³ Al igual que el FAETA y el FAM Infraestructura Educativa, cuenta con dos MIR, una para el FAIS Entidades y otra para el Municipal. En términos generales, sus propósitos se orientan a reducir los rezagos en infraestructura social básica referentes a carencias de servicios básicos en la vivienda e infraestructura social.

La primera tiene como objetivo central que "la población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social".

La segunda señala que "la población que habita en las zonas de atención prioritaria urbanas, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada municipio o que se encuentra en situación de pobreza extrema reduce los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social".

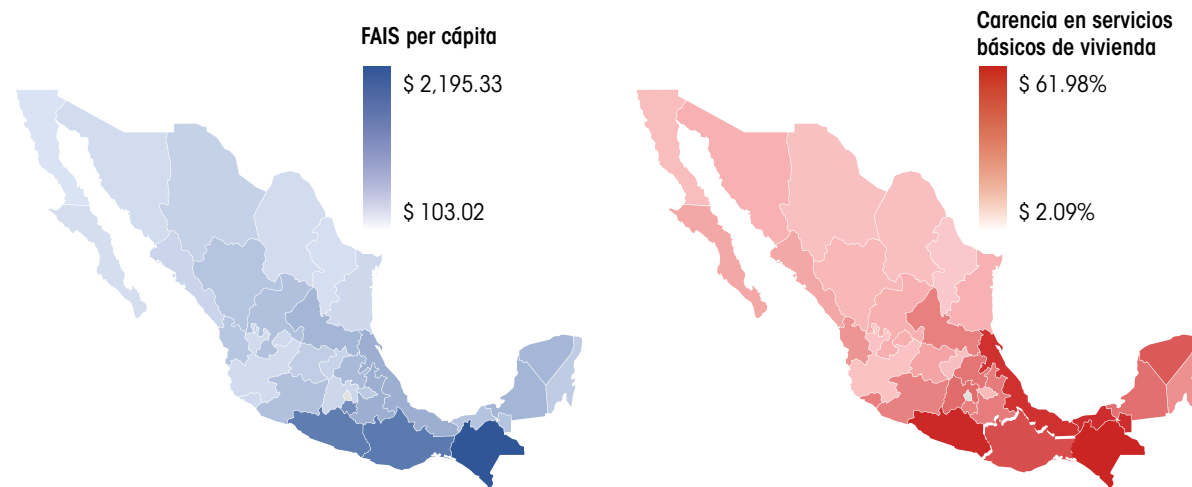
De acuerdo con el artículo 32 de la LCF, su monto en el PEF representa el 2.5294% de la recaudación federal participable, según la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación vigente. De este presupuesto, el 87.88% corresponde al FAIS Municipal y el 12.12% restante, al FAIS Entidades.²⁴ Su distribución se encuentra regulada por el artículo 34 de la misma normativa. Su fórmula retoma el monto del ejercicio previo y el resto, que atañe al incremento, se pondera en un 80% por la participación de la entidad en el promedio nacional de carencias de la población en pobreza extrema y en un 20% por un componente de disminución de la pobreza extrema.

Las entidades con mayor carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda fueron Oaxaca, Chiapas y Guerrero (62, 52.3 y 50.2%) y son, también, las que recibieron más ingresos provenientes del FAIS en 2016: 1,652.1, 2,195.3 y 1,606.7 pesos. En contraste, la media nacional representa 556 pesos per cápita. De la misma forma, Ciudad de México, que reporta el menor nivel de la problemática (apenas 2.1%), percibe el menor presupuesto en la materia: 103 pesos per cápita en el mismo año.

²³ Para mayor información, consultar el artículo 33 apartado A de la LCF, que reporta el destino específico del gasto para cada componente del FAIS.

²⁴ Según el artículo 32 de la LCF, el FAIS Municipal representa el 2.2228% de la recaudación federal participable en la Ley de Ingresos de la Federación vigente y el FAIS Entidades, el 0.3066%. Esto es, aproximadamente, el 87.88 y 12.12% del FAIS total.

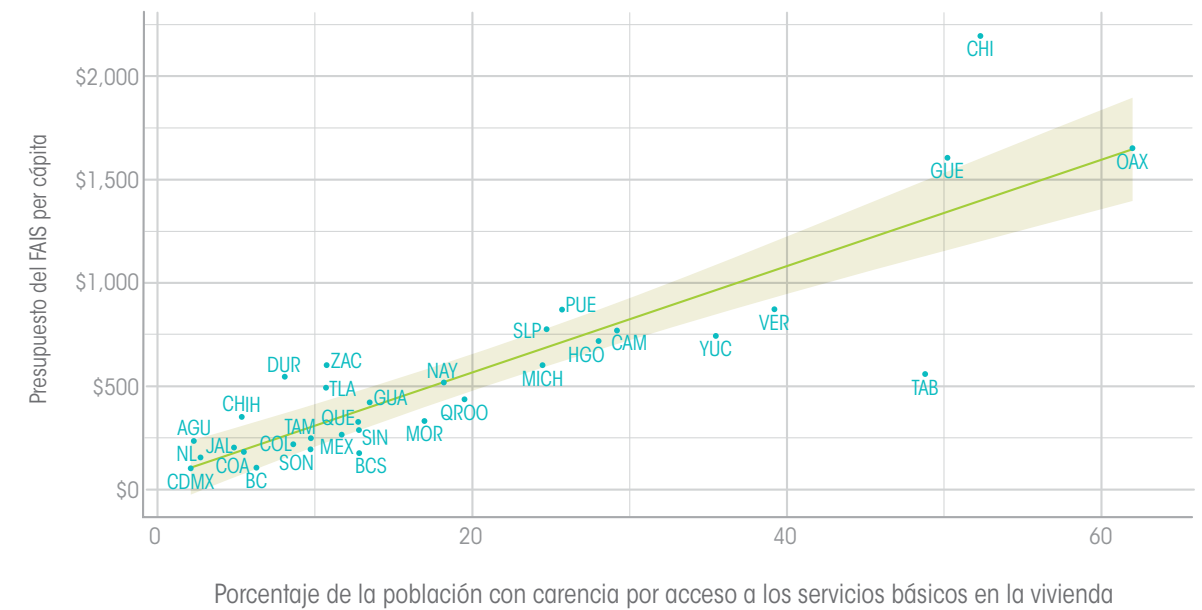
Mapa 9. Distribución del presupuesto del FAIS y de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, en 2016, por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Como se muestra en la gráfica 29, la distribución del FAIS presenta un comportamiento altamente progresivo respecto de la carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda. Cabría analizar el caso particular de Tabasco, que, a pesar de tener el cuarto mayor porcentaje de carencia (48.79%), recibió apenas 558.59 pesos per cápita (casi la media nacional).

Gráfica 32. Distribución del presupuesto del FAIS y de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en 2016, por entidad federativa²⁵



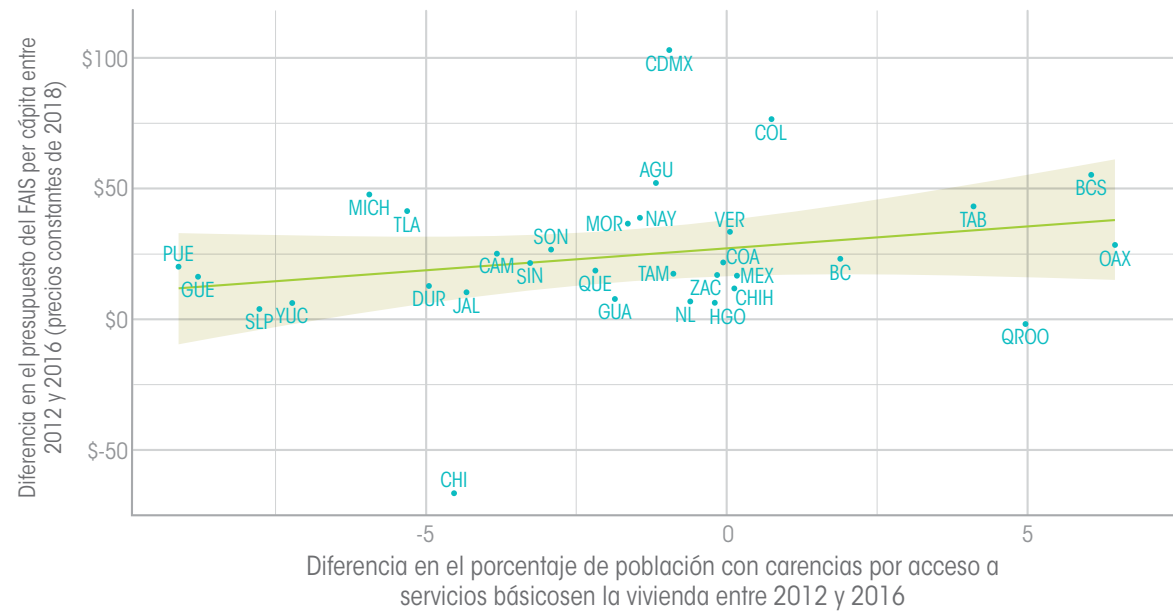
Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Esta relación obedece a que la distribución del FAIS se encuentra en función de las carencias y la pobreza extrema entre las entidades y los municipios. Esto permite focalizar recursos en regiones con más necesidades y barreras para promover el acceso efectivo a los derechos sociales. Asimismo, el componente sobre la reducción de la pobreza posibilita que el fondo no se comporte como un incentivo para mantener altos niveles de carencias y de pobreza, sino que promueve la consecución de resultados.

En cuanto al comportamiento de estas variables en el tiempo, no existe una relación lineal entre ambas. Las entidades que más redujeron la carencia entre 2012 y 2016 son Puebla y Guerrero (9.11 y 8.79 puntos porcentuales); mientras tanto, la problemática se agravó más en Oaxaca y Baja California Sur, en 6.45 y 6.06 puntos, respectivamente. Sin embargo, las cuatro percibieron montos por concepto del FAIS de entre 20.11 y 55.24 pesos per cápita, alrededor de la media nacional, que fue de 24.32.

²⁵ El coeficiente de correlación es 0.8681 y es significativo al 1% (*P-Value*=0.0000).

Gráfica 33. Diferencia entre el presupuesto del FAIS y la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda entre 2012 y 2016, por entidad federativa²⁶



Fuente: Elaboración del CONEVAL en precios constantes de 2018 con cifras de la Cuenta Pública 2016 de la SHCP, del BIE del INEGI, de los Datos de proyecciones del Conapo y de la Medición de la Pobreza del CONEVAL.

Finalmente, se confirma el carácter redistributivo del FAIS respecto a la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda. Sus fórmulas de distribución incorporan información importante sobre carencias y resultados en materia de pobreza extrema, de tal modo que tiene una correcta focalización de los recursos. Lo anterior podría representar un instrumento progresivo relevante para combatir carencias sociales a través de la inversión social en infraestructura.

Sin embargo, el criterio sobre la reducción de la pobreza extrema apunta al número de personas y no al porcentaje; se sugiere adecuar la fórmula en la LCF de tal manera que exponga un número relativo que sea comparable entre las entidades y los municipios. No tiene el mismo nivel de complejidad sacar a 500 personas de la pobreza en un municipio de 15,000 habitantes que de uno con más de 100,000 habitantes. En el primero, representan el 3.33% de la población y, en el segundo, apenas el 0.5%. El peso relativo es diferente y se sugiere retomar el porcentaje, sobre todo porque el componente de la fórmula se refiere a una comparación entre los resultados de las entidades.

Asimismo, se considera importante transitar hacia la medición de calidad y apropiación o aceptabilidad de los servicios y espacios en la vivienda para que el FAIS no solo sirva como instrumento para combatir la carencia por falta de acceso a los servicios básicos de la vivienda, sino para promover el acceso efectivo a una vivienda digna.

²⁶ El coeficiente de correlación es 0.2401 y no es significativo ($P\text{-Value}=0.1856$).

Capítulo 4

Sugerencias en materia de monitoreo

El monitoreo de los fondos del Ramo 33 aporta información pertinente sobre el avance en el cumplimiento de sus objetivos. Actualmente, todos los fondos cuentan con MIR, lo cual se considera importante para llevar a cabo el seguimiento de sus resultados; sin embargo, aún deben reforzarse la definición y el reporte de sus indicadores.

En primer lugar, es necesario que se establezcan objetivos e indicadores con un enfoque de resultados; es decir, que el objetivo principal no sea únicamente la transferencia de recursos, sino que se busque el resultado en la mejora de las condiciones de vida de la población una vez que estos recursos han sido transferidos. Además, los indicadores que dan seguimiento a los fondos del Ramo 33 deben cubrir los criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, monitoreabilidad y adecuación.

Una gran área de oportunidad es la diversificación de la dimensión de los indicadores: solo se tienen indicadores de eficacia, que miden el cumplimiento de los objetivos, y, en pocos casos, de eficiencia, los cuales estiman si los recursos son bien utilizados en relación con sus resultados. Se sugiere incorporar indicadores de calidad para dar seguimiento a los atributos de los bienes y servicios entregados por los fondos, así como un mayor número de indicadores de eficiencia para obtener mayor variabilidad entre las dimensiones.

Por otro lado, gran parte de los indicadores contenidos en la MIR de los fondos no han establecido metas, lo que dificulta su seguimiento, y otra gran parte tienen metas que no son congruentes o retadoras. Es recomendable trabajar en la definición de metas para que sean realistas, alcanzables y retadoras. Las metas identificadas de manera adecuada optimizan el monitoreo de los resultados, además de que permiten adoptar mejores decisiones.

Se sugiere retomar la información que proporciona el desempeño de los indicadores para la toma de decisiones: la distribución de recursos, la eficacia de los mecanismos para la consecución de los objetivos de los fondos, entre otros. Asimismo, es pertinente adecuar las fórmulas y los criterios de distribución de los fondos, de tal modo que su asignación responda a las necesidades de las entidades y permita el combate efectivo de las carencias sociales.

Conclusiones

Los fondos del Ramo 33 representan un instrumento federal para el desarrollo social. Atienden problemáticas vinculadas con la seguridad pública, al fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales y al acceso a ciertos derechos sociales: salud, educación, alimentación y vivienda. Para ello, distribuyen el presupuesto entre las entidades y, en todo caso, sus respectivos municipios de acuerdo con ciertos criterios establecidos en el capítulo V de la LCF.

Durante el ejercicio fiscal 2017, el Ramo 33 recibió el 16.8% del gasto programable del sector público presupuestario: 661,656.3 millones de pesos. De esta cantidad, el FONE Servicios Personales y el FASSA percibieron los mayores montos: 330,557.1 y 90,930.1 millones de pesos, respectivamente. No así el FAETA Educación de Adultos y el FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, a los que se les dio menor prioridad con montos de \$ 2,026.4 y \$ 4,179.7 millones de pesos, en ese orden.

En lo que respecta a la distribución entre entidades, fueron el Estado de México y Veracruz las que concentraron mayores cantidades del Ramo 33: \$ 68,708.3 y \$ 49,737.9 millones de pesos en 2017, respectivamente. Caso contrario fueron Colima y Baja California Sur, ya que ejercieron apenas \$ 5,673.2 y \$ 6,752.2 millones durante el mismo periodo. Sin embargo, si comparamos los fondos de aportaciones en términos per cápita en 2017, las entidades que percibieron mayor presupuesto por este concepto fueron Oaxaca y Guerrero, con \$ 9,394.7 y \$ 8,804.3 pesos per cápita. Mientras tanto, Estado de México pasa a percibir tan solo \$ 3,957.1 per cápita, estando solo por encima de Ciudad de México que ocupa la última posición con \$ 1,561.5 pesos per cápita.

Se analizó el diseño general de las MIR de los fondos del Ramo 33, con sus desagregaciones, para analizar sus fortalezas y debilidades. El 50% de los objetivos a nivel de propósito se refieren a un cambio sobre el bienestar de la población, mientras que la otra mitad se limita a buscar la entrega de bienes y servicios, sin importar el resultado de la intervención. Asimismo, el 65% de los indicadores en este nivel brindan seguimiento a los resultados del fondo; los restantes dan seguimiento a las gestiones y entrega de los componentes. Es prioritario que los objetivos se refieran a la solución de un problema público y que los indicadores permitan conocer el desempeño efectivo de los fondos.

Los fondos que tienen mejor estructura de su MIR son el FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior y el FONE Servicios Personales, con calificaciones generales de 77% y 76%. Sin embargo, este último debe mejorar el diseño de sus objetivos, ya que tiene una lógica vertical con oportunidad de mejora. La MIR con menor calificación general corresponde al FASSA, con 45%.

El 84% de los indicadores tienen una calidad adecuada o destacada; particularmente, el FAM Infraestructura Educativa Básica tiene casi la totalidad de sus indicadores destacados y no tiene ninguno con oportunidad de mejora. En términos generales, para mejorar la calidad de los indicadores de los fondos, se debe trabajar más sobre el criterio de claridad, ya que apenas es cumplido por el 69% de estos. Asimismo, el 41% de los indicadores carecen de línea base, lo cual dificulta el seguimiento al desempeño de los fondos. También se debe mejorar el establecimiento de metas del Ramo 33, ya que el 86% no tienen meta y solo el 10% tiene metas coherentes con el sentido de los indicadores.

En cuanto al desempeño reportado por los indicadores de los fondos, el FASSA, FAM Asistencia Social y FAETA Educación Tecnológica mostraron el mayor avance promedio: 100%, 99.2% y 97.7%, respectivamente. No así, el FASP tuvo el desempeño más bajo con un 67.2%.

En general, los resultados sobre el desempeño de los indicadores no son homogéneos entre las entidades federativas. Los fondos que reportan mayor variabilidad en cuanto a su desempeño alrededor del territorio nacional son el FAM Infraestructura Educativa, FAETA Educación de Adultos, FASP y FAFEF. Por ejemplo, en Hidalgo, el FAM Infraestructura Educativa Básica reportó un desempeño de 0% con respecto de su meta, que correspondía al 100% de escuelas públicas de nivel básico mejoradas en su infraestructura con recursos del fondo. Mientras tanto, Sonora, reportó haber superado su meta, logrando un 20% de las escuelas correspondientes (la meta era alcanzar el 10.7%). Por otro lado, el indicador del FASSA es el que reporta el desempeño más homogéneo entre las entidades.

En cuanto a la medida que pondera el desempeño con la calidad de la información que proporcionan los indicadores, el FASSA es el fondo social cuyo DAC tiene mayor divergencia con su desempeño: pasó de tener un 100% de avance a, apenas, el 25%. Esto significa que, a pesar de que el indicador del FASSA tiene enfoque de resultados, no cumple con los criterios necesarios para aportar información sobre los factores relevantes del objetivo vinculado ni sobre los esfuerzos a donde se deben orientar los recursos del fondo. Mientras tanto, el FONE presenta la menor diferencia entre su desempeño y la estimación de su DAC. Permanece con el mismo porcentaje de avance (95.3%), debido a que sus indicadores son de calidad suficiente para considerarse que la información que reportan resulta útil para la toma de decisiones.

La mayor parte del presupuesto del Ramo 33 (57.6% en 2017) se concentra en objetivos relacionados con el derecho a la educación, ya que es atendido por el FONE, FAETA y FAM en sus rubros de Infraestructura Educativa. Sin embargo, solo el 1.5% del ejercicio de los fondos tuvo como objetivo la alimentación, a través del 46% del FAM, correspondiente a la Asistencia Social.

En términos generales, la distribución del Ramo 33 tiende a acumularse entre las entidades con mayor pobreza como Oaxaca y Guerrero, cuyo ejercicio por concepto de las aportaciones es superior a la media nacional. El FASSA muestra una distribución regresiva respecto de la carencia por acceso a los servicios de salud, lo cual dificulta la consecución de resultados para las entidades con mayor carencia y podría acentuar las diferencias entre regiones del país. Se sugiere modificar sus fórmulas de asignación, ya que incorpora criterios ambiguos en su definición y medición y que responden a cuestiones operativas de presupuesto y gasto en la entidad. Debe incorporar información sobre la población con carencia y, en general, contemplar criterios que reflejen necesidades y resultados en materia de salud pública.

Ninguno de los fondos vinculados con el derecho a la educación (FONE, FAETA y FAM Infraestructura Educativa) tiene un comportamiento redistributivo entre las entidades: su asignación no está relacionada linealmente con la distribución del rezago educativo. Se considera que esto responde a que

sus fórmulas incorporan elementos inerciales (como el gasto del ejercicio previo), de gestión (como el número de asesores activos y la eficiencia operativa del FAETA) o poblacionales (como la matrícula potencial del FONE y la matrícula, crecimiento poblacional y el componente de migración del FAM Infraestructura Educativa).

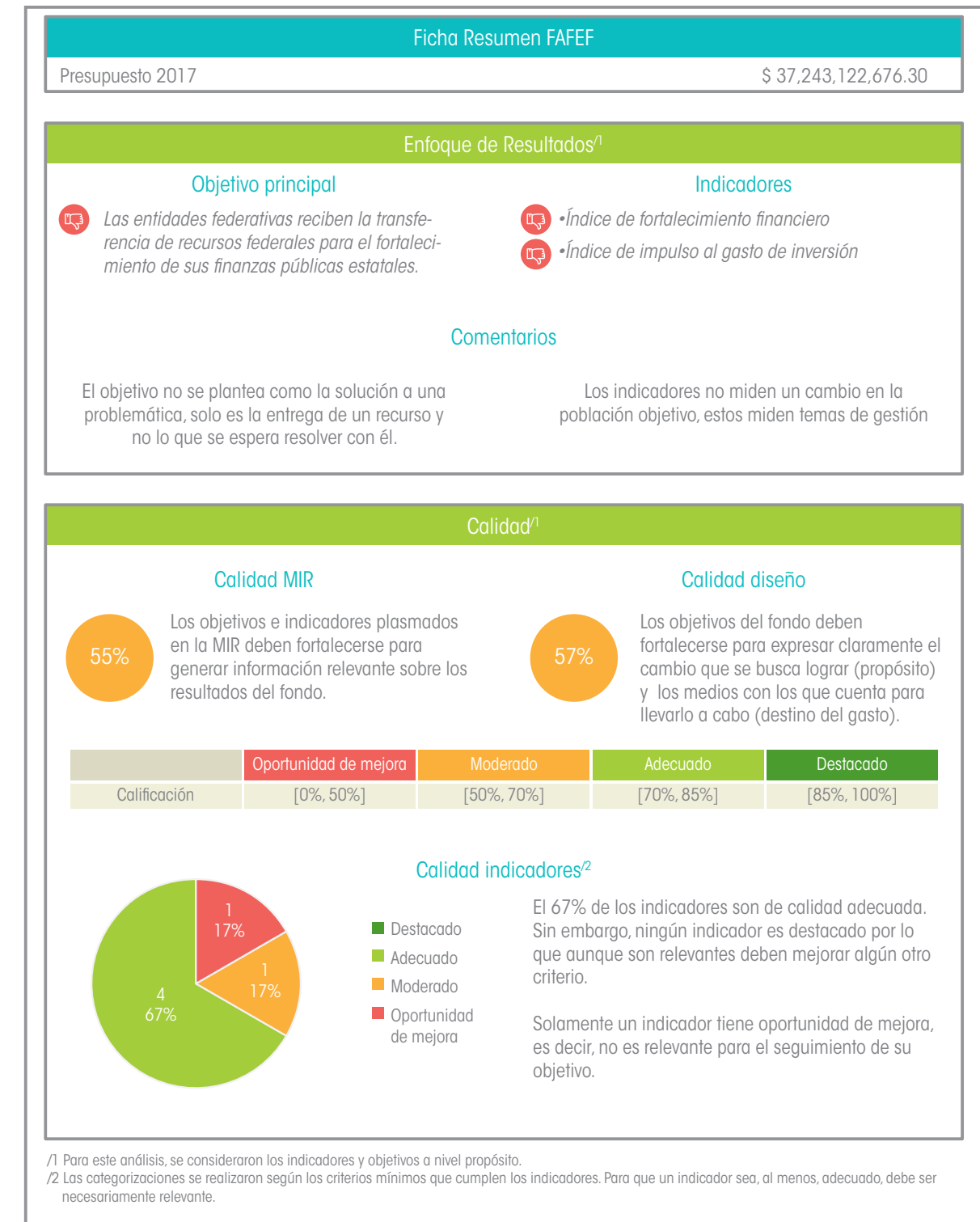
Se sugiere que sus fórmulas de asignación contemplen información sobre indicadores de acceso efectivo a la educación, de tal forma que adquieran un carácter resarcitorio respecto de las necesidades educativas de las entidades. Asimismo, que la LCF incorpore fórmulas de asignación para el FAM y el FAETA, de tal forma que exista mayor transparencia y precisión sobre la ponderación de sus criterios y no de pie a la discrecionalidad.

Finalmente, tanto el FAM Asistencia Social como el FAIS tienen un comportamiento redistributivo entre las entidades, pues su distribución tiene una relación lineal positiva con las entidades más necesitadas en materia de seguridad alimentaria y de servicios básicos en la vivienda, respectivamente. Ambos fondos incorporan criterios de asignación que reflejan información sobre carencias sociales, lo que permite focalizar correctamente sus recursos. Sin embargo, cuentan con áreas de oportunidad. El IVS que utiliza el FAM refleja información sobre múltiples derechos sociales, lo cual limita su potencial para atacar la carencia alimentaria; también, se sugiere revisar la metodología y pertinencia del ID e incorporar fórmulas precisas en la LCF. Asimismo, se considera que la lógica distributiva del FAIS debe transitar hacia la medición de calidad y apropiación de los servicios y espacios en la vivienda, de tal forma que refleje un resultado efectivo sobre la carencia.

ANEXOS

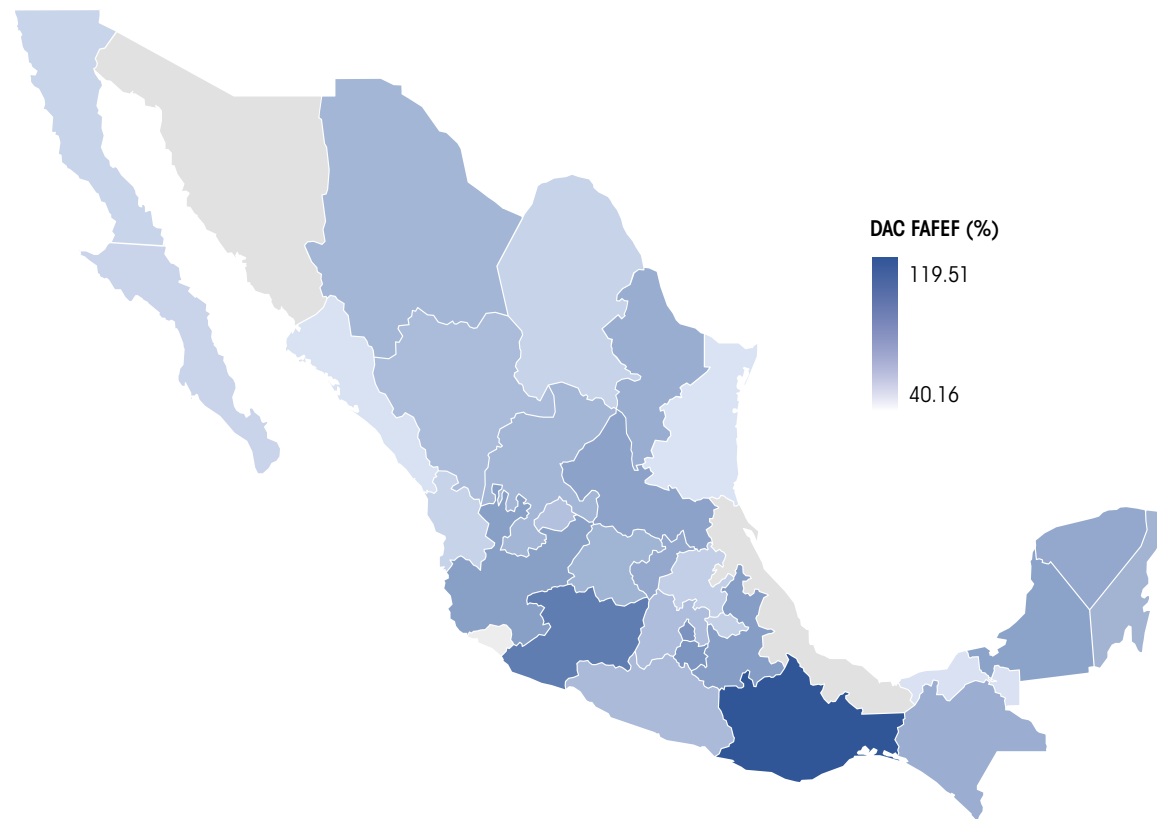
A.1 Ficha Resumen y DAC por entidad del FAFEF

Ficha 1. Ficha Resumen del FAFEF



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 10. Desempeño Ajustado por Calidad del FAFEF por entidad federativa

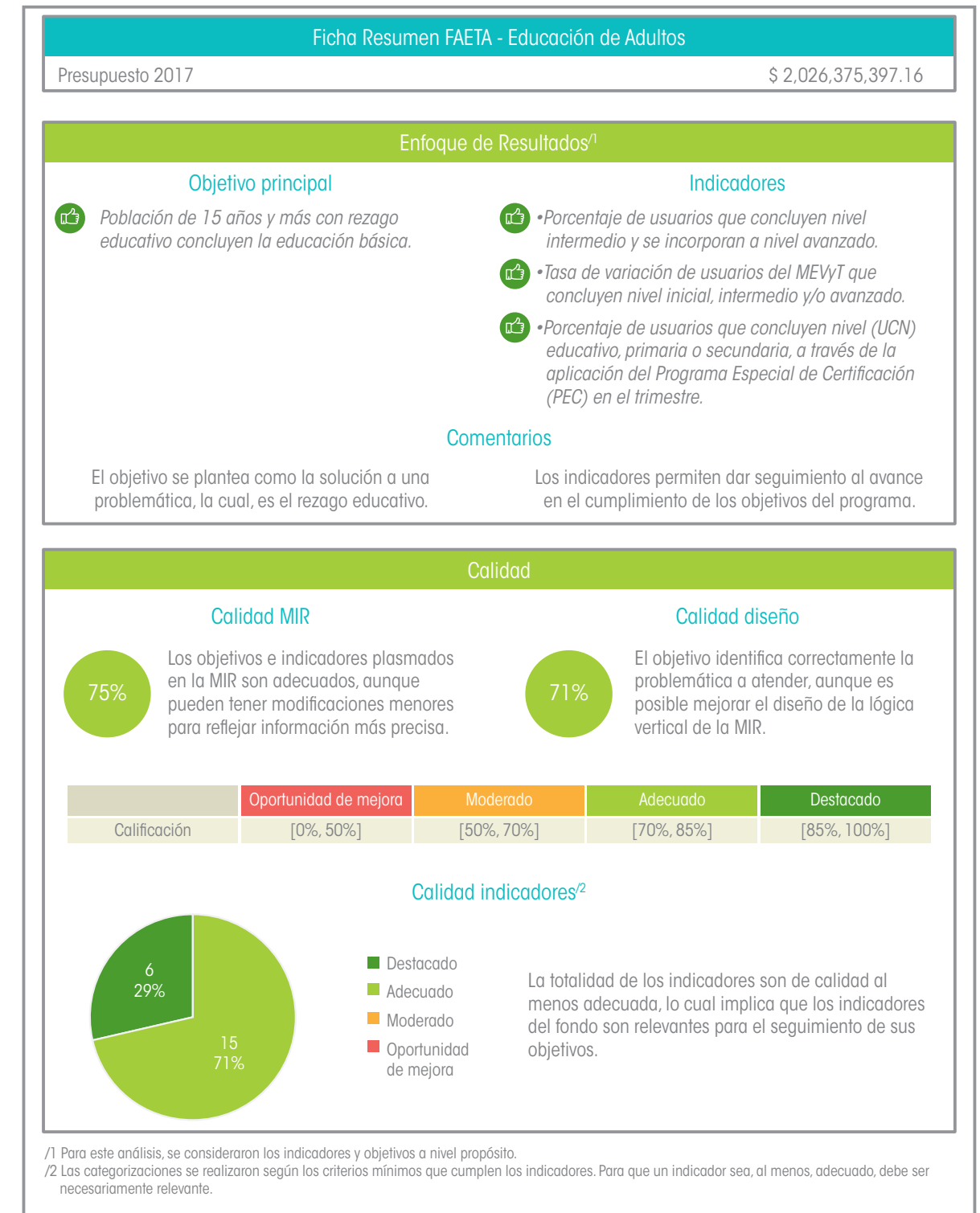


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

- Oaxaca y Guanajuato presentaron valores atípicos en algunos de sus indicadores, por lo que no fueron considerados. Estos indicadores son Índice de impulso al gasto de inversión e Índice de fortalecimiento financiero.
- Veracruz y Colima no reportaron valores.

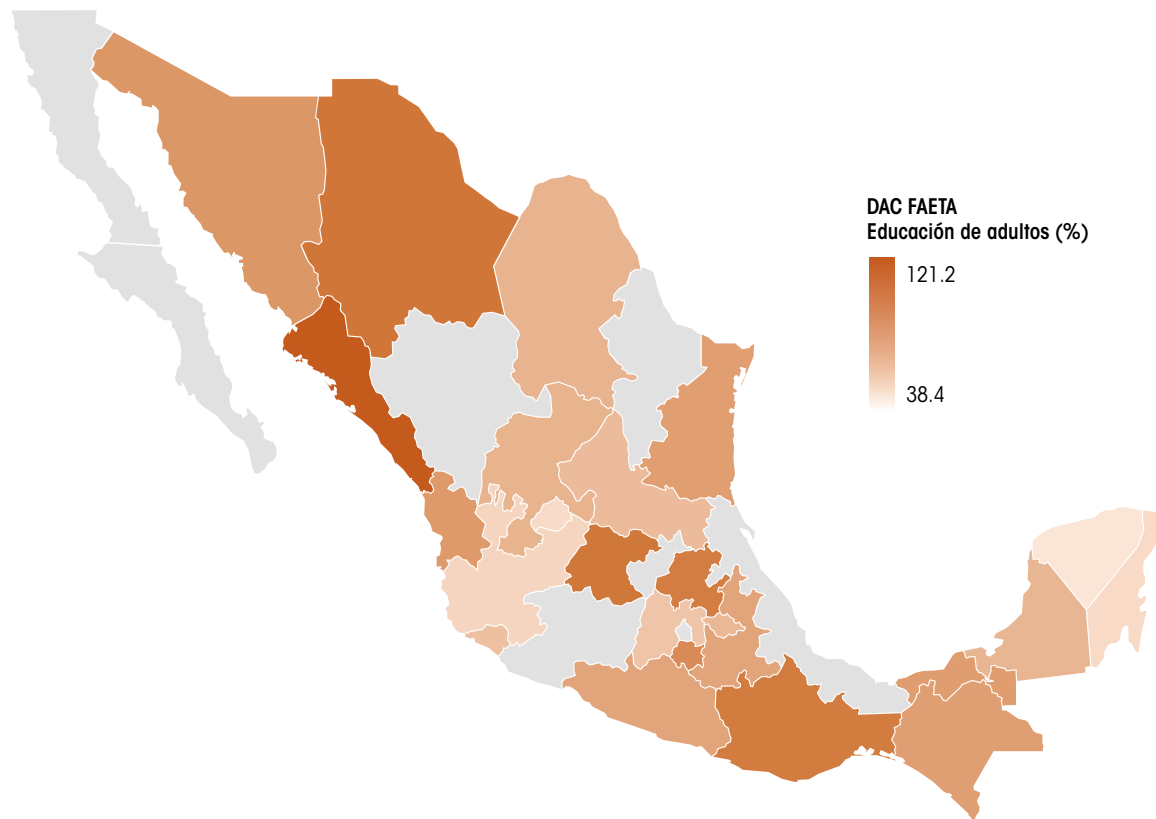
A.2 Ficha resumen y DAC por entidad del FAETA

Ficha 2. Ficha resumen del FAETA Educación de Adultos



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

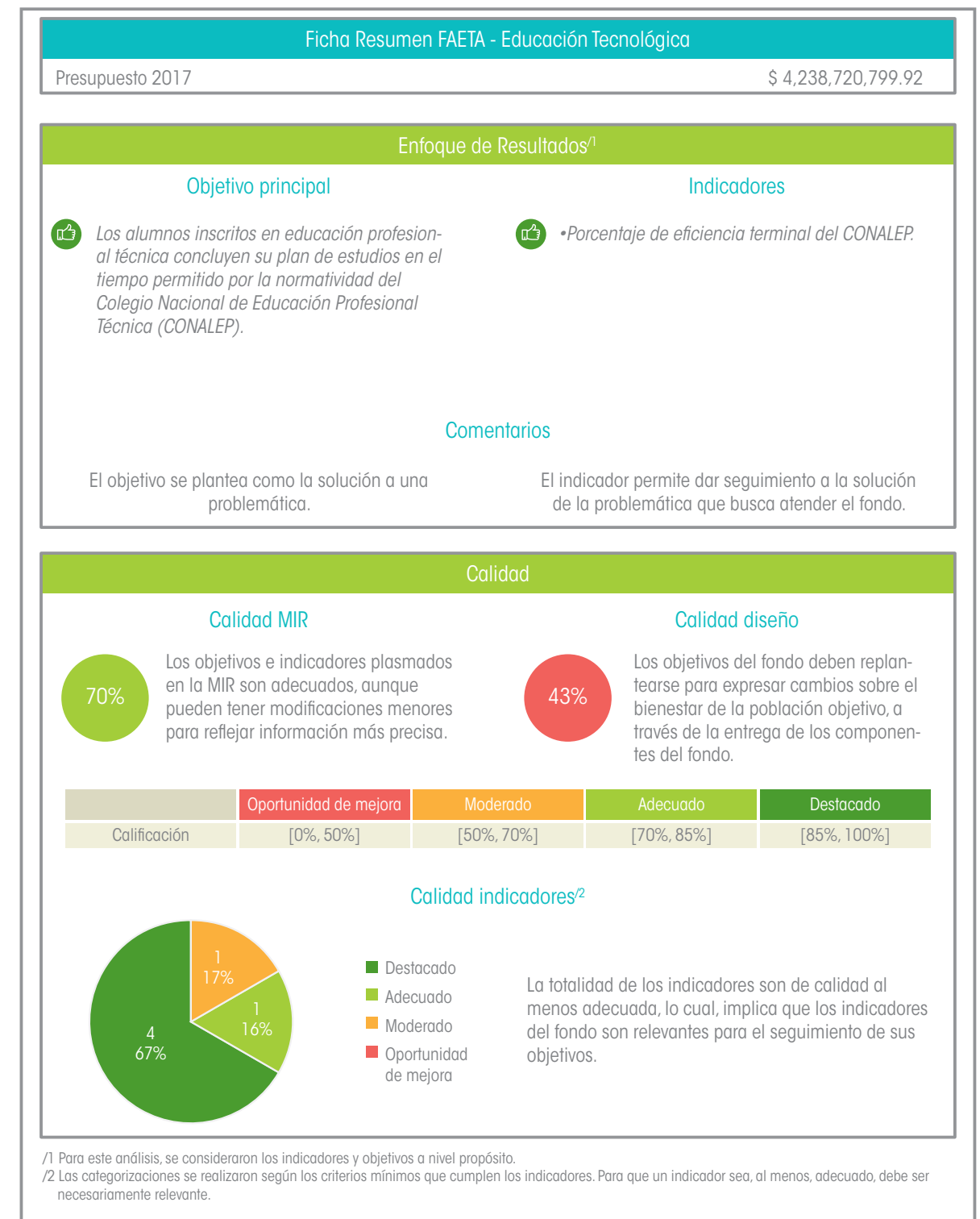
Mapa 11. Desempeño ajustado por calidad del FAETA Educación de Adultos por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

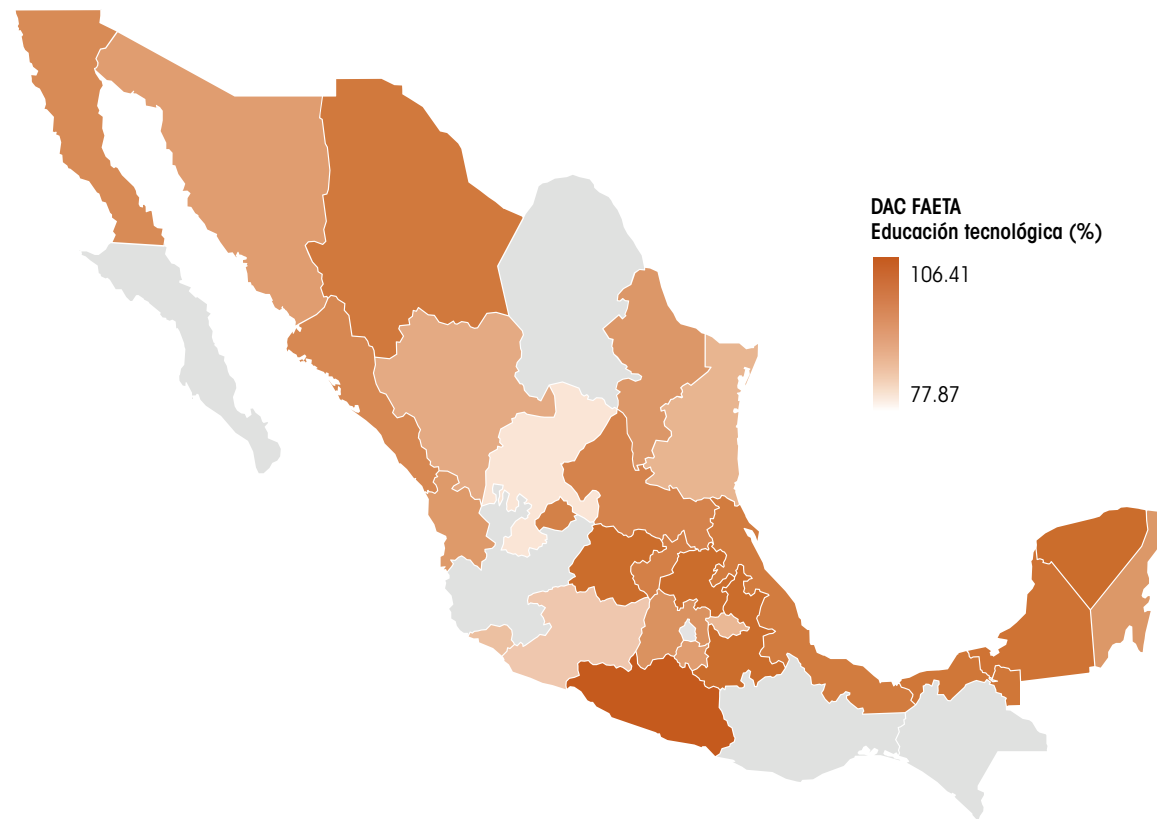
- Tabasco, Guanajuato, Quintana Roo, Jalisco, Campeche, Guerrero, Zacatecas, Tamaulipas y Chiapas presentaron valores atípicos en algunos de sus indicadores, por lo que no fueron considerados en estos. Estos indicadores son: Tasa de variación de usuarios del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo que concluyen nivel inicial, intermedio o avanzado y Porcentaje de usuarios que concluyen nivel intermedio y se incorporan a nivel avanzado.
- Querétaro, Nuevo León, Ciudad de México, Veracruz, Baja California, Baja California Sur, Durango y Michoacán no reportaron valores.

Ficha 3. Ficha resumen del FAETA Educación Tecnológica



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 12. Desempeño ajustado por calidad del FAETA Educación Tecnológica por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

- Coahuila, Baja California Sur, Nayarit, Jalisco, Colima, Tlaxcala, Ciudad de México, Oaxaca y Chiapas no reportaron valores.

A.3 Ficha resumen y DAC por entidad del FAM

Ficha 4. Ficha resumen del FAM Asistencia Social

Ficha Resumen FAM - Asistencia Social

Presupuesto 2017
\$ 9,967,972,842.07

Enfoque de Resultados¹

Objetivo principal

Niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, menores de cinco años no escolarizados, y sujetos en riesgo y vulnerabilidad, así como, familias en condiciones de emergencia, preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas beneficiarios de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria, cuentan con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria.

Indicadores

- Población de la Estrategia Integral de la Asistencia Social Alimentaria con acceso a alimentos.
- Variación del estado nutricional de la población escolar (5 a 11 años)

Comentarios

El objetivo identifica correctamente a su población objetivo y se plantea como la solución a una problemática.

El indicador Población de la Estrategia Integral de la Asistencia Social Alimentaria con acceso a alimentos es un indicador que no muestra el avance sobre toda la población que pudiese padecer la carencia en alimentos, por lo tanto no es un indicador de resultados.

Calidad

Calidad MIR

69%

Los objetivos e indicadores plasmados en la MIR deben fortalecerse para generar información relevante sobre los resultados del Fondo.

Calidad diseño

43%

El indicador Población de la Estrategia Integral de la Asistencia Social Alimentaria con acceso a alimentos es un indicador que no muestra el avance sobre toda la población que pudiese padecer la carencia en alimentos, por lo tanto no es un indicador de resultados.

Calificación	Oportunidad de mejora	Moderado	Adecuado	Destacado
	[0%, 50%]	[50%, 70%]	[70%, 85%]	[85%, 100%]

Calidad indicadores²

- Destacado
- Adecuado
- Moderado
- Oportunidad de mejora

El 56% de los indicadores son de calidad destacada y el 22% de calidad adecuada, esto es un buen resultado, sin embargo es el diseño de los objetivos del fondo el que disminuye la calidad de la MIR, por lo que es necesario replantearlos.

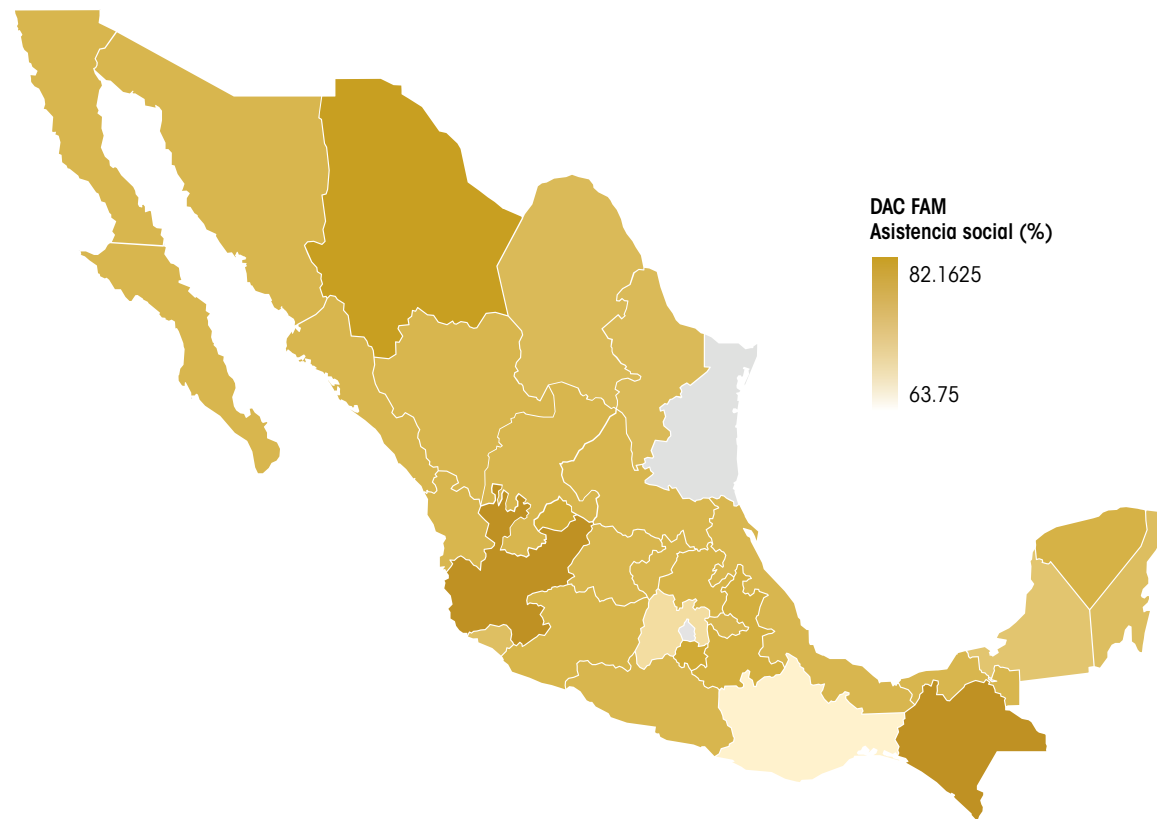
El 11% de los indicadores tienen oportunidad de mejora, lo que significa que no dan seguimiento a los objetivos que tienen asociados, que no son claros, y que no cuentan con elementos para monitorearlos.

¹ Para este análisis, se consideraron los indicadores y objetivos a nivel propósito.

² Las categorizaciones se realizaron según los criterios mínimos que cumplen los indicadores. Para que un indicador sea, al menos, adecuado, debe ser necesariamente relevante.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 13. Desempeño ajustado por calidad del FAM Asistencia Social por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

El único estado que no reportó valor fue Tamaulipas.

Ficha 5. Ficha resumen del FAM Infraestructura Educativa Básica

Ficha Resumen FAM - Infraestructura Educativa Básica

Presupuesto 2017	\$ 7,471,190,133.01
------------------	---------------------

Enfoque de Resultados¹

Objetivo principal

❗

Las escuelas públicas de tipo básico son mejoradas en su infraestructura física por los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE).

Indicadores

❗

- Porcentaje de escuelas públicas de tipo básico mejoradas con recursos del FAM potenciado respecto de las escuelas de tipo básico que cuentan con diagnóstico del INIFED, que presentan necesidades de infraestructura física educativa.
- Porcentaje de escuelas públicas de tipo básico mejoradas en su infraestructura con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, respecto del total de escuelas de tipo básico en el estado.

Comentarios

El objetivo no se plantea como la solución a una problemática, solo mide el avance en un proceso de mejora de infraestructura pero no lo que se espera resolver con él.

Los indicadores miden el avance en el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas públicas pero no el resultado que se busca lograr con esto.

Calidad

Calidad MIR

69%

Los objetivos e indicadores plasmados en la MIR deben fortalecerse para generar información relevante sobre los resultados del fondo.

Calidad diseño

57%

Los objetivos del fondo deben fortalecerse para expresar claramente el cambio que se busca lograr (propósito) y los medios con los que cuenta para llevarlo a cabo (destino del gasto).

	Oportunidad de mejora	Moderado	Adecuado	Destacado
Calificación	[0%, 50%]	[50%, 70%]	[70%, 85%]	[85%, 100%]

Calidad indicadores²

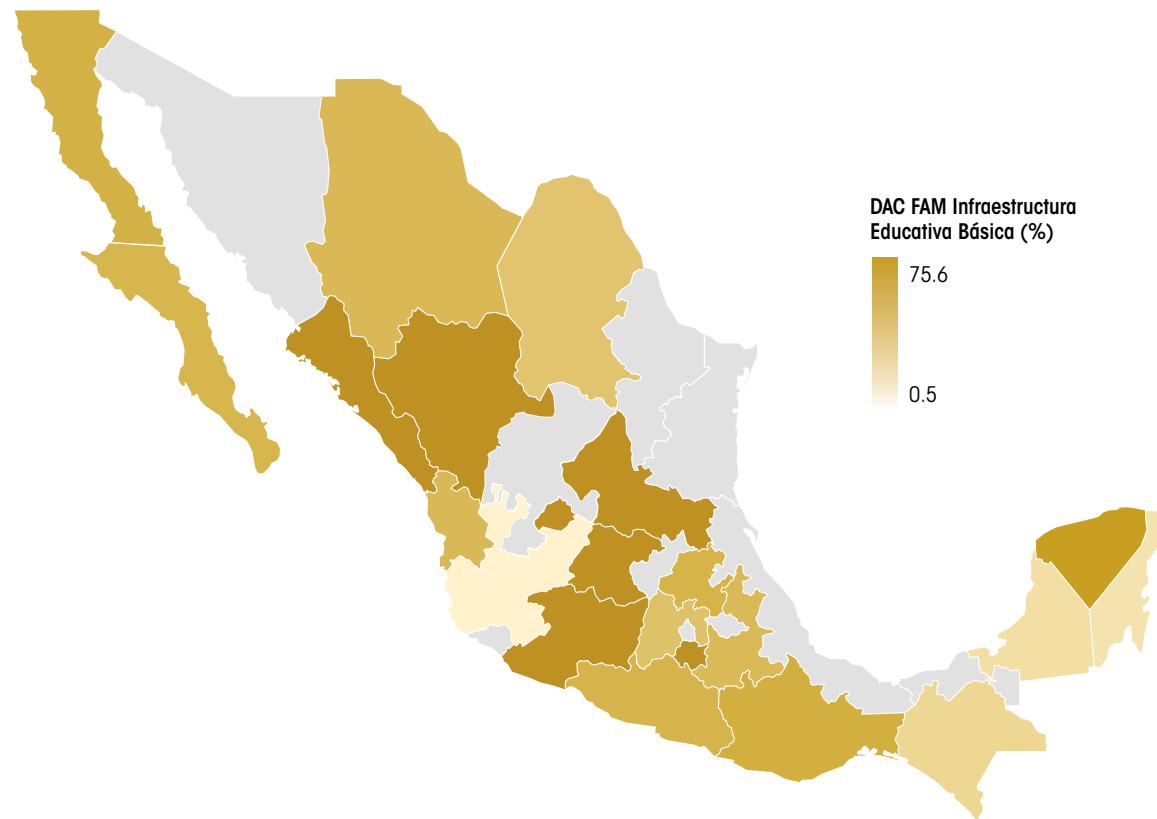
- Destacado
- Adecuado
- Moderado
- Oportunidad de mejora

De los 13 indicadores, 9 (el 69%) son de calidad destacada, mientras que los 4 restantes (el 31%) son de calidad adecuada. Esto significa que el 100% de los indicadores miden aspectos relevantes del objetivo al cual se encuentran asociados. Sin embargo, para mejorar la calidad de la MIR hace falta fortalecer el diseño de objetivos.

/1 Para este análisis, se consideraron los indicadores y objetivos a nivel propósito.
/2 Las categorizaciones se realizaron según los criterios mínimos que cumplen los indicadores. Para que un indicador sea, al menos, adecuado, debe ser necesariamente relevante.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

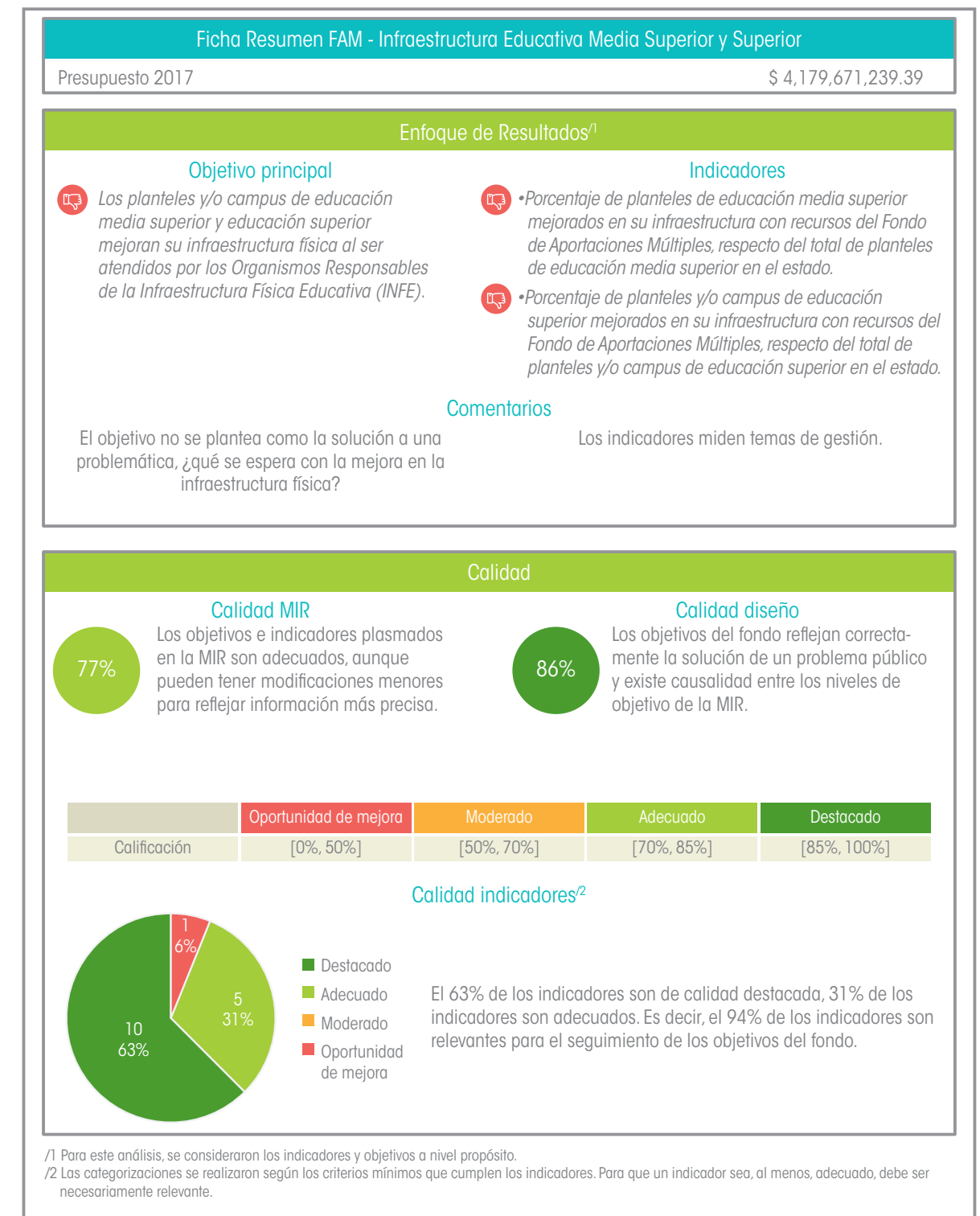
Mapa 14. Desempeño ajustado por calidad del FAM Infraestructura Educativa Básica por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

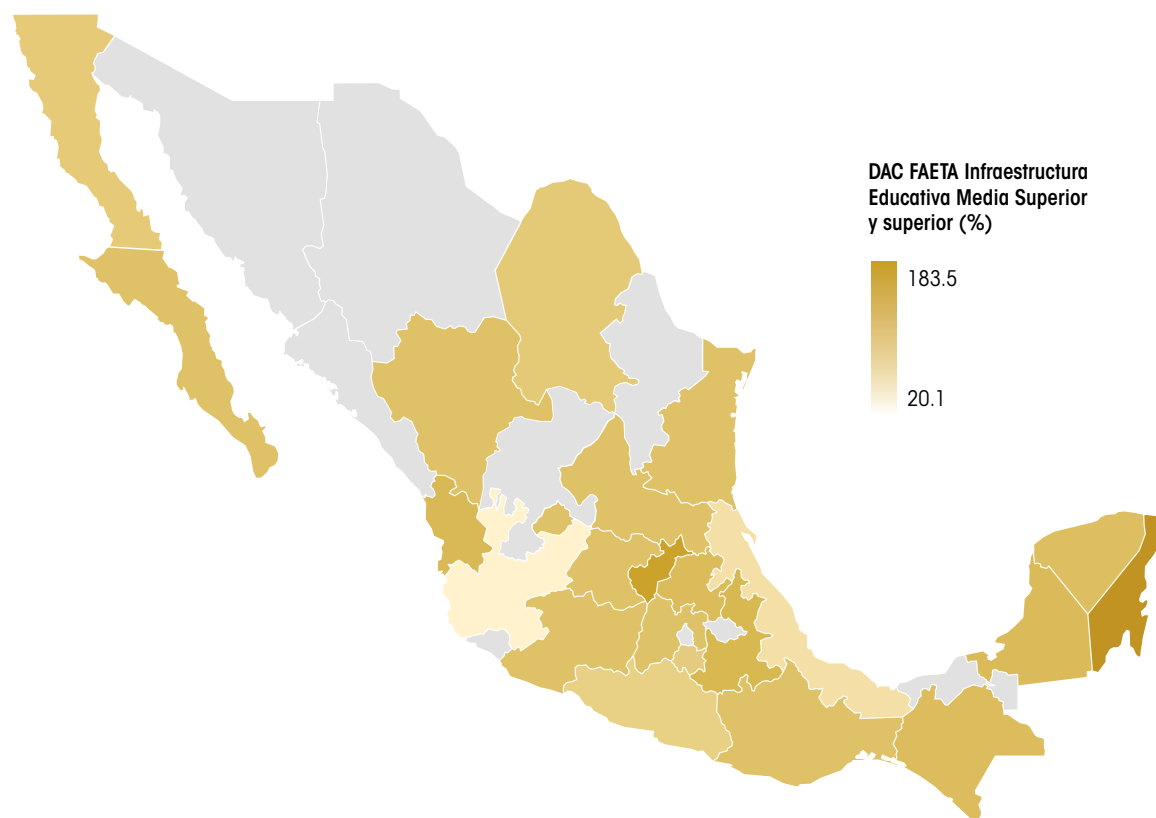
- Querétaro, Quintana Roo y Veracruz presentaron valores atípicos en algunos de sus indicadores, por lo que no se utilizaron en el análisis. Estos indicadores son: Porcentaje de escuelas públicas de tipo básico mejoradas en su infraestructura con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, respecto del total de escuelas de tipo básico en el estado y Porcentaje de escuelas públicas de tipo básico mejoradas con recursos del FAM potenciado respecto de las escuelas de tipo básico que cuentan con diagnóstico del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, que presentan necesidades de infraestructura física educativa.
- Tlaxcala, Tamaulipas, Ciudad de México, Zacatecas, Nuevo León, Sonora, Colima y Tlaxcala no reportaron valores.

Ficha 6. Ficha resumen del FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 15. Desempeño ajustado por calidad del FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior por entidad federativa

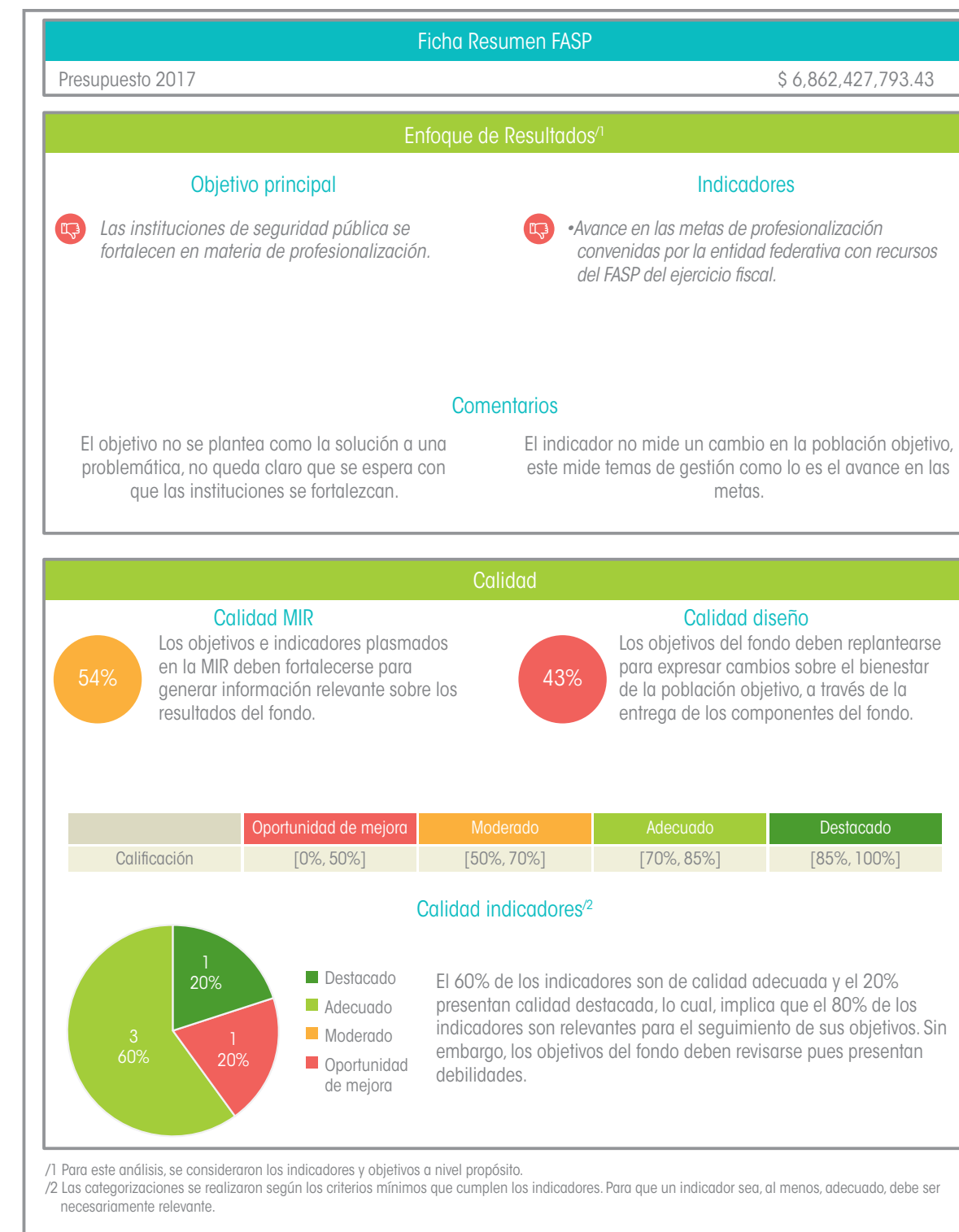


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

- Sinaloa, Querétaro y Chiapas presentaron valores atípicos para algunos de sus indicadores, por lo que no se consideraron. Estos indicadores son: Porcentaje de planteles de educación media superior mejorados en su infraestructura con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, respecto del total de planteles de educación media superior en el estado y Porcentaje de planteles o campus de educación superior mejorados en su infraestructura con recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, respecto del total de planteles o campus de educación superior en el estado.
- Ciudad de México, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Zacatecas y Tabasco no reportaron valores.

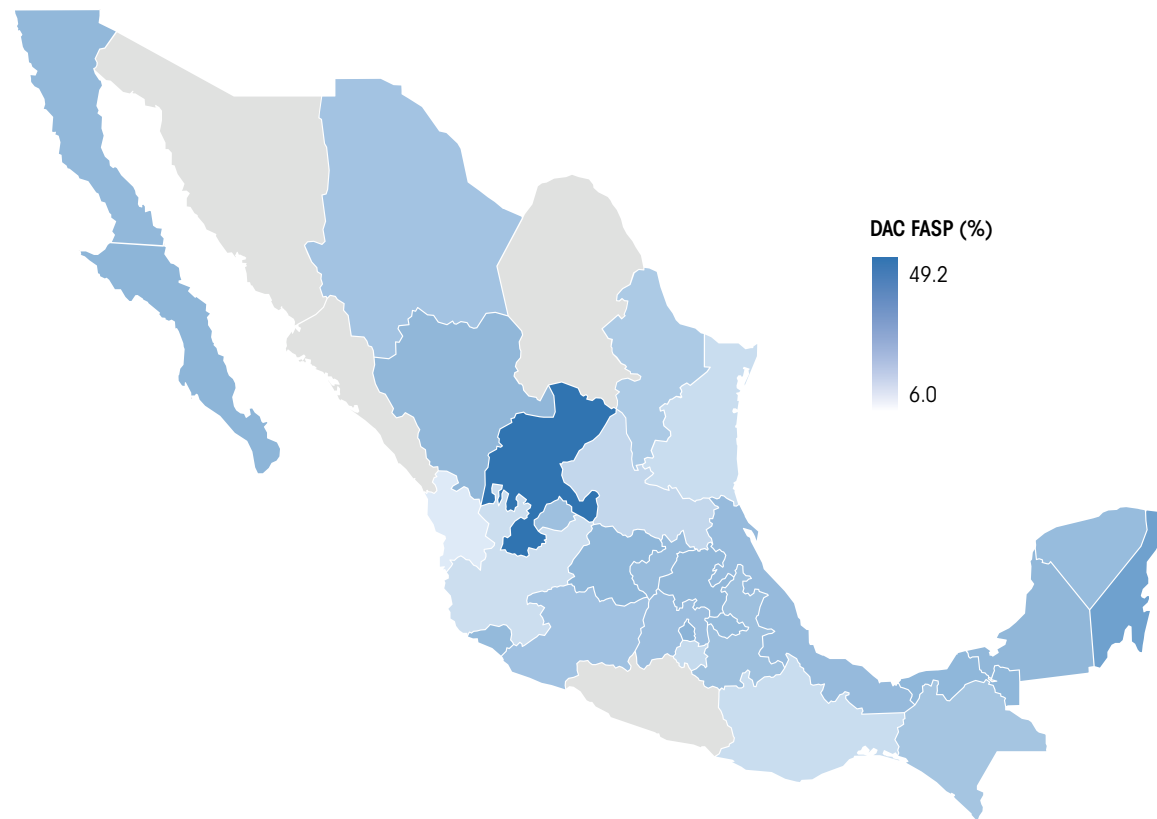
A.4 Ficha resumen y DAC por entidad del FASP

Ficha 7. Ficha resumen del FASP



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 16. Desempeño ajustado por calidad del FASP por entidad federativa

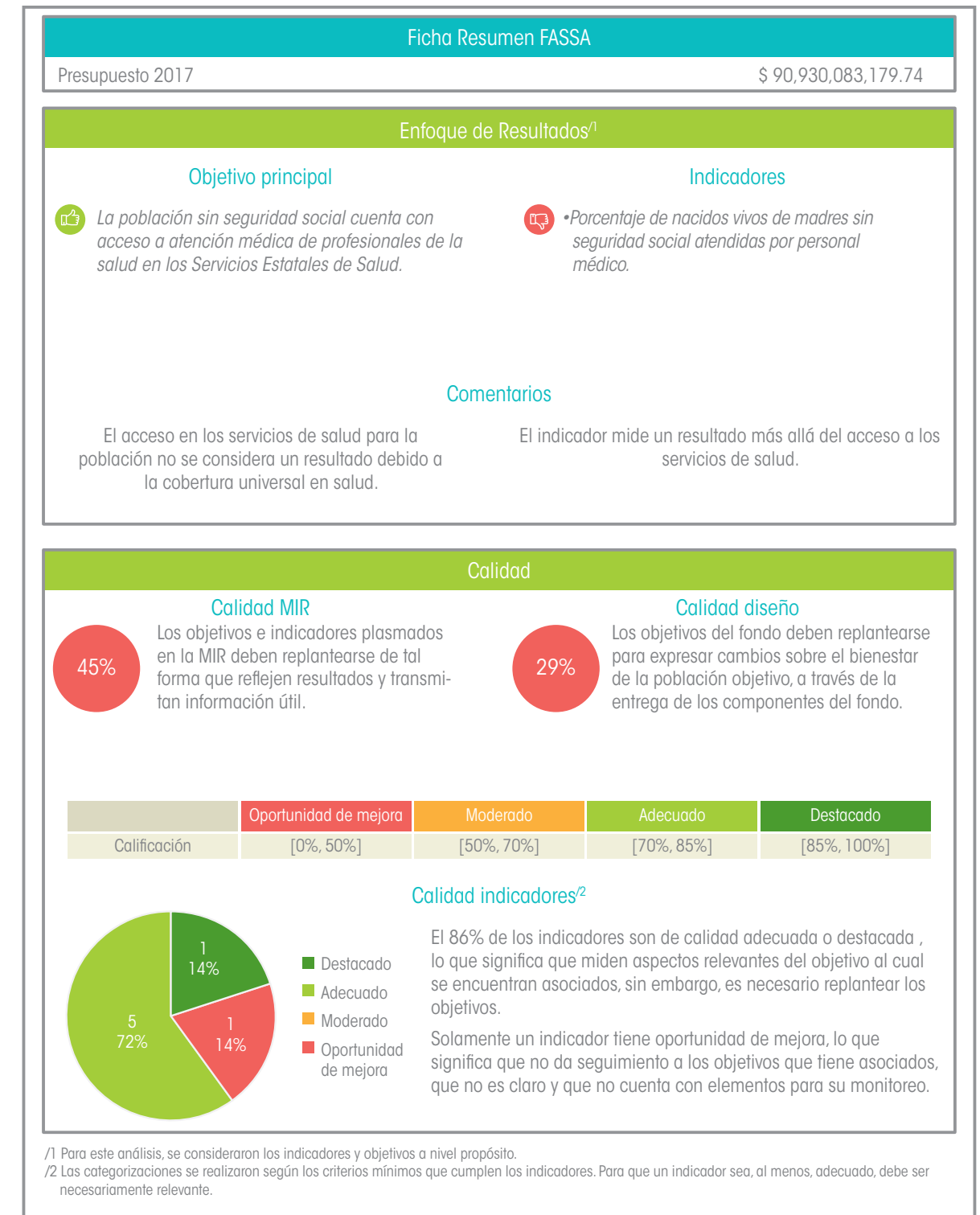


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

- Sinaloa presentó valores atípicos en el indicador Avance en las metas de profesionalización convenidas por la entidad federativa con recursos del FASP del ejercicio fiscal, por lo que no fueron considerados en este.
- Sonora, Coahuila, y Guerrero no presentaron valores.

A.5 Ficha resumen y DAC por entidad del FASSA

Ficha 8. Ficha resumen del FASSA



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 17. Desempeño ajustado por calidad del FASSA por entidad federativa

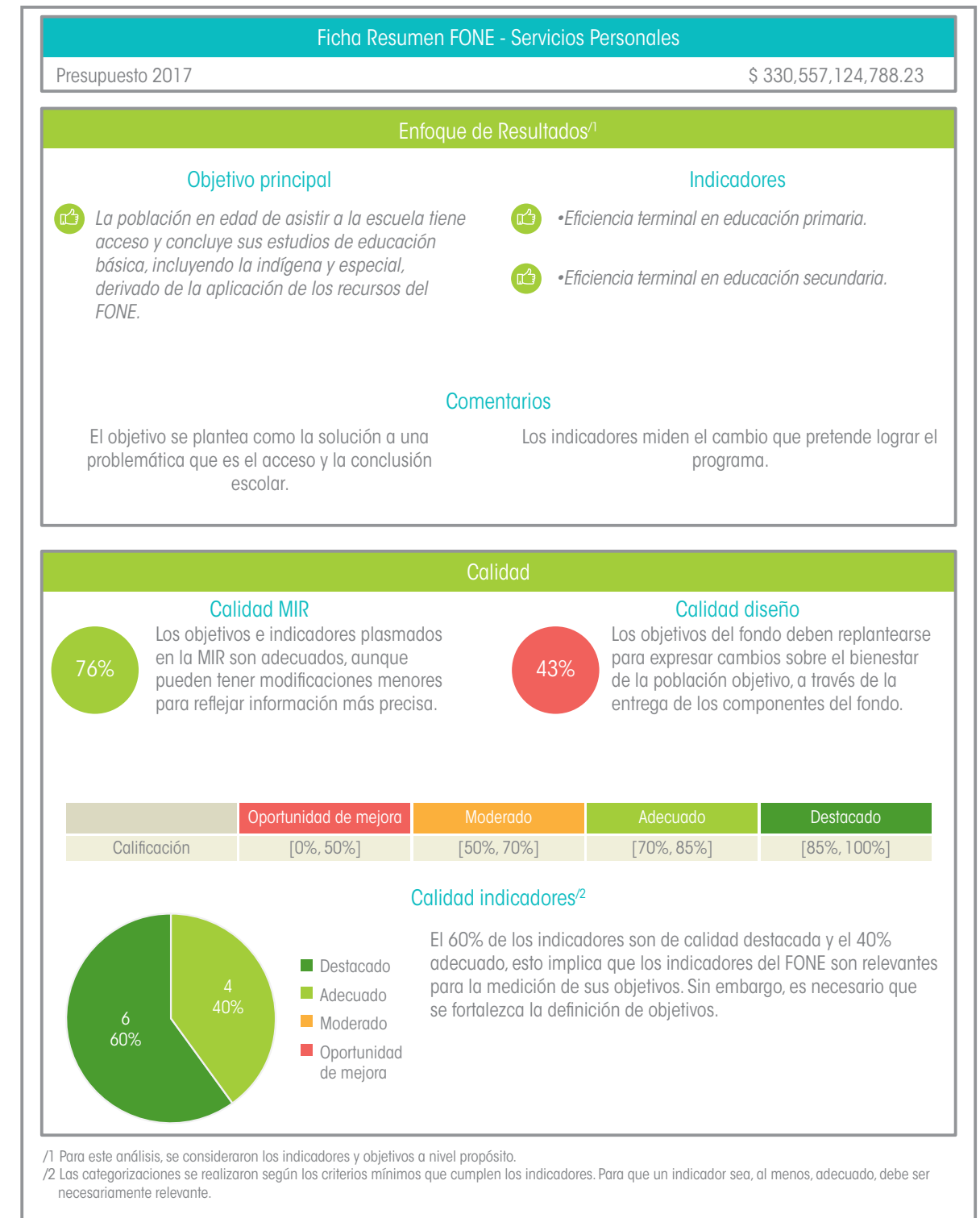


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

- Se consideraron todos los valores, ya que no hubo observaciones atípicas.
- Nayarit y Colima no reportaron valores.

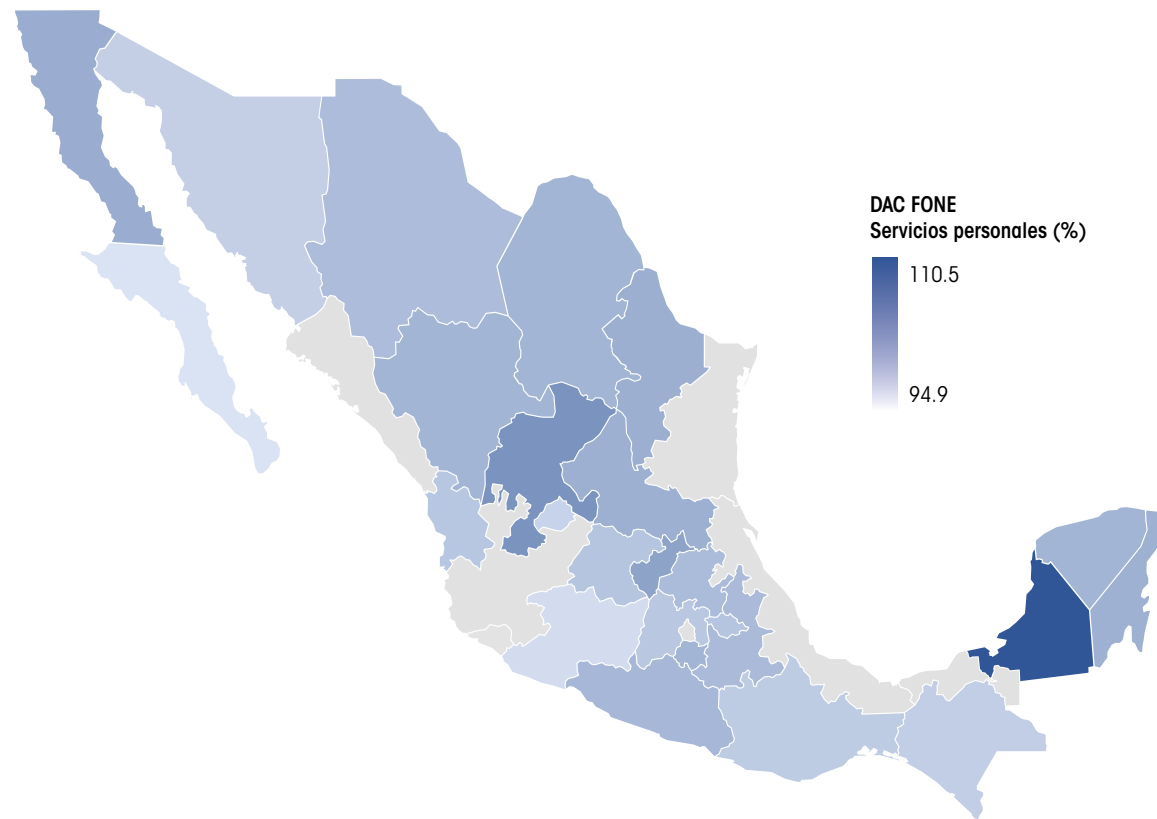
A.6 Ficha resumen y DAC por entidad del FONE

Ficha 9. Ficha resumen del FONE Servicios Personales



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 18. Desempeño ajustado por calidad del FONE Servicios Personales por entidad federativa



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

- Veracruz, Jalisco, Colima, Tabasco, Tamaulipas, Ciudad de México y Sinaloa no reportaron valores.

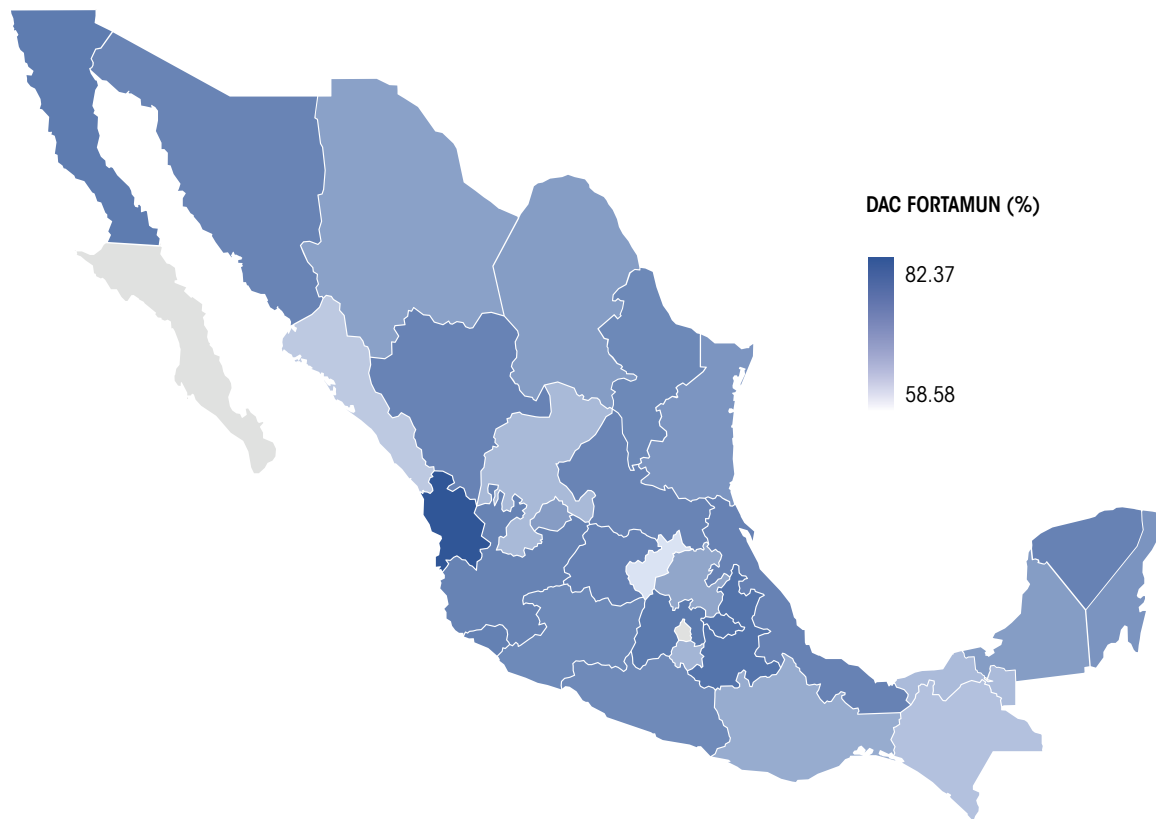
A.7 Ficha resumen y DAC por entidad del FORTAMUN

Ficha 10. Ficha resumen del FORTAMUN



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Mapa 19. Desempeño ajustado por calidad del FORTAMUN por entidad federativa

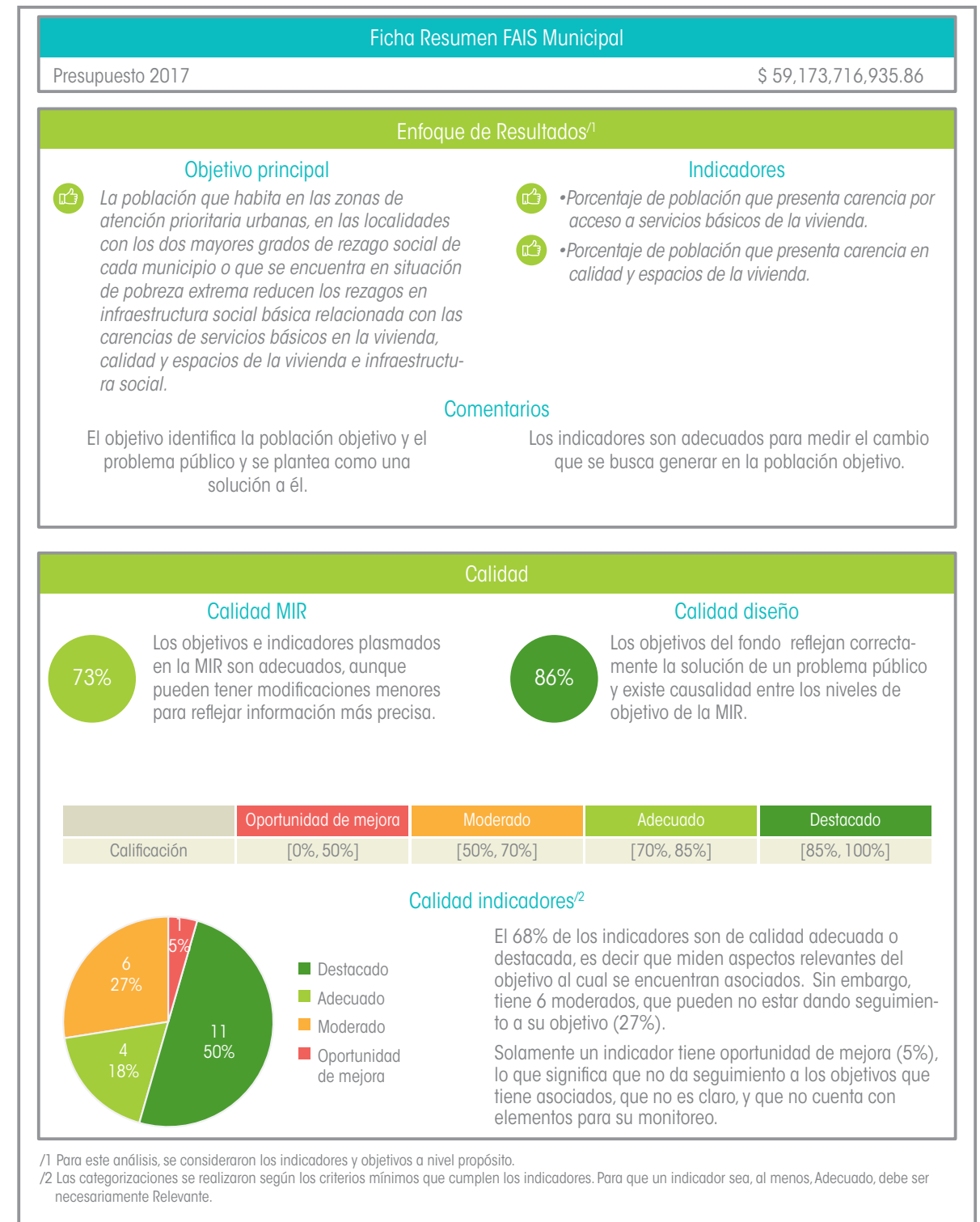


Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

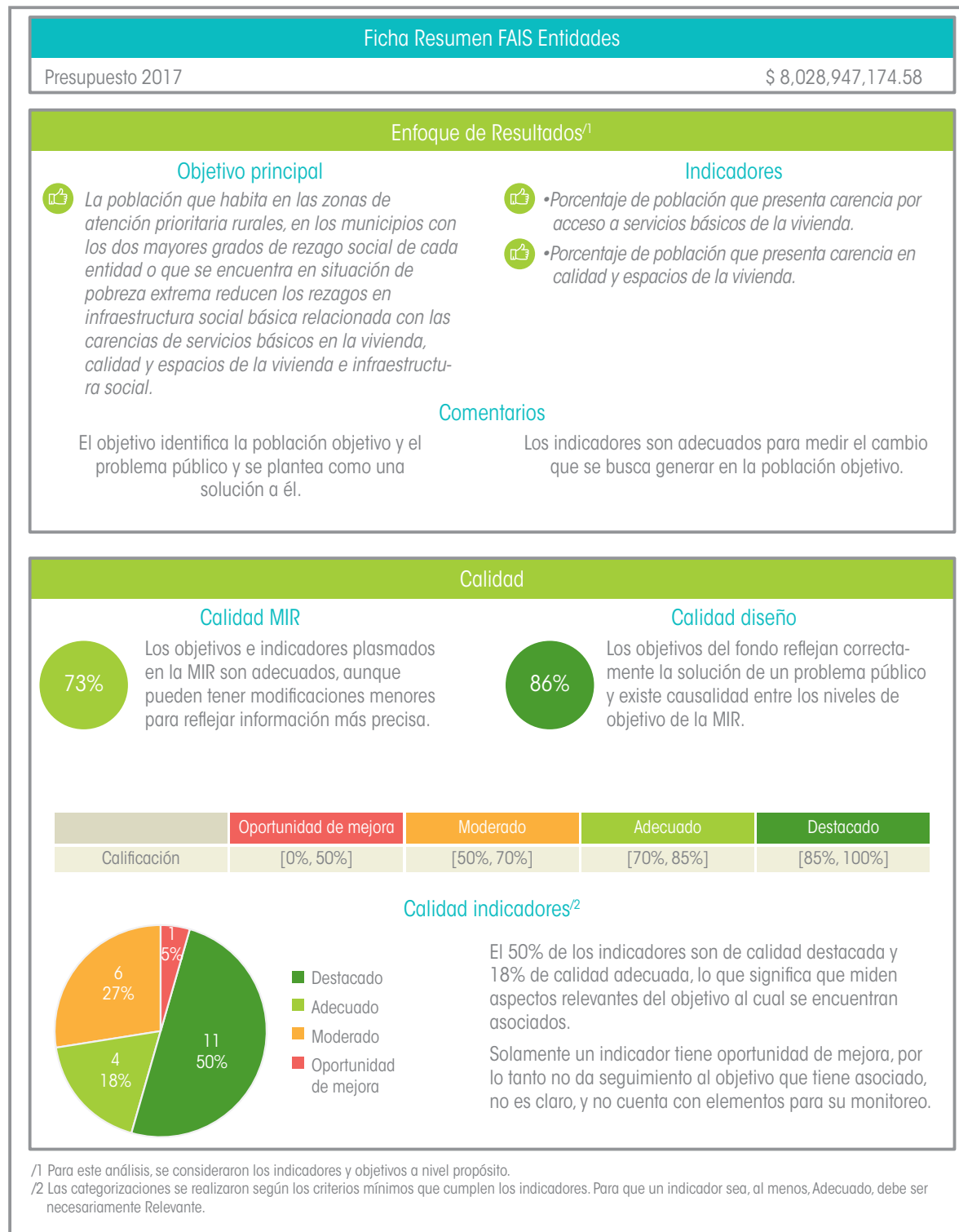
- En total, 54 municipios, correspondientes a 21 estados, reportaron valores atípicos, por lo que no fueron considerados.
- Baja California Sur fue la única entidad federativa que no reportó información para ninguno de sus municipios.

A.8 Ficha resumen del FAIS

Ficha 11. Ficha resumen del FAIS Municipal



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2018.

Referencias bibliográficas

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución para la ministración durante el ejercicio fiscal 2012, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior (21 de marzo de 2012). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5240275&fecha=21/03/2012

Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior (28 de enero de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423796&fecha=28/01/2016

Aviso mediante el cual se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2018, de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones Múltiples, en sus componentes de Infraestructura Educativa Básica, Media Superior y Superior (31 de enero de 2018). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511875&fecha=31/01/2018

Aviso por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2014, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas (11 de marzo de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5335511&fecha=11/03/2014

Aviso por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2015, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas (29 de enero de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5379810&fecha=29/01/2015

Aviso por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2016, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas (19 de enero de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5422972

Aviso por el que se da a conocer el monto correspondiente a cada entidad federativa del Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social para el ejercicio fiscal 2018, así como la fórmula utilizada para la distribución de los recursos, las variables empleadas y la fuente de información de las mismas (29 de enero de 2018). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511611&fecha=29/01/2018

Aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos, previstos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos para el ejercicio fiscal de 2016 (29 de enero de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5423989

Aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos, previstos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos para el ejercicio fiscal de 2017 (31 de enero de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470405&fecha=31/01/2017

Aviso mediante el cual se dan a conocer las fórmulas, así como las variables consideradas para la distribución de los recursos correspondientes a la prestación de servicios de educación para adultos, previstos en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos para el ejercicio fiscal de 2018 (29 de enero de 2018). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5511609

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2006). *Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf>

_____ (2017). *Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/eecefp0042017.pdf>

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2017). Datos de proyecciones. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (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.

_____ (2013a). *Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf.

_____ (2013b). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf.

_____ (2014a). *Informe de resultados 2013-2014: evaluación piloto del modelo de términos de referencia para la evaluación de los fondos del Ramo General 33*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Informes/Informe_Resultados_Ramo_33.pdf

_____ (2014b). *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf

_____ (2015). *Informe de resultados 2014-2015: evaluación piloto de los fondos del Ramo General 33*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf

_____ (2017a). *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

_____ (2017b). *Medición de la pobreza 2008-2016*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

Criterios de distribución, fórmulas y variables para la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal del ejercicio fiscal 2018 y el resultado de su aplicación (29 de diciembre de 2017). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509502&fecha=29/12/2017

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). Banco de Información Económica. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

_____ (2018b). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/economicas/finanzas/>

Ley de Coordinación Fiscal (27 de diciembre de 1978). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 30 de enero de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 25 de junio de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Ley General de Educación (13 de julio de 1993). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 19 de enero de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf

Ley General de Salud (7 de febrero de 1984). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 12 de julio de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_120718.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2013). Cuenta Pública 2012. Recuperado de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/introduccion.html

_____ (2017). Cuenta Pública 2016. Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2016>

_____ (2018). Cuenta Pública 2017. Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2017>

Sistema Nacional para el desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) (2015). *Índice de vulnerabilidad social*. Recuperado de <http://www.cofemersimir.gob.mx/expediente/19838/mir/41949/anexo/3159988>

SNDIF (2017). *Índice de desempeño*. Recuperado de <http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/wp-content/uploads/2017/05/%C3%8Dndice-de-Desempe%C3%B1o-2017env.pdf>





Coneval



@Coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blogconeval.gob.mx

En el libro *Análisis de los fondos de aportaciones del Ramo 33 con base en sus indicadores* brinda una mirada breve sobre la estructura y el desempeño de los fondos que constituyen el Ramo 33 durante la administración 2013-2018, ya que representaron el 16.8 % del gasto programable del sector público presupuestario y el 28.7% del gasto federal sobre funciones de desarrollo social que se traducen en más de 350 millones de pesos que deben ser monitoreados y evaluados para analizar la pertinencia de la estructura de los fondos y conocer si estos recursos se pueden traducir en resultados o no.

CONeVAL

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