

Avances en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social, 2018-2022

Lo que se mide
se puede mejorar

18
AÑOS

coneval
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Avances en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social, 2018-2022

Primera edición, marzo de 2024

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Insurgentes Sur 810, colonia Del Valle, CP 03100,
alcaldía Benito Juárez, Ciudad de México.

Hecho en México

Publicación gratuita

Consulte el catálogo de publicaciones en www.coneval.org.mx

Publicación a cargo de la Coordinación General de Evaluación del CONEVAL. El contenido de esta obra es propiedad del CONEVAL. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico para fines no comerciales.

Citación sugerida: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
Avances en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social, 2018-2022.
Ciudad de México: CONEVAL, 2024.

"El contenido de este material es con fines informativos conforme a las atribuciones y mandato del CONEVAL".

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO ACADÉMICO

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Salomón Nahmad Sittón

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

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez

Coordinadora General de Evaluación

José Manuel Del Muro Guerrero

Coordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Karina Barrios Sánchez

Alice Zahí Martínez Treviño

Juan Carlos Bernal Ruiz

Sandra Ramírez García

Rosa María de la Luz Rivas Sánchez

Pablo Fernando Machado González

Luis Eduardo Bastida Pérez

EQUIPO REVISOR

Jimena García Tobón

Erika Lozano Orozco

Orbelin Soberanis Santamaría

Contenido

Índice de figuras, gráficas y cuadros.....	5
Siglas y acrónimos	6
Introducción	7
Capítulo 1. Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 de desarrollo social, 2018-2022	10
Gasto federalizado	11
El Ramo General 33.....	12
Presupuesto del Ramo General 33, 2018-2022.....	15
Relevancia del Ramo General 33 en las finanzas públicas estatales y municipales	18
Capítulo 2. Metodologías de evaluación, 2018-2022.....	28
Evaluación del Ramo General 33	29
Estrategia de evaluación del Ramo General 33.....	31
Proceso de evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales de desarrollo social del Ramo General 33	33
Tipos de evaluaciones	37
Herramientas de apoyo en la evaluación	43
Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social.....	44
Capítulo 3. Evaluaciones realizadas, 2018 -20223.....	46
Evaluaciones realizadas a los Fondos de Aportaciones Federales	47
Uso de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales en el periodo 2018-2022: suscripción de Aspectos Susceptibles de Mejora	52
Conclusiones.....	57
Referencias	61

Índice de figuras, gráficas y cuadros

FIGURAS

Figura 1. Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33	12
Figura 2. Ámbito de coordinación en materia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.....	14
Figura 3. Componentes de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social	14
Figura 4. Dependencias Coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales y sus Componentes	15
Figura 5. Horizonte Federal de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33	32
Figura 6. Esquema de Evaluación del Desempeño.....	32
Figura 7. Proceso de evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33.....	33
Figura 8. Metodologías de evaluaciones desarrolladas por el CONEVAL	37
Figura 9. Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, 2021-2022	42

GRÁFICAS

Gráfica 1. Evolución del presupuesto ejercido por el Ramo General 33, 2018-2022.....	16
Gráfica 2. Presupuesto ejercido por Fondo de Aportaciones Federales del Ramo General 33, 2018-2022 (precios constantes 2018 = 100)	16
Gráfica 3. Primeras y últimas cinco entidades federativas en el ejercicio de recursos por Fondo de Aportaciones Federales de desarrollo social, 2022 (precios constantes 2018 = 100)	17
Gráfica 4. Composición promedio de los ingresos en las entidades federativas, 2022	20
Gráfica 5. Composición promedio de los ingresos en los municipios, 2022	21
Gráfica 6. Ingresos municipales totales y provenientes del Ramo General 33, 2015-2022 (precios constantes 2018 = 100)	21
Gráfica 7. Proporción de los ingresos proveniente de las aportaciones del Ramo General 33 (FORTAMUN y FAISMUN) en el total de ingresos de los gobiernos municipales per cápita, 2015-2020	23
Gráfica 8. Ingresos de los gobiernos municipales provenientes de las aportaciones del Ramo General 33 (FORTAMUN y FAISMUN), 2015- 2020 (precios constantes 2015=100).....	24
Gráfica 9. Participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en el total de ingresos municipales por grado de rezago social, 2015-2020	25
Gráfica 10. Evolución en la conformación de los ingresos de los gobiernos locales, 2015-2022 (porcentaje)	26
Gráfica 11. Evolución de los recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, 2017-2022 (millones de pesos)	48

CUADROS

Cuadro 1. Evaluaciones realizadas a los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 con recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.....	48
Cuadro 2. Evaluaciones mandatadas a los Fondos de Aportaciones Federales, 2017-2022.....	50
Cuadro 3. Ejercicios de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales por entidad federativa, 2017-2022	50
Cuadro 4. Aspectos Susceptibles de Mejora de los Fondos de Aportaciones Federales de desarrollo social	55

Siglas y acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
EIASADC	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario
FAF	Fondos de Aportaciones Federales
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAETA-EA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, componente Educación para Adultos
FAETA-ET	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, componente Educación Tecnológica
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAM-AS	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social
FAM-IE	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa
FAM-IEB	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa Básica
FAM-IEMSys	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa Media Superior y Superior
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FIDEFAF	Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para las Entidades Federativas
FAISMUN¹	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

¹ En el ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para el ejercicio fiscal 2023, se establece que la denominación para este componente será FAISMUN (DOF, 2023).

FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
PAE	Programa Anual de Evaluación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SEBIEN	Secretaría de Bienestar
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
UED	Unidad de Evaluación del Desempeño

Introducción

La reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) de 1997 consolidó el proceso de descentralización del gasto público. Una de las acciones emprendidas fue la creación del Ramo General 33, el cual está normado en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”. Este capítulo establece que las aportaciones federales serán destinadas a actividades relacionadas con aquellas áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional: educación, infraestructura educativa, salud, combate a la pobreza, asistencia social, seguridad pública, fortalecimiento de las entidades federativas y los municipios. En línea con lo anterior, el Ramo General 33 es uno de los principales mecanismos de transferencia de recursos provenientes de la Federación, a las entidades federativas y los municipios. El Ramo General 33 está conformado por ocho fondos cuyo gasto se condiciona al cumplimiento de los objetivos que fija la LCF para cada tipo de aportación y se vinculan estrechamente con cada una de las prioridades de desarrollo nacional.

Para 2022, el Ramo General 33 reportó un ejercicio de 695,549.46 millones de pesos (mdp), es decir, 11.22% de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022. Estos recursos federales son fundamentales para las entidades federativas y los municipios, ya que a partir de ellos se brindan bienes y servicios a la población. En 2022, los recursos federales, tanto participaciones como aportaciones, representaron, en promedio, 82.99% de los ingresos que perciben las entidades federativas y, en lo que respecta a los municipios, el 71.72 % de sus ingresos.

Debido a la importancia que tiene el Ramo General 33 en los ingresos de los gobiernos locales y en la atención de problemáticas prioritarias para el desarrollo nacional, es imperativo contar con una estrategia de evaluación de dichos recursos federales. Así, la evaluación del Ramo General 33 contribuye a transparentar los resultados del ejercicio de los recursos asignados a las entidades federativas y los municipios; genera información homogénea para fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia, y fortalece la rendición de cuentas y la mejora de la política de desarrollo social.

En respuesta a lo anterior, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cuenta con una estrategia de evaluación dirigida a: 1) ordenar las necesidades de evaluación en función de los actores que requieren la información; 2) dar cumplimiento al marco normativo de evaluación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la LCF, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y demás normatividad aplicable, y 3) fomentar la transparencia y rendición de cuentas, y la generación de información para la toma de decisiones (CONEVAL, 2023a).

Por consiguiente, desde 2017 el CONEVAL ha construido metodologías para desarrollar evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales (FAF): la Evaluación Específica de Desempeño, la Evaluación Estratégica de Coordinación y las Fichas de Desempeño.

El uso de evaluaciones no es una decisión unilateral, sino un proceso en el que participan varios individuos y niveles de la esfera gubernamental. En consecuencia, una vez concluida la evaluación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) responsables de los FAF establecen compromisos y acciones de mejora detectados en los informes de evaluación, los cuales son convertidos en los denominados Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). De 2018 a 2022 se tiene conocimiento de 21 ASM, registrados a nivel federal,² resultantes de 3 Evaluaciones Estratégicas de Coordinación a los FAF: 1) Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social 2017-2018, 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2016-2021 y 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2019-2021.

Hoy, a más de 25 años de la adición del capítulo V de los Fondos de Aportaciones Federales a la LCF y con diversos aprendizajes y retos en materia de evaluación del Ramo General 33, se presenta el documento *Avances en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social, 2018-2022* con el objetivo, como su nombre lo indica, de mostrar el avance en la estrategia de evaluación durante el periodo citado. Además de esta introducción y las conclusiones, el documento está organizado en tres capítulos.

El primer capítulo se abordan los principales elementos referentes a los FAF, su objetivo, conformación y presupuesto, así como su importancia, en particular, para los gobiernos locales. El segundo capítulo presenta las metodologías de evaluación que el CONEVAL desarrolló y ajustó durante el periodo 2018-2022, y se explica el proceso general que siguen las evaluaciones. Por último, en el tercer capítulo, se incorpora un recuento de las evaluaciones a los FAF realizadas en dicho periodo con los instrumentos elaborados por el CONEVAL y su uso en la mejora continua de los FAF.

² Las entidades también cuentan con sus propios mecanismos para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, por lo que el número de compromisos adquiridos en la atención a recomendaciones es mayor al aquí indicado.

Capítulo 1

**Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 de
desarrollo social, 2018-2022**



En este capítulo se da una explicación breve sobre la relevancia del Ramo General 33 como parte del gasto federalizado, la evolución del presupuesto ejercido del Ramo General 33 de 2018 a 2022 de los FAF de desarrollo social y su relevancia en las finanzas públicas estatales y municipales.

Gasto federalizado

El gasto público está conformado por el gasto programable, es decir, los recursos destinados a proveer bienes y servicios públicos a la población; y el gasto no programable, dirigido al cumplimiento de obligaciones como son los pagos pendientes de ejercicios fiscales anteriores, los gastos destinados a cubrir intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con la deuda, y los recursos transferidos a las entidades federativas y los municipios a través de las participaciones federales (SHCP, s.f.a). Las aportaciones federales forman parte del gasto programable por tener un objetivo específico y proporcionar bienes y servicios públicos (SHCP, 2022).

De acuerdo con el artículo 40 de la CPEUM, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos” (DOF, 6 de junio de 2023). Con base en ello, se estructuran los arreglos y responsabilidades institucionales que involucran diversos aspectos, entre estos, el gasto público (Baca Olamendi, et al., 2000). Con el objetivo de coordinar mejor las potestades en materia fiscal, tanto federales como estatales y municipales, se creó el SNCF, el cual, a través de convenios, delimita las capacidades tributarias de las entidades y la Federación y coordina la distribución de las participaciones de cada entidad.

El objetivo de la LCF es coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y municipios para determinar qué participación le corresponde a las haciendas públicas en los ingresos federales y distribuirlos, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y sentar las bases de su organización y funcionamiento (Cámara de Diputados, 1978).

El gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y municipios a través del gasto federalizado para incentivar el desarrollo y cubrir las necesidades de la población³ (SHCP, s.f.a), el cual engloba los siguientes recursos:

- Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas: recursos relativos al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y otros subsidios que se entregan a las entidades federativas para impulsar el desarrollo regional (SHCP, s.f.a).
- Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios: recursos no etiquetados que se transfieren a las entidades federativas y los municipios cuyo carácter principal es resarcitorio⁴ (SHCP, s.f.a).
- Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios: recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos para cada tipo de aportación (SHCP, s.f.a).⁵
- Convenios de Descentralización y de Reasignación: permiten transferir recursos presupuestarios federales a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales (Cámara de Diputados, 2006).
- Salud Pública: recursos del Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral; no considera recursos para actividades administrativas (SHCP, s.f.a; SHCP, 2021b).

El Ramo General 33

Derivado del proceso de descentralización, en 1997 se reformó y adicionó el capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales” a la LCF. En este capítulo se establece que las aportaciones federales serán destinadas a actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la educación básica y la normal, la salud, el combate a la pobreza, la asistencia social, la infraestructura educativa, el fortalecimiento de las entidades federativas y municipios, la seguridad pública y la educación tecnológica y de adultos (Cámara de Diputados, 1978). Actualmente, el Ramo General 33 consta de ocho FAF (figura 1).

³ Para más información véase: Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP). (2022) Infografía Gasto Federalizado, PEF 2023. Disponible en <https://cefp.gob.mx/cefpnew/transaestadosymunici.php>

⁴ El principio resarcitorio de las participaciones federales se refiere al otorgamiento de los recursos a las entidades federativas de manera proporcional a su actividad económica y recaudación (SHCP, 2022).

⁵ Incluye el Ramo 25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Figura 1. Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33

FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Fuente: elaboración del CONEVAL.

En términos de la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, el Ramo General 33 tiene la misión de:

... fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman ... (SHCP, 2021a).

Los FAF son recursos establecidos en el PEF que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfiere a las entidades federativas, de conformidad con la LCF y los criterios de integración, distribución, administración, ejercicio y supervisión de cada uno de los FAF.

Para los fines de la evaluación, los FAF se dividen según su ámbito de coordinación, esta división se estableció a partir del *Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019* (SHCP y CONEVAL, 2019), cuyo numeral 3 señala que corresponde a la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP la coordinación de aquellas evaluaciones que se realicen a políticas, programas y acciones federales en el ámbito no social y a los siguientes FAF: FAFEf, FORTAMUN y FASP. Asimismo, asienta la responsabilidad del CONEVAL en la coordinación de las evaluaciones que se realicen en materia de desarrollo social a políticas, programas y acciones, así como a los siguientes FAF: FAIS, FASSA, FAETA, FAM y FONE (figura 2).

Figura 2. Ámbito de coordinación en materia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

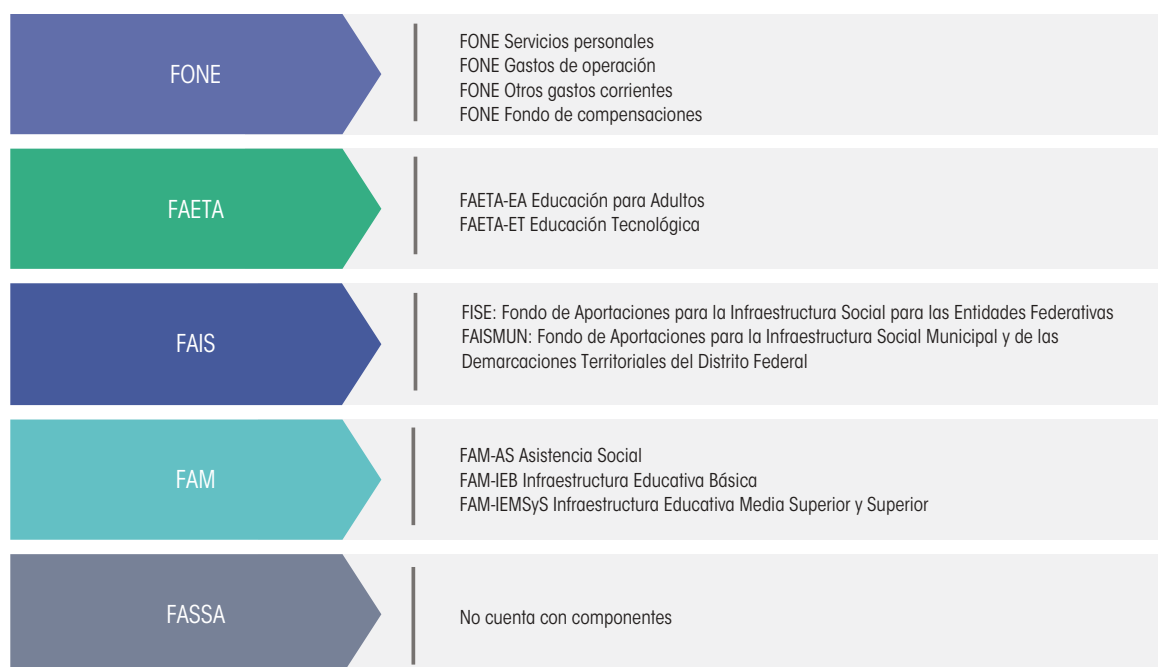


Fuente: elaboración del CONEVAL.

De los ocho FAF, cinco se vinculan con los derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social puesto que prevén acciones para educación (FONE, FAETA y FAM-IE), salud (FASSA), alimentación (FAM-AS), servicios básicos en la vivienda y calidad y espacios en la vivienda (FAIS) (SHCP y CONEVAL, 2019). El presente análisis se centra en los fondos de desarrollo social.

Algunos FAF se subdividen en componentes y cuentan con objetivos particulares, gestión y operación específica para cada uno de ellos (figura 3).

Figura 3. Componentes de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Del mismo modo, el numeral décimo de los *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33* indica que existe una Dependencia Coordinadora para cada FAF (SHCP, 2013) (figura 4). Entre las actividades de las Dependencias Coordinadoras destaca su responsabilidad en la distribución de los recursos correspondientes a las aportaciones federales entre las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables. Además, implementan indicadores de desempeño y metas correspondientes por consenso con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los FAF (SHCP, 2013). En el proceso de evaluación, las Dependencias Coordinadoras gestionan las solicitudes de información necesarias y fungen como enlace entre el equipo de evaluación y las personas responsables del FAF evaluado en la entidad federativa o en la Federación, con la finalidad de mantener una comunicación ordenada y oportuna.

Figura 4. Dependencias Coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales y sus Componentes



Fuente: elaboración del CONEVAL.

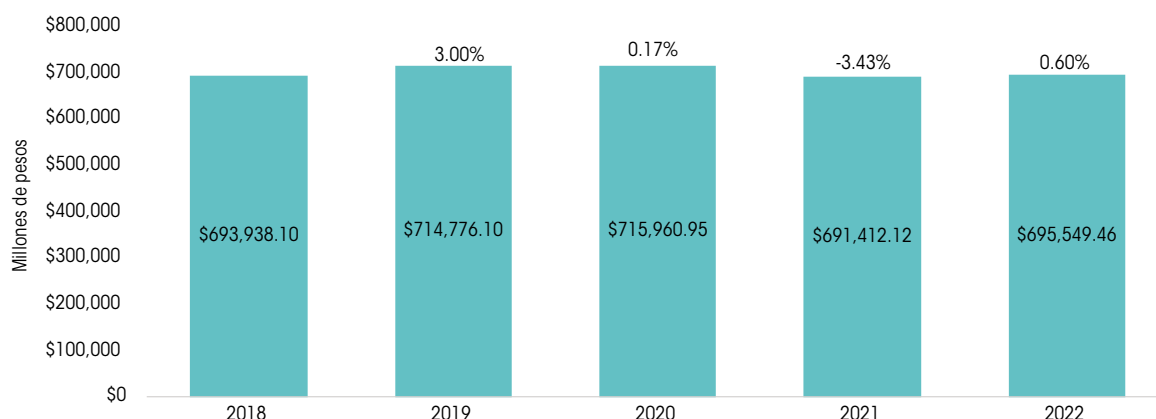
Presupuesto del Ramo General 33, 2018-2022

Para recapitular, los FAF son una fuente de recursos para que los gobiernos subnacionales provean de bienes y servicios a la población; por lo tanto, el primer aspecto sobre ellos que vale la pena analizar es su importancia presupuestal en la Federación y en los gobiernos locales. En 2022 el Ramo General 33 ejerció 695,549.46 mdp,⁶ equivalente a 11.22% del gasto neto total⁷ ejercido a nivel federal (SHCP, 2023). Durante el ejercicio fiscal 2021, hubo una reducción de 3.43% del presupuesto del Ramo General 33 respecto al ejercicio inmediato anterior, mientras que para 2022 hubo un incremento en los recursos ejercidos por 0.60% (gráfica 1).

⁶ Presupuesto ejercido: millones de pesos constantes, 2018 = 100; datos deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

⁷ El gasto neto total se entiende como la totalidad de las erogaciones aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones porque darían lugar a duplicidad en el registro del gasto (Cámara de Diputados, 2006).

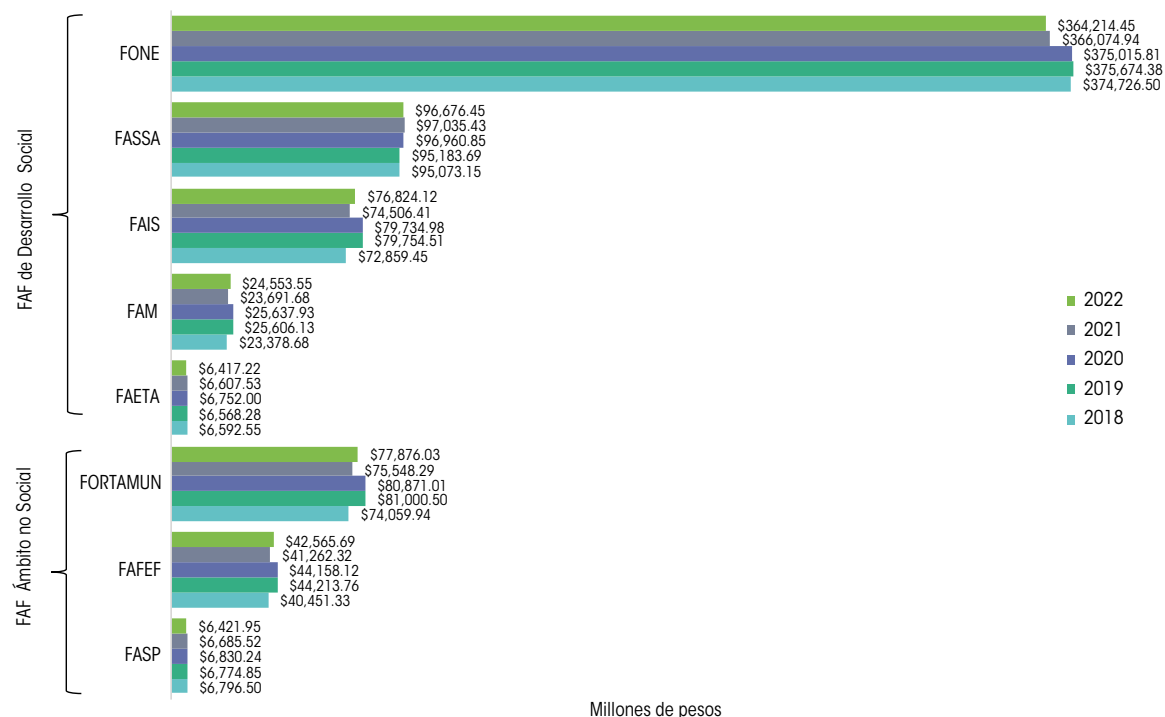
Gráfica 1. Evolución del presupuesto ejercido por el Ramo General 33, 2018-2022 (precios constantes 2018 = 100)



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta Pública de la SHCP del periodo 2018-2022.

De acuerdo con la Cuenta Pública 2022 (SHCP, 2023), 81.76% de los recursos del Ramo General 33 se destinan a los cinco FAF de desarrollo social: FONE (52.36%), FASSA (13.90%), FAIS (11.05%), FAM (3.53%) y FAETA (0.92%). Por su parte, los FAF del ámbito no social ejercen 18.24% del total de los recursos del Ramo General 33. Esta distribución se mantiene estable si se observa la Cuenta Pública de 2018 a 2022. Tanto el FONE como el FASSA son los fondos con mayor presupuesto del Ramo General 33 (gráfica 2).

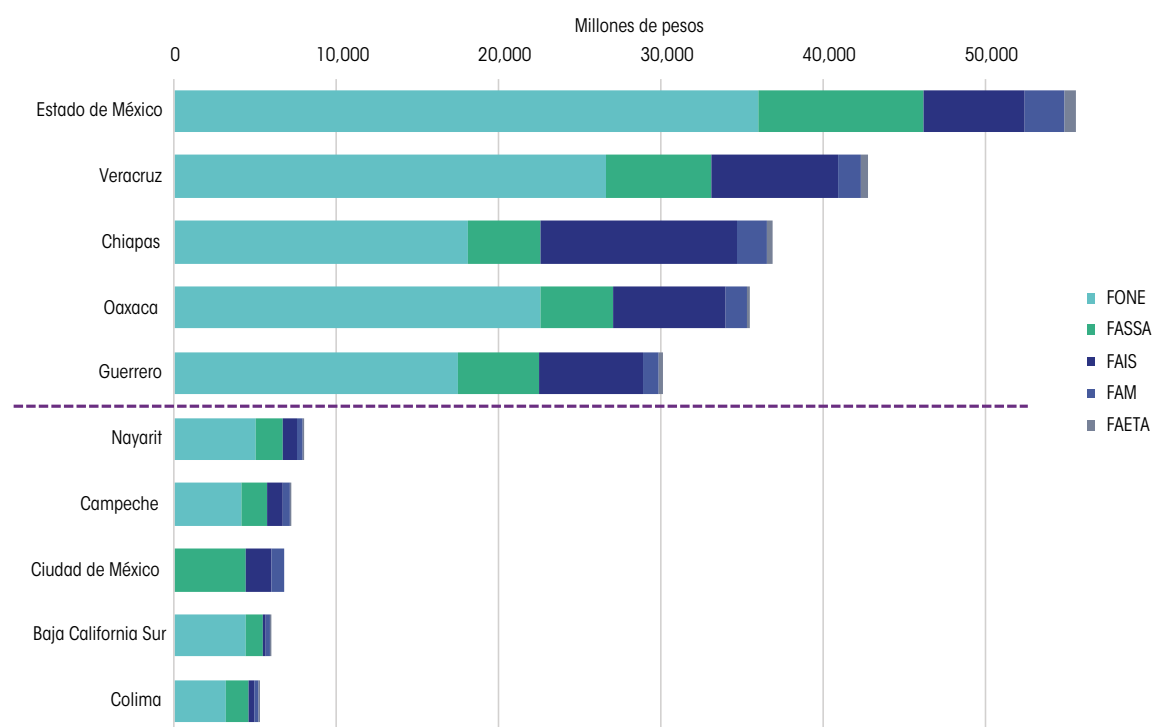
Gráfica 2. Presupuesto ejercido por Fondo de Aportaciones Federales del Ramo General 33, 2018-2022 (precios constantes 2018 = 100)



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta Pública de la SHCP del periodo 2018-2022.

Respecto a la evolución del presupuesto por FAF de desarrollo social, prevalece una tendencia positiva en el ejercicio de recursos, a excepción del ejercicio fiscal 2021. Un ejemplo es el FAM, en este periodo ejerció menos recursos en comparación con 2020, una reducción de 7.59 %. Cabe destacar la tendencia del FASSA, ya que fue el único FAF que incrementó el ejercicio de los recursos de 2020 a 2021 con 0.08 %, aunque de 2021 a 2022, los recursos ejercidos se redujeron en 0.4 %.

Gráfica 3. Primeras y últimas cinco entidades federativas en el ejercicio de recursos por Fondo de Aportaciones Federales de desarrollo social, 2022 (precios constantes 2018 = 100)



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2022 (SHCP, 2023).

En cuanto a la distribución por entidad federativa, en 2022, cinco entidades concentraron poco más de 35 % de los recursos de los FAF de desarrollo social: Estado de México, Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En el extremo opuesto, las cinco entidades con menor porcentaje de recursos ejercidos de los FAF de desarrollo social fueron Nayarit, Campeche, Ciudad de México,⁸ Baja California Sur y Colima, con 5.8 % del total de los recursos ejercidos de los FAF de desarrollo social (gráfica 3).

Al perseguir objetivos sociales, lo usual es que la distribución regional de estos FAF esté relacionada con la población total de la entidad federativa u otros indicadores socioeconómicos como la incidencia de pobreza. Además, cabe reiterar que el sustento normativo de los FAF del Ramo General 33 está en la LCF, de forma puntual en el capítulo V "De los Fondos de Aportaciones Federales", donde se define cada uno de los FAF y sus componentes; en algunos de estos se precisan criterios para la

⁸ Ciudad de México no percibe ingresos por parte del FONE ni del FAETA porque su proceso de descentralización está inconcluso. Para más información, véanse *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023* (SHCP, 2022), *Presupuesto de Egresos de la Federación. Análisis funcional programático económico* (SHCP, 2021b) y *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 (FAETA) para el ejercicio fiscal de 2022* (DOF, 2022).

distribución de los recursos. Asimismo, algunos FAF complementan su normatividad con leyes generales y sus reglamentos y otros cuentan con documentos como lineamientos, reglas de operación, estrategias, guías, manuales u otros. Algunos de estos documentos se actualizan cada año, según lo establecido en la LCF, para realizar modificaciones en su fórmula de distribución o, en su caso, las variables que integran dicha fórmula.

Por FAF, las tres entidades federativas que de 2018 a 2022 concentraron el mayor ejercicio de recursos del FONE fueron el Estado de México (10.02%), Veracruz (7.39%) y Oaxaca (6.21%). En relación con el FASSA, para los ejercicios fiscales 2018 a 2022 las entidades con más recursos ejercidos fueron Estado de México (10.50%), Veracruz (6.72%) y Guerrero (5.16%).

Las tres entidades con mayor porcentaje de recursos ejercidos del FAM durante los ejercicios fiscales 2018 a 2022 fueron Estado de México (9.57%), Chiapas (6.98%) y Veracruz (6.31%). En el caso del FAE-TA, Estado de México (11.34%), Veracruz (6.20%) y Guanajuato (5.52%) fueron las tres entidades que ejercieron el mayor porcentaje de recursos.

Como se aprecia, tanto para FONE, FASSA, FAM y FAE-TA, en el mismo periodo Estado de México y Veracruz fueron las principales entidades federativas en ejercer un porcentaje mayor en comparación con el resto. En el caso del FAIS, Chiapas (16.41%), Veracruz (10.93%) y Oaxaca (9.63%) reportaron el ejercicio del mayor porcentaje de recursos de 2018 a 2022; en este caso, Estado de México ejerció 7.35% por lo que no se incluye entre las tres entidades con mayor porcentaje de recursos ejercidos para este FAF.

Relevancia del Ramo General 33 en las finanzas públicas estatales y municipales

En 1997 se reformó el SNCF, lo que dio lugar tanto a las modificaciones a la LCF y la creación del Ramo General 33 como a la consolidación del proceso de descentralización del gasto público (Herrera y Maya, 2017). La descentralización consiste en un proceso de reforma compuesto por políticas públicas que buscan transferir responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles superiores de gobierno a los niveles inferiores (Falletti, 2005).

La descentralización de los ingresos se concretó mediante la renuncia de los estados y municipios a la mayor parte de las potestades tributarias a cambio de recibir participaciones, es decir, transferencias no condicionadas y aportaciones. Este proceso incluyó el traslado de responsabilidades de administración y suministro de bienes y servicios públicos a los gobiernos locales, orientándose hacia actividades específicas de educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública y acciones de alimentación y asistencia social (Sour, 2004; Unda, 2019).

Como ya se expresó, los FAF son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y, en su caso, a los municipios (Cámara de Diputados, 1978); estos recursos se transfieren con arreglo a dos principios (Sánchez, 2023):

- Resarcitorio: otorga una mayor cantidad de recursos a aquellas entidades que tienen una alta actividad económica (Ramo 28).
- Compensatorio: entrega recursos adicionales a las entidades con bajo dinamismo económico y de recaudación. Dado que los recursos que se asignan del Ramo General 33 se basan en fórmulas que reflejan la prioridad en la atención de necesidades y problemáticas locales, se considera que sus recursos buscan compensar y equilibrar las condiciones entre las distintas entidades federativas.

Por tal motivo, es importante conocer la conformación de los ingresos en los gobiernos locales y el peso de las diversas fuentes de recursos dirigidos a financiar sus numerosas tareas.

Las facultades de recaudación de recursos de los municipios están establecidas en el artículo 115 de la CPEUM, donde se especifica que los ayuntamientos propondrán a las legislaturas locales "cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejora y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria" (DOF, 6 de junio de 2023). El artículo citado faculta a los municipios a administrar libremente su hacienda, la cual está integrada por:

... los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (DOF, 6 de junio de 2023).

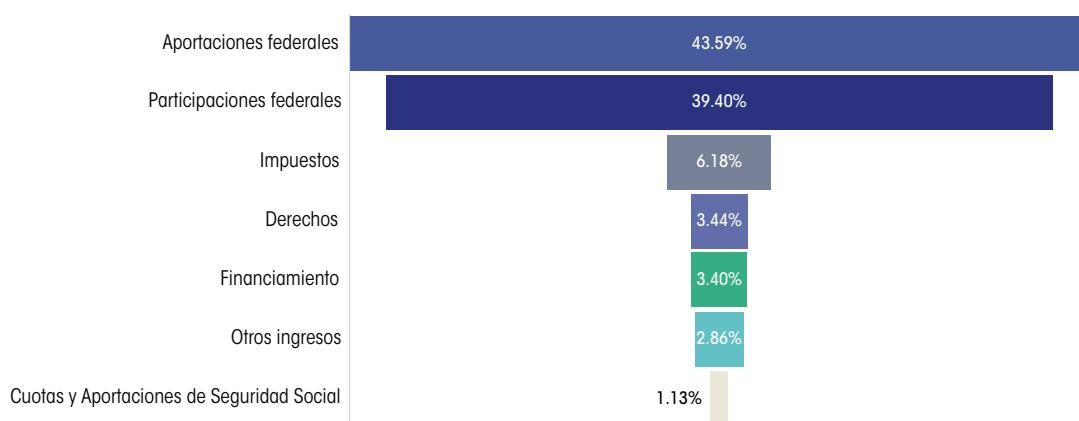
En particular, las haciendas de las entidades federativas cuentan con tres fuentes de ingresos:

1. Recursos que las entidades generan a través de sus facultades tributarias o bienes patrimoniales.
2. Transferencias federales, es decir, ingresos provenientes del Gobierno federal, principalmente aportaciones y participaciones.
3. Financiamientos, recursos obtenidos a través de la contratación de deuda (Herrera y Maya, 2017).

Aun cuando no se establece una facultad exclusiva de tributación para las entidades federativas, el artículo 124 de la CPEUM señala que las facultades que no están expresamente concedidas en ese ordenamiento jurídico a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados o a Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias (DOF, 6 de junio de 2023). En este sentido, las entidades tienen las facultades tributarias restantes luego de lo enmarcado para la Federación y los municipios.

Por consiguiente, tanto las entidades federativas como los municipios cuentan con diversas fuentes de recursos; sin embargo, los recursos recibidos por las participaciones y aportaciones federales representan un porcentaje importante en la composición promedio de los ingresos de las entidades federativas (gráfica 4).

Gráfica 4. Composición promedio de los ingresos en las entidades federativas, 2022



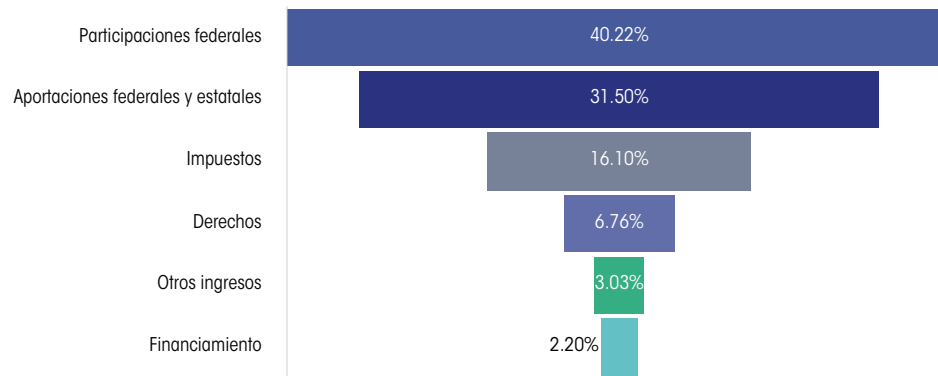
Nota: en el rubro "Otros ingresos" se incluyen recursos de los conceptos Aprovechamientos, Productos, Contribuciones de mejora y Disponibilidad inicial. Los datos de 2022 son preliminares y la última actualización es del 31 de agosto de 2023. Se contempla información de 31 gobiernos estatales para 2021 y 2022.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el INEGI (2023) *Finanzas públicas estatales y municipales*.

Los recursos federales por participaciones y aportaciones representan en promedio 82.99% de los recursos que las entidades federativas perciben (gráfica 4), mientras que aquellos provenientes de otras fuentes, incluidas las propias, representan únicamente el 17.01%. Esto significa que casi 83 de cada 100 pesos que las entidades federativas tienen para destinar a gasto público provienen de recursos que la Federación transfiere por los conceptos de aportaciones y participaciones federales, y 4.3 de cada 10 pesos que los estados reciben provienen de los FAF.

Por su parte, de los ingresos que perciben los municipios, en promedio 7 de cada 10 pesos, provienen de recursos obtenidos por las participaciones y aportaciones federales. Solo 28.09% de los recursos municipales representan otros recursos, entre ellos los propios, en tanto que 71.72% se recibe de participaciones federales y de aportaciones federales y estatales (gráfica 5).

Gráfica 5. Composición promedio de los ingresos en los municipios, 2022

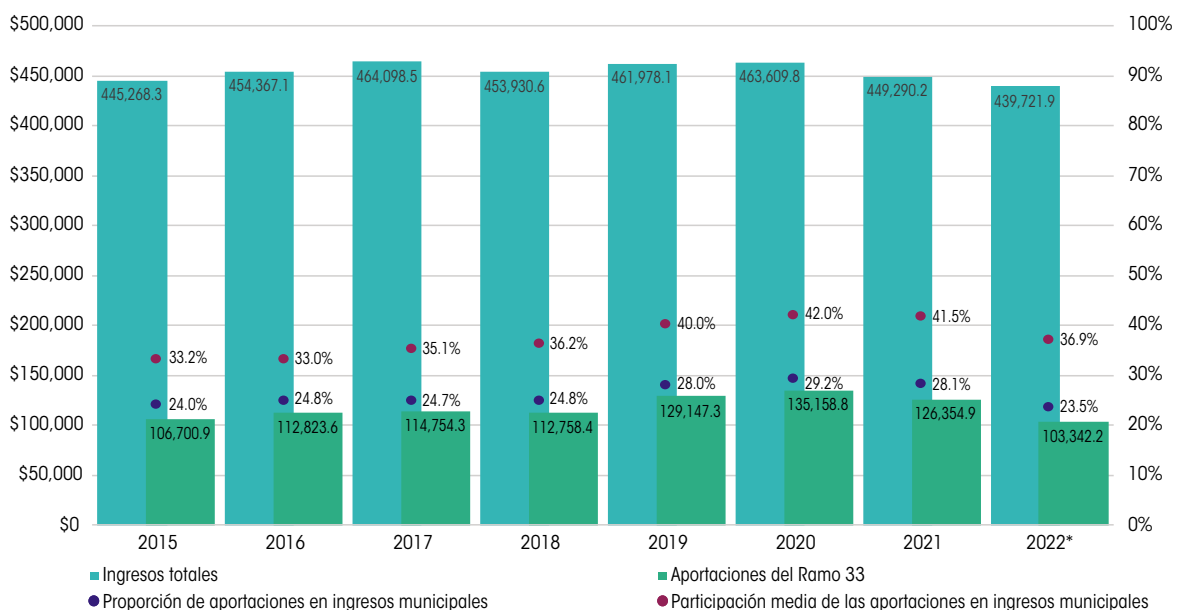


Nota: en el rubro "Otros ingresos" se incluyen recursos de los conceptos Aprovechamientos, Productos y Contribuciones de mejora. Los datos de 2022 son preliminares y la última actualización consultada corresponde al 31 de agosto de 2023. Contempla información de 31 gobiernos estatales para 2021 y 2022.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el INEGI (2023) Finanzas públicas estatales y municipales Cifras preliminares. Segunda actualización.

De 2015 a 2020 los ingresos totales de los municipios se mantuvieron relativamente estables, con un promedio de 457,208.7 mdp. A partir de 2021 se presenta una reducción de los ingresos totales, al pasar de 463,609.8 en 2020 a 449,290.2 mdp para 2021. En 2022 la reducción parece más importante: 439,721.9 mdp. No obstante, los datos presentados para este año son preliminares, de modo que la reducción podría no darse o no ser tan pronunciada. Destacan los años 2017 (464,098.5 mdp) y 2020 (463,609.8 mdp) porque se registraron ingresos mayores en comparación con los demás años (gráfica 6).

Gráfica 6. Ingresos municipales totales y provenientes del Ramo General 33, 2015-2022 (precios constantes 2018 = 100)



* Los datos de 2022 son preliminares.

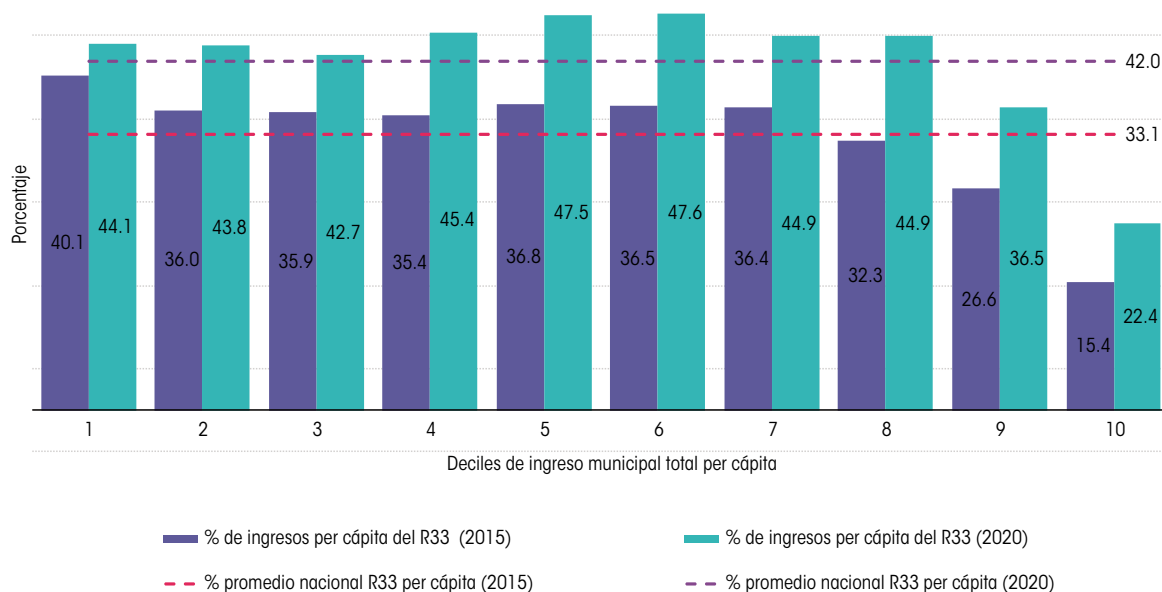
Fuente: elaboración del CONEVAL con información referente a los ingresos y egresos anuales de los gobiernos de estados y municipios (INEGI, 2023).

Referente a la proporción de ingresos municipales que provienen del Ramo General 33, en contraste con los ingresos totales (representados por barras verdes y puntos azules en la gráfica 6), entre 2015 y 2018 la proporción se mantuvo constante (entre 24 y 24.8%); en cambio, creció notablemente entre 2018 y 2020 al elevarse 4.4 puntos porcentuales. Para 2021 se presenta una reducción en la proporción de ingresos municipales que provienen del Ramo General 33, la cual disminuyó a partir de 2021 (-1.1 puntos porcentuales) y en 2022 (cifras preliminares) se observa una disminución de 4.6 puntos porcentuales. En el lapso de cinco años, de 2015 a 2020, el incremento total de la proporción de aportaciones en ingresos municipales fue de 5.2 puntos porcentuales, aunque en el periodo de 2021 y 2022 se presentó una reducción superior (-5.7 puntos porcentuales) en comparación con el crecimiento acumulado hasta 2020.

Además, la participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en sus ingresos (ilustrados con círculos morados en la gráfica 6) experimentó un incremento constante en los ejercicios fiscales de 2015 a 2020 pues de 33.2% en 2015 llegó a 42% en 2020, lo que representa un crecimiento total de 8.8 puntos porcentuales. De nuevo, 2019 y 2020 destacan como los años con los incrementos más elevados, con 3.8 y 2 puntos porcentuales cada uno, al sumar 5.8 puntos porcentuales del incremento total de 8.8 puntos porcentuales. No obstante, a partir de 2021 la participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en sus ingresos cayó -0.5 puntos porcentuales de 2020 a 2021 y -4.6 puntos porcentuales de 2021 a 2022, con lo que la participación porcentual promedio quedó en 36.9% (cifras preliminares).

Por otro lado, al realizar un análisis más detallado de los ingresos municipales teniendo en cuenta la densidad poblacional de cada municipio, se puede obtener información que permite capturar matices y variaciones que no serían evidentes al examinar los datos en términos generales (gráfica 7).

Gráfica 7. Proporción de los ingresos proveniente de las aportaciones del Ramo General 33 (FORTAMUN y FAISMUN) en el total de ingresos de los gobiernos municipales per cápita, 2015-2020



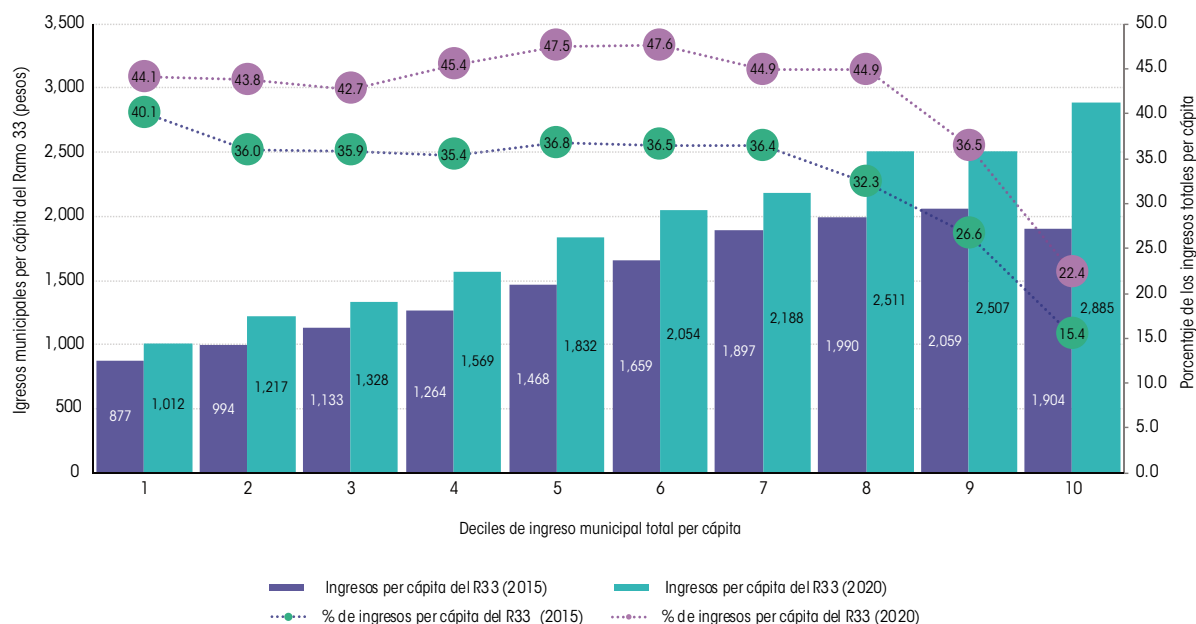
Notas: para el cálculo de la participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en el total de ingresos municipales, se debe tomar en consideración lo siguiente: 1) no se incluyen las alcaldías de Ciudad de México; 2) la cantidad de municipios para el cálculo fue de 2,048 en 2015 y de 2,248 en 2020, 3) respecto a los recursos provenientes del Ramo General 33 se tomaron en cuenta los ingresos por concepto del FORTAMUN y del FAISMUN y 4) para la información per cápita se emplea la información sobre cantidad de población municipal disponible en el Anexo estadístico de Pobreza a nivel municipio 2010-2020 del CONEVAL, dichas cifras podrían diferir de las reportadas por el INEGI o CONAPO a nivel municipal.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en INEGI (2023) *Finanzas públicas Estatales y Municipales* 2015 y 2020.

Al controlar por la densidad poblacional en la distribución de los recursos municipales, específicamente los provenientes de las aportaciones federales del Ramo General 33, se observa una distribución relativamente uniforme en los deciles 1 al 8. Las mayores diferencias se identifican en los últimos dos deciles de la distribución, en los que puede ser de 2 hasta 7 puntos porcentuales (dependiendo del año de análisis).

Respecto a los periodos de observación, en 2015, los recursos provenientes del Ramo 33 tenían mayor peso en el primer decil (40.1%), mientras que oscilaban entre el 35 % y 36 % para los deciles 2 al 7, y en el decil 8 su peso comenzaba a disminuir (32.3 %), así como en el 9 (26.6 %) y 10 (15.4 %). En 2020, el peso de estos recursos ha incrementado en promedio casi 9 puntos porcentuales y la participación en los deciles 4 al 8 ha sido la más notable (entre 44.9 % y 47.6%), mientras que el decil 1 se ha incrementado en 4 puntos porcentuales respecto a 2015 (cuando concentraba un mayor porcentaje), ahora con 44.1 %. En los deciles 9 y 10 el incremento fue similar a los otros deciles, no obstante, la diferencia entre estos dos últimos deciles y el octavo se ha hecho más grande: en 2015 el decil 9 era casi 6 puntos porcentuales menor al 8 y de este último con el 10 la diferencia era casi de 16 puntos porcentuales, mientras que en 2020 el decil 9 fue menor en 8.4 puntos porcentuales y el 10 fue casi de 23 puntos porcentuales.

Gráfica 8. Ingresos de los gobiernos municipales provenientes de las aportaciones del Ramo General 33 (FORTAMUN y FAISMUN), 2015-2020 (precios constantes 2015=100)



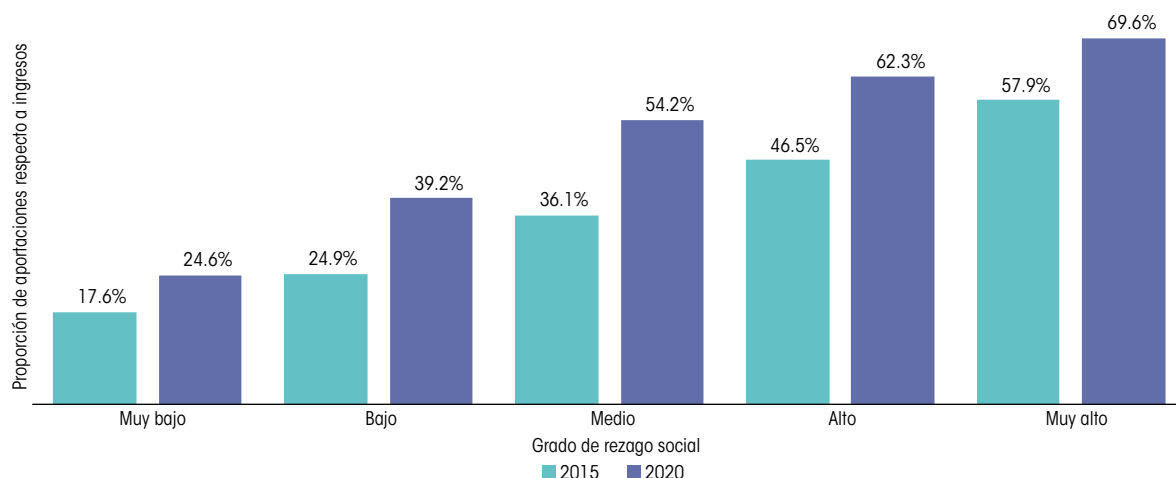
Notas: para el cálculo de la participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en el total de ingresos municipales, se debe tomar en consideración lo siguiente: 1) no se incluyen las alcaldías de Ciudad de México; 2) la cantidad de municipios para el cálculo fue de 2,048 en 2015 y de 2,248 en 2020 y 3) respecto a los recursos provenientes del Ramo General 33 se tomaron en cuenta los ingresos por concepto del FORTAMUN y del FAISMUN, 4) para la información per cápita se emplea la información sobre cantidad de población municipal disponible en el Anexo estadístico de Pobreza a nivel municipio 2010-2020, dichas cifras podrían diferir de las reportadas por el INEGI o CONAPO a nivel municipal. 5) Se establece como año base 2015 para realizar una comparación adecuada sobre la evolución entre ambos años de análisis.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en INEGI (2023) *Finanzas públicas Estatales y Municipales 2015 y 2020*.

La gráfica 8 permite observar cómo es que a pesar de que la proporción de los ingresos provenientes del Ramo General 33 en los municipios de los deciles más altos tiende a ser más baja, no lo es el monto de ingreso por habitante que representa en comparación con municipios de otros deciles; por ejemplo, si comparamos al decil 10 con aquellos por debajo del decil 5, en 2020, la diferencia en el decil 5 es de más de 1,000 pesos, hasta casi 1,900 pesos con respecto al decil 1, es decir, en 2020 el monto proveniente del Ramo General 33 en el decil 1 representa un 35 % del monto en el decil 10. Por otro lado, mientras que en el decil 1 la proporción de los recursos del Ramo General 33 respecto al resto de su ingreso es de 44.1 %, en el 10 es aproximadamente de la mitad: 22.4 %. En conclusión, en 2020, se observa que los deciles de municipios con ingreso total per cápita más alto concentran un mayor ingreso proveniente del Ramo General 33, a pesar de que la proporción respecto al resto de los ingresos sea similar al resto de deciles o incluso menor.

Por otro lado, en aquellos municipios que presentan muy alto o alto grado de rezago social, la participación porcentual promedio de las aportaciones federales en 2020 fue de 69.6 % y 62.3% respectivamente (gráfica 9).

Gráfica 9. Participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en el total de ingresos municipales por grado de rezago social, 2015-2020



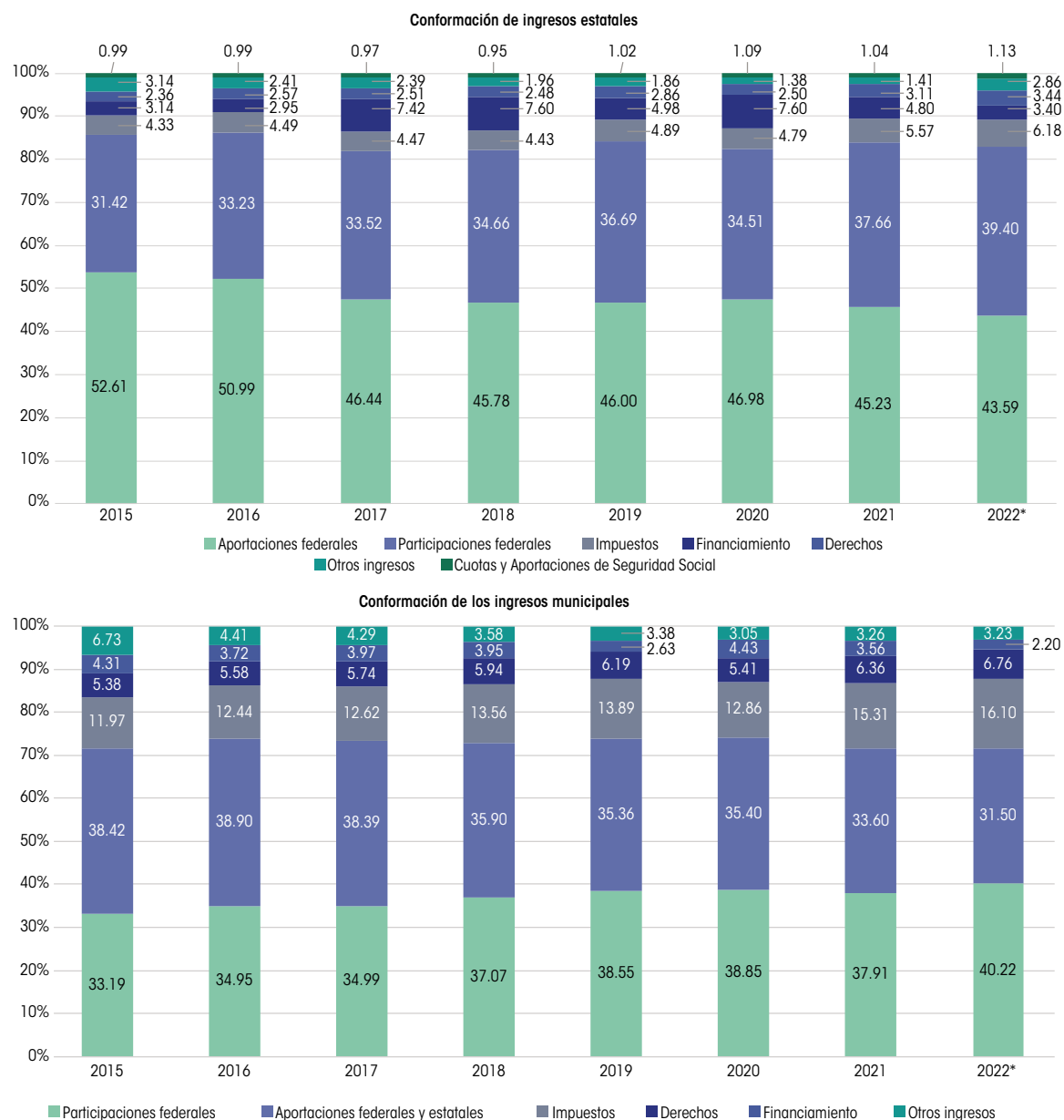
Nota: para el cálculo de la participación porcentual promedio de las aportaciones a municipios en el total de ingresos municipales, se debe considerar lo siguiente: 1) no se incluyen a las alcaldías de Ciudad de México; 2) la cantidad de municipios para el cálculo fue de 2,057 en 2015 y de 2,250 en 2020; 3) respecto a los recursos provenientes del Ramo General 33 se tomaron en cuenta los ingresos del FORTAMUN y del FAISMUN, y 4) se realizó el cálculo para 2015 y 2020, años en los que se publicó el Índice de Rezago Social.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el INEGI (2023) *Finanzas públicas Estatales y Municipales 2015 y 2020* y CONEVAL (2020a) *Índice de Rezago Social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*.

Como se mencionó, el objetivo de las aportaciones federales del Ramo General 33 es compensatorio ya que asignan recursos en proporción directa de los rezagos y necesidades de las entidades federativas en materia de educación, salud, infraestructura, seguridad pública y desarrollo social (Herrera y Maya, 2017). En los municipios con un rezago social más acentuado hay un mayor número de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esta situación puede tener un correlato en la capacidad de los gobiernos locales para allegarse de ingresos propios, ya que puede presentar un esfuerzo mayor para la población destinar parte de sus ingresos al pago de impuestos locales, o incluso las capacidades institucionales de estos gobiernos pueden ser limitadas para recaudar estos impuestos. Por lo tanto, cuanto más pronunciado sea el rezago de un gobierno local, mayor cantidad de recursos recibe proveniente de las aportaciones (Cabrero y Orihuela, 2011; INAFED, 2004). Es importante mencionar que los municipios no solo reciben aportaciones de la federación, si no que también existe una responsabilidad por parte de los gobiernos de las entidades federativas, quienes destinan parte de sus recursos en transferencias hacia los municipios.

Durante el periodo 2015 a 2021 prácticamente no hubo una reducción de los recursos federales por parte de los gobiernos tanto municipales como estatales (gráfica 10).

Gráfica 10. Evolución en la conformación de los ingresos de los gobiernos locales, 2015-2022 (porcentaje)



Nota: en el ámbito estatal, dentro del rubro "Otros ingresos", se incluyen recursos de los conceptos "Aprovechamientos", "Productos", "Contribuciones de mejora" y "Disponibilidad inicial". En el ámbito municipal, dentro del rubro "Otros ingresos", se incluyen recursos de los conceptos "Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social", "Aprovechamientos", "Productos", "Disponibilidad inicial" y "Contribuciones de Mejora". Los datos de 2022 son preliminares. Contempla información de 31 gobiernos estatales para 2021 y 2022.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el INEGI (2023) *Finanzas públicas estatales y municipales*.

Dado el análisis realizado a lo largo del capítulo, es posible plantear algunas reflexiones. En primer lugar, la mención a las elevadas tasas de participación de los recursos federales en las finanzas de los gobiernos subnacionales no constituye *a priori* una valoración positiva o negativa de la situación, sino que aporta elementos para valorar cada caso específico. Sin embargo, en general, resulta relevante fortalecer las capacidades locales de recaudación de recursos, así como sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de su pago y contribución al gasto público local. Con el incremento

de los recursos locales, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios podrían responder a problemáticas locales de manera focalizada y ágil.

Aunado a lo anterior, es conveniente incentivar la discusión y llegar a acuerdos sobre las fórmulas de asignación de los recursos federales con la finalidad de fortalecer las capacidades locales de recaudación y asignación de recursos (IMCO, 2021; INAFED, 2004; Herrera y Maya, 2017). Lo anterior también supone una mayor corresponsabilidad de los gobiernos locales por mejorar la oferta de bienes y servicios públicos; la transparencia y la rendición de cuentas, y el fortalecimiento de instituciones de evaluación y auditoría del gasto público.

En segundo lugar, en lo que respecta a la evaluación de los recursos del Ramo General 33, su relevancia en los presupuestos subnacionales evidencia la importante tarea de contar con mecanismos de control y seguimiento y de instrumentos que permitan evaluar su destino y su contribución a los objetivos para los que fueron creados. Por ejemplo, la fracción 5 del artículo 49 de la LCF precisa que los resultados del ejercicio de los recursos de los FAF deberán ser evaluados incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de Ciudad de México. Aun cuando la convergencia puede ocurrir con otros recursos federales, el poco peso que representan los recursos locales podría suponer áreas de oportunidad para contar con los ingresos que permitan potenciar los de los FAF a nivel local.

Por último, si bien, se cumple con los diversos mandatos legales sobre la evaluación de los FAF, quedan aún pendientes por explorar áreas de investigación asociadas con los recursos de los FAF. Por ejemplo, es necesario analizar la pertinencia del objetivo compensatorio de los FAF; así como la relevancia del modelo de descentralización; el diseño de las fórmulas; la idoneidad, los alcances y límites de los FAF como instrumento, a 25 años de su adopción; los procesos que siguen los fondos en el manejo de los recursos, ya que esto se asignan en proporción directa de los rezagos y necesidades de las entidades federativas en materia de educación, salud, infraestructura, seguridad pública y desarrollo social.

Capítulo 2

Metodologías de evaluación, 2018-2022



En este capítulo se presentan los avances en la estrategia de evaluación a los FAF del Ramo General 33 en el periodo 2018-2022. En primer lugar, se proporciona el marco normativo de la evaluación al Ramo General 33, para luego abordar la estrategia de evaluación, el proceso general de las evaluaciones de los FAF, los tipos de evaluaciones y el avance en el desarrollo de las metodologías de evaluación; para concluir, se exponen las herramientas de apoyo en la evaluación.

Evaluación del Ramo General 33

Marco normativo

En materia de evaluación, el marco normativo del Ramo General 33 contempla lo establecido en la CPEUM, la LCF, la LFPRH, la LGCG y demás normatividad aplicable.

El artículo 134 de la CPEUM, en particular, estipula que los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas y los municipios serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas. Lo anterior dirigido a que los recursos económicos se asignen en los presupuestos con la finalidad de satisfacer los objetivos a los que estén destinados (DOF, 6 de junio de 2023).

Por su parte, la LFPRH, en su artículo 85, fracción I, señala:

los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de estas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [...] serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos [...] (Cámara de Diputados, 2006).

El artículo 110 de esta misma legislación menciona que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos. De igual forma, señala que la evaluación debe incluir información desagregada por sexo relacionada con las personas beneficiarias de los programas (Cámara de Diputados, 2006).

En su caso, la LCF, en su artículo 49, fracción V, indica que el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño, en términos del artículo 110 de la LFPRH, con el cometido de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los FAF. Se deberán considerar en la evaluación cuando haya concurrencia de recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de Ciudad de México (Cámara de Diputados, 1978).

Mientras tanto, el artículo 79 de la LGCG mandata que la SHCP y el CONEVAL, en el marco de sus atribuciones y en apego al artículo 110 de la LFPRH, enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que el CONAC determine los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones (Cámara de Diputados, 2008).

Más aún, en cada ejercicio fiscal, el CONEVAL, en conjunto con la UED de la SHCP emiten el Programa Anual de Evaluación (PAE), en el que se establecen los tipos de evaluaciones que se realizarán en un ejercicio fiscal para los FAF del Ramo General 33.

La evaluación del Ramo General 33 contribuye a varios aspectos: transparentar los resultados del ejercicio de los recursos asignados a las entidades y municipios, así como a generar información homogénea y comparar los resultados obtenidos para mejorar la toma de decisiones basada en evidencia contribuir a la rendición de cuentas y a la mejora de la política de desarrollo social.

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

El CONEVAL, diseñó *la Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33* con el objetivo de orientar a la Federación y a los gobiernos locales en la evaluación de los FAF (CONEVAL, 2023a). La primera versión de este documento se publicó en diciembre de 2020 y constaba de los siguientes ocho apartados:

1. ¿Por qué es importante la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33?
2. Antecedentes de la evaluación al Ramo General 33.
3. Marco normativo de evaluación del Ramo General 33 y su evolución.
4. Proceso de integración de necesidades de evaluación.
5. Evaluación a los FAF.
6. Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la evaluación a los FAF.
7. Capacitación para la evaluación de los FAF.
8. Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.

A partir del avance en la estrategia de evaluación y de la experiencia adquirida, se examinó esta primera versión de la *Guía*. Como resultado, se estimó necesario fortalecer algunos aspectos en función de mejorar su estructura y claridad. Por ejemplo, se enriqueció el glosario, se actualizaron

algunos elementos complementarios; se revisó la redacción para hacer más ágil y fluida la lectura; se reforzó la sección referente al seguimiento a recomendaciones para afianzar los compromisos y el ámbito de competencia de los diferentes actores involucrados en el seguimiento a las recomendaciones derivadas de evaluaciones a los FAF, y se profundizó en los roles de los actores involucrados en la evaluación de los FAF.

La guía actualizada se publicó en abril de 2023, con el objetivo de orientar a las Dependencias Coordinadoras de los FAF en la Federación y a los gobiernos locales en la evaluación de los FAF (CONEVAL, 2023a). La guía actualizada contiene nueve apartados:

1. ¿Por qué es importante la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33?
2. Antecedentes de la evaluación al Ramo General 33.
3. Marco normativo de la evaluación del Ramo General 33 y su evolución.
4. Proceso de integración de necesidades de evaluación.
5. Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social.
6. Evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales.
7. Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la estrategia de evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales.
8. Capacitación para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales de desarrollo social.
9. Seguimiento a recomendaciones que derivan de evaluaciones.

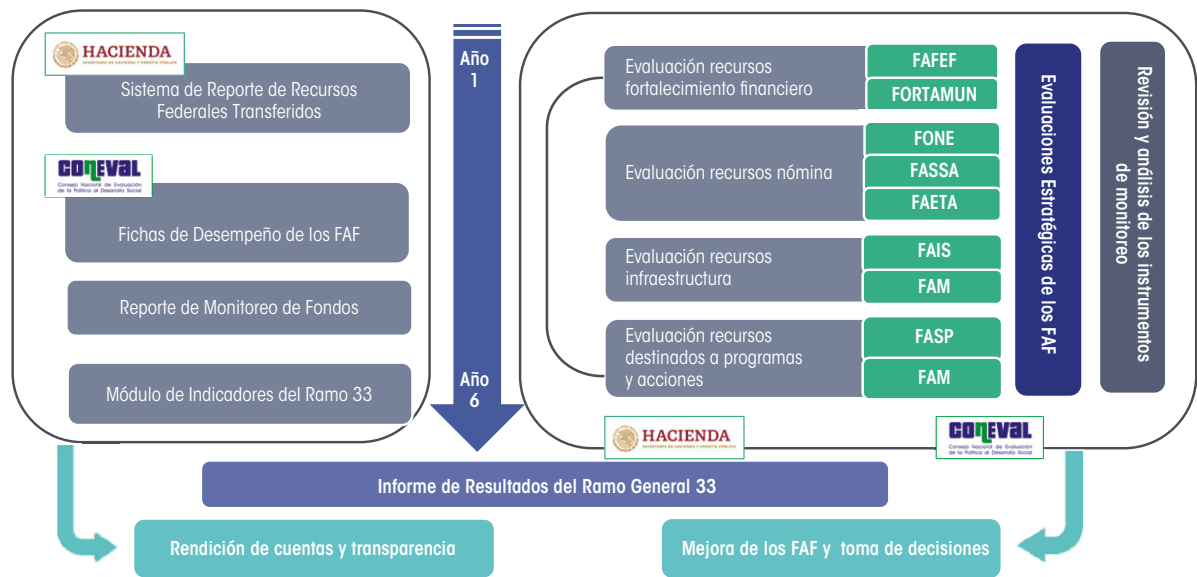
Estrategia de evaluación del Ramo General 33

El CONEVAL resume la estrategia de evaluación y coordinación de los distintos actores involucrados en la evaluación de los FAF en la *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33* (2023a).⁹ Dicha estrategia tiene tres propósitos: primero, ordenar las necesidades de la evaluación de acuerdo con los actores que requieren información en los diferentes órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con el que cuenta cada FAF, y tercero, fomentar la transparencia y rendición de cuentas, y la generación de información para la toma de decisiones (CONEVAL, 2023a).

La estrategia de evaluación consiste en un conjunto de instrumentos organizados con base en el Horizonte Federal de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 (figura 5) y el Esquema de Evaluación del Desempeño del Ramo General 33 (figura 6), ambos elementos facilitan planear la evaluación de los FAF del Ramo en el corto y mediano plazo. El Horizonte Federal de Monitoreo y Evaluación ayuda a identificar las evaluaciones y acciones de monitoreo que deben llevarse a cabo para cada uno de los FAF, a qué objetivo de política pública contribuyen y cuál es la dependencia responsable de desarrollar el instrumento de evaluación.

⁹ El CONEVAL revisó y actualizó la Guía durante el primer trimestre de 2023.

Figura 5. Horizonte Federal de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33



Fuente: elaboración del CONEVAL.

El Esquema de Evaluación del Desempeño, por su parte, permite ordenar la oportunidad con la que deben efectuarse las evaluaciones del desempeño de los FAF para que sus resultados se utilicen en la toma de decisiones en consonancia con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con el objetivo de la evaluación (CONEVAL, 2023a).

Figura 6. Esquema de Evaluación del Desempeño

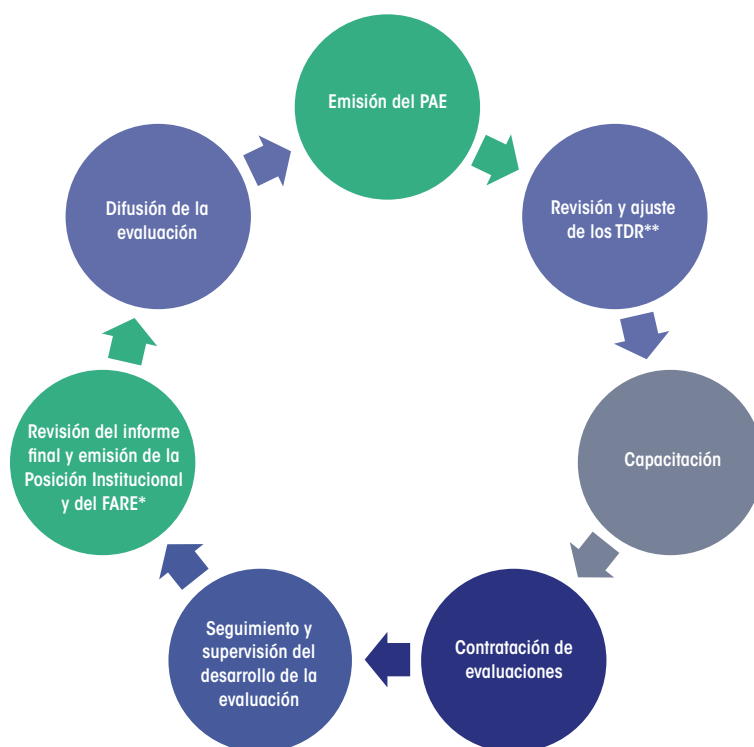
Uso	Objetivo	FAF	Año de la administración estatal (municipal)						Dependencia coordinadora
			1	2 (2)	3	4	5 (2)	6	
Rendición de cuentas	Nómina	FONE			●				SHCP-SEP
		FASSA				●			SALUD
		FAETA			●				SEP
Planeación	Financiero	FAFEF	●						SHCP
		FORTAMUN		●			●		SHCP
	Infraestructura	FAIS-FAISMUN		●			●		BIENESTAR
		FAIS-FISE		●			●		BIENESTAR
		FAM-IE	●						SEP
Fortalecer la capacidad institucional, organizacional y de gestión	Programas y acciones	FAM-AS						●	SALUD-SNDIF
	FASP						●	GOBERNACIÓN	
Fichas de Desempeño			Se sugiere que se realice para un ejercicio fiscal concluido.						
Revisión y análisis de los instrumentos de monitoreo			Se realiza anualmente.						
Evaluaciones estratégicas			Son temáticas y no cuentan con temporalidad específica.						

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Proceso de evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales de desarrollo social del Ramo General 33

En este subapartado se hará un recuento del proceso general que siguen las evaluaciones a los FAF de desarrollo social (figura 7).

Figura 7. Proceso de evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33



* FARE: Formato de Aspectos Relevantes de la Evaluación.

** TdR: Términos de Referencia.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Emisión del Programa Anual de Evaluación

Los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (SHCP, CONEVAL y SFP, 2007) dictan que el CONEVAL y la SHCP deberán emitir en conjunto el PAE, donde se define cuáles evaluaciones se llevarán a cabo, a qué programas o FAF se realizarán, los entes coordinadores y las entidades federativas a evaluar. En este sentido, la estrategia de evaluación del Ramo General 33 elaborada por el CONEVAL permite identificar las necesidades de evaluación y se complementa con las solicitudes de evaluación de las diferentes Dependencias Coordinadoras de los FAF de desarrollo social, así como de las solicitudes adicionales que hagan las entidades federativas por conducto de las Dependencias Coordinadoras.

Tanto las Dependencias Coordinadoras como las entidades federativas deben tomar en consideración la *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33* (CONEVAL, 2023a) para determinar la pertinencia de incluir las solicitudes de evaluación a los FAF a realizar. Una vez

estimada dicha pertinencia, el CONEVAL, en conjunto con la SHCP, acuerdan la conformación del PAE, con la finalidad de que su estructura contemple las necesidades de evaluación de ambas instancias, y las solicitudes de las Dependencias Coordinadoras y los gobiernos estatales que se consideren pertinentes y que sean remitidas por la Dependencia Coordinadora a la instancia de evaluación, en el caso de los FAF de desarrollo social, al CONEVAL.

Revisión y ajuste de los Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

Durante el periodo en el que se acuerda y elabora el PAE, el CONEVAL lleva a cabo una revisión de la normatividad más reciente de los FAF y, en su caso, ajusta los Términos de Referencia (TdR) establecidos para las Evaluaciones Específicas de Desempeño o las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación, así como a los modelos de Ficha de Desempeño (FD).

Para las evaluaciones en las que se mandata un solo ejercicio fiscal a evaluar, el CONEVAL difunde en su página de internet los TdR vigentes,¹⁰ estos están diseñados para evaluar un solo ejercicio fiscal concluido, por lo que no incluyen un análisis para múltiples ejercicios fiscales. Es decir, se trata de una versión genérica que está disponible para consulta y uso de las Dependencias Coordinadoras y los entes encargados de la evaluación en los gobiernos subnacionales según sus necesidades de evaluación.

Respecto a las evaluaciones pendientes, cabe hacer notar que, si alguna evaluación a los FAF no se realiza en el ejercicio fiscal correspondiente, en el siguiente PAE se retoma esta evaluación hasta que se lleve a cabo. Por ello, el CONEVAL realiza una revisión y ajuste de los TdR, a efectos de adecuar la metodología e incorporar los ejercicios fiscales pendientes de evaluar y cambios normativos de los FAF; esto permite realizar una evaluación útil y pertinente para los FAF.

Una vez publicado el PAE y establecidos los FAF, entidades o ámbito federal y ejercicios fiscales que serán evaluados, con base tanto en el Horizonte Federal de Monitoreo y Evaluación y tomando en cuenta las evaluaciones pendientes, el CONEVAL publica los TdR genéricos e informa, mediante oficio, a las Dependencias Coordinadoras respectivas las metodologías que deberán utilizarse en las evaluaciones mandatadas.

Capacitación

El CONEVAL capacita a las áreas de evaluación de las Dependencias Coordinadoras sobre las metodologías de evaluación a los FAF de desarrollo social y el proceso de evaluación. Específicamente, en las capacitaciones sobre la Ficha de Desempeño se cuenta con la participación de las áreas responsables de la gestión y operación del FAF en las entidades federativas, con la finalidad de que se involucren en el proceso de evaluación y para que conozcan cómo deben participar en la elaboración de la ficha. Una vez realizada esa capacitación a las Dependencias Coordinadoras y del

¹⁰ Las metodologías de evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33 están disponibles en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

envío de las metodologías de las evaluaciones mandatadas, ya sean los TdR o la herramienta para realizar la Ficha de Desempeño es posible emprender los procedimientos de contratación de las evaluaciones de desempeño o de coordinación.

Contratación de evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales

La contratación de las evaluaciones debe ajustarse al marco de la normatividad aplicable en la materia. Asimismo, es preciso tener presente que existe un mecanismo para el financiamiento de las evaluaciones mandatadas a los FAF. En 2017 la SHCP constituyó el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), dirigido a que

... previa autorización del Comité Técnico, el fiduciario efectúe los pagos que correspondan por las contrataciones: I) de las evaluaciones que realicen las dependencias coordinadoras de los fondos de aportaciones federales, la SHCP o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en términos de los artículos 49, fracción V, de la LCF y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y II) del desarrollo de las metodologías y modelos de términos de referencia por parte de la SHCP o el CONEVAL para que se utilicen en las evaluaciones ... (SHCP, 2017).

En el contexto del proceso de aprobación de los recursos para el pago de evaluaciones, el numeral 11 de las Reglas de Operación (ROP) del FIDEFAF señala que la instancia coordinadora (el CONEVAL o la SHCP) debe validar los TdR con los que se efectuarán las evaluaciones. Al contar con esta validación, la Dependencia Coordinadora puede iniciar formalmente la solicitud de recursos del FIDEFAF para contratar la evaluación correspondiente (SHCP, 2020). Cabe destacar que la validación de los TdR únicamente se emplea para las Evaluaciones Específicas de Desempeño y para las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación.¹¹

Antes de empezar el procedimiento de contratación, la UED de la SHCP en cada ejercicio fiscal lleva a cabo una capacitación dirigida a las Dependencias Coordinadoras sobre el FIDEFAF, el uso de los recursos y el procedimiento para la contratación de las evaluaciones realizadas.¹²

Seguimiento y supervisión del desarrollo de la evaluación

En relación con las Evaluaciones Específicas de Desempeño y de las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación, las áreas de evaluación de las Dependencias Coordinadoras son responsables de dar seguimiento al desarrollo de la evaluación y fungen como enlaces entre la unidad responsable de los FAF, los equipos de evaluación y los gobiernos locales, cuando procede. Al respecto, es importante que participen todos los actores involucrados para que provean la información necesaria para las evaluaciones. A este tipo de evaluaciones el CONEVAL les da seguimiento, sobre todo, a través de apoyo técnico y resolución de dudas con el ejercicio de evaluación.

¹¹ La Ficha de Desempeño es una metodología de evaluación que no requiere de presupuesto para su elaboración.

¹² Para más información sobre el uso de los recursos del FIDEFAF, véase el capítulo 3.

En lo concerniente a la Ficha de Desempeño, el CONEVAL diseña el modelo de Ficha con arreglo a la normatividad y características del FAF; proporciona el instrumento para su llenado, ya sea una base de datos o un sistema informático; coordina el ejercicio de evaluación; capacita en la metodología y llenado de la ficha dirigida al área de evaluación y a los enlaces en las entidades federativas, y elabora la guía denominada Criterios de elaboración de la Ficha de Desempeño de cada FAF.¹³

Adicionalmente, sobre el llenado de estas, interviene en la preparación de una propuesta de descripción del FAF y suministra información para algunos indicadores de contexto, y realiza un ejercicio permanente de retroalimentación durante el desarrollo de la evaluación a través de la revisión del contenido de todas las Fichas y de la realización de observaciones y sugerencias para mejorar su llenado; así como realizar las reuniones de trabajo que se requieran para mejorar la calidad del instrumento de evaluación.

Por su parte, el área de evaluación de las Dependencias Coordinadoras de los FAF, además del llenado de la Ficha de Desempeño, es responsable de la coordinación entre las áreas involucradas en las entidades federativas y la unidad responsable; solicitar y recopilar información para el llenado de la ficha y atender las observaciones y recomendaciones emitidas por el CONEVAL.

Cabe resaltar que la participación de todos los actores en el desarrollo de las evaluaciones y la coordinación entre estos es fundamental para garantizar la calidad de las evaluaciones, a efectos de que estas contengan información útil que aporte a la mejora de los FAF, así como para que se realicen oportunamente de acuerdo con los periodos establecidos en el PAE.

Revisión del informe final y emisión de la Posición Institucional y del Formato de Aspectos Relevantes de la Evaluación

Al concluir el ejercicio de evaluación, el Área de Evaluación y la Unidad Responsable del FAF revisan el informe final de las Evaluaciones Específicas de Desempeño o de las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación, según sea el caso. Después, el área de evaluación solicita a la unidad responsable del FAF o a la entidad federativa la Posición Institucional, con el objeto de conocer su postura relativa a los resultados del ejercicio e integra el FARE.¹⁴

En el caso de la Ficha de Desempeño, el área de evaluación incorpora la versión final de esta y coordina la emisión de la Posición Institucional y del llenado del FARE por parte de todas las entidades federativas evaluadas.

¹³ El CONEVAL publica el documento denominado "Criterios de elaboración de las Fichas de Desempeño" para orientar a las Dependencias Coordinadoras y a las entidades federativas en el proceso de elaboración de estos instrumentos. Hasta hoy, el CONEVAL ha diseñado tales criterios para los siguientes fondos: FAIS, FAM-AS, FAETA-EA y FASSA. Los Criterios de elaboración de las Fichas de Desempeño están disponibles en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/paginas/metodologias_evaluacion.aspx

¹⁴ El FARE incluye los elementos principales para identificar una evaluación. Los elementos que incluye son: el nombre, objetivo y tipo de la evaluación, el PAE en que se manda la evaluación, ramo, modalidad y clave del programa presupuestario, denominación del programa presupuestario, la unidad responsable y área de evaluación de la dependencia. También, se incluyen datos como la instancia evaluadora, denominación, coordinador(a), colaboradores(as), procedimiento de contratación, costo y tipo de la evaluación, la fuente de financiamiento e instancia de coordinación de la evaluación. Finalmente, se presenta un breve resumen de los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación.

Difusión del informe final de la evaluación

Por último, el área de evaluación de la Dependencia Coordinadora envía el informe final de la evaluación, la Posición Institucional y el FARE al CONEVAL para su registro y publicación en la página de internet, además de enviarse a las instancias señaladas en el PAE. Las Dependencias Coordinadoras publican a su vez esta documentación en sus páginas institucionales.

Tipos de evaluaciones

Una evaluación es una investigación que ofrece información útil, oportuna, suficiente, con rigor científico y objetiva a las personas responsables de los programas, destinada a resolver aspectos de las políticas públicas que limitan sus resultados (Caruti, 2021). Como se trata de un análisis que exige un rigor científico estricto, toda evaluación debe tener una directriz que guíe respecto a qué, cómo y para qué se hará la investigación. En ese sentido, una metodología de evaluación es aquella técnica o herramienta mediante la cual se realizará la evaluación, es decir, una guía que permitirá responder las interrogantes planteadas acerca de la información que se requiere conocer.

En el contexto de la estrategia de evaluación, el CONEVAL ha desarrollado tres tipos de metodologías de evaluación a los cinco FAF de desarrollo social con la finalidad de disponer de instrumentos homogéneos para los distintos tipos de evaluación: 1) Evaluación Específica de Desempeño, 2) Evaluación Estratégica de Coordinación y 3) Ficha de Desempeño (figura 8). Tales metodologías buscan orientar el ejercicio de evaluación tomando en cuenta la normatividad específica para cada fondo, su gestión y operación, así como establecer los criterios mínimos para la evaluación considerados en los diferentes ordenamientos normativos en materia de evaluación de los FAF, monitoreo y reportes de información. En la actualidad, el CONEVAL cuenta con estos tres tipos de metodologías para casi todos los fondos y sus componentes; sólo resta diseñar el modelo de Ficha de Desempeño del FAM-IE y del FAETA-ET.

Figura 8. Metodologías de evaluaciones desarrolladas por el CONEVAL

Evaluación/ Fondo	FONE	FASSA	FAETA-EA	FAETA-ET	FISE	FAISMUN	FAM-AS	FAM-IE
Evaluación del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales*	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Fichas de Desempeño	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-
Evaluación Estratégica de Coordinación	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓

* Para la Evaluación Específica de Desempeño del FAETA hay un solo instrumento de evaluación; no obstante, las preguntas se contestan por separado para cada componente (Educación Tecnológica y Educación para Adultos), con una valoración independiente para cada uno.

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Evaluación Específica de Desempeño

La Evaluación Específica de Desempeño analiza diversos aspectos del FAF, desde elementos como el diagnóstico, destino y contribución del gasto en la dotación de bienes o servicios y los procesos y acciones locales y federales en la gestión, seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas.

Su objetivo es evaluar el desempeño de las aportaciones de los FAF en las entidades federativas en un ejercicio fiscal concluido, con la finalidad de mejorar la gestión, la operación, los resultados y la rendición de cuentas. Este tipo de evaluación se efectúa a través de trabajo de gabinete con la información documental existente y se complementa con una estrategia de entrevistas a personas servidoras públicas involucradas en la gestión y operación de los FAF.

Actualmente, el CONEVAL cuenta con los siguientes tres tipos de modelos de TdR para la Evaluación Específica de Desempeño:

1. Términos de Referencia para los FAF destinados a nómina: FONE, FASSA y FAETA

La Evaluación Específica de Desempeño está conformada por seis apartados:



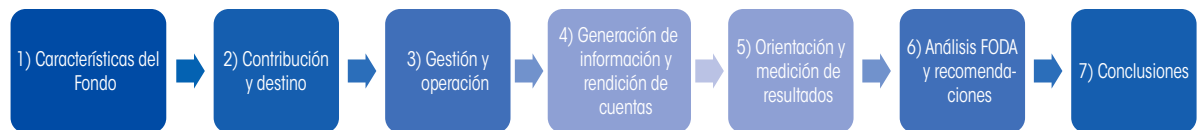
Dichos apartados se enfocan en conocer la contribución del gasto ejercido con los recursos de los FAF en la atención a problemas sociales identificados y los elementos que conforman su distribución. Aunado a lo anterior, analizan las actividades, actores involucrados y procesos en la gestión y operación de los recursos de los FAF; identifican cuellos de botella o buenas prácticas; estudian cómo las personas servidoras públicas responsables generan, registran y difunden información producida en la ejecución de las actividades. También, analizan la orientación y medición de los resultados alcanzados durante la gestión de los recursos de los FAF. Según el fondo evaluado, se hacen entre 17 y 18 preguntas, tanto cerradas en un esquema binario, como abiertas.

2. Términos de Referencia para los fondos destinados a infraestructura: FAIS y FAM-IE

Durante 2021 el CONEVAL realizó un ejercicio piloto de los instrumentos para la Evaluación del Desempeño del FAIS y del FAM-IE en el marco del desarrollo de metodologías para las evaluaciones a los FAF del Ramo General 33 de desarrollo social. El ejercicio piloto para la Evaluación del Desempeño del FAIS se realizó en Hidalgo, mientras que para el FAISMUN en los municipios de El Arenal y Cuauhtémoc de Hinojosa. En Aguascalientes se realizó el ejercicio piloto para la Evaluación del Desempeño del FAM-IE. Producto de este ejercicio fue la publicación en 2022 de cuatro nuevos instrumentos para la evaluación de los FAF destinados a infraestructura:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en sus dos componentes FISE y FISMDF, ahora FAISMUN.¹⁵
- Fondo de Aportaciones Múltiples en sus dos componentes: FAM-IEB y FAM-IEMSyS.

Estos TdR constan de siete apartados:



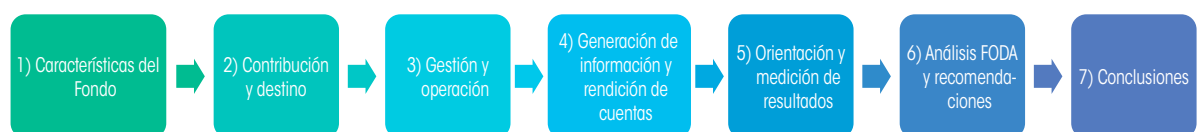
Se incluyó la sección “Análisis FODA y recomendaciones del Fondo” con el objeto de profundizar en el análisis y dotar al instrumento de evaluación de una secuencia lógica. Esta nueva sección permitirá fortalecer las conclusiones de la evaluación.

Al igual que los TdR para los FAF destinados a nómina, este instrumento de evaluación busca analizar diferentes aspectos con la finalidad de evaluar el desempeño de los fondos. Acorde con el fondo evaluado se hacen entre 20 y 22 preguntas, tanto en un esquema binario, como abiertas.

3.TdR para el fondo destinado a programas públicos: FAM-AS

En 2022 el CONEVAL desarrolló el modelo de TdR para la Evaluación del Desempeño del FAM en su componente Asistencia Social y ejecutó el ejercicio piloto correspondiente en Aguascalientes y el Estado de México. Producto de dicho ejercicio, a inicios de 2023 publicó los TdR del FAM-AS.

Los TdR del FAM-AS tienen siete apartados:



La evaluación cuenta con 22 preguntas, de las cuales 5 son de esquema binario y 17 son abiertas. En estos TdR se solicita información desagregada por cada uno de los programas financiados con recursos del FAM-AS. Por ejemplo, en la sección “Características del FAM-AS” se solicita una breve descripción de todos los programas o acciones financiados parcial o totalmente por el FAM-AS en la

¹⁵ En el ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para el ejercicio fiscal 2023, se establece que la denominación para este componente será FAISMUN. (DOF, 2023)

entidad federativa, considera poblaciones, tipos de apoyo, periodicidad de entrega y si estos guardan relación con los programas establecidos en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria y Desarrollo Comunitario (EIASADC), documento rector del FAM-AS. De igual forma, en los anexos se pide desglosar la información por programa.

En la sección 6 se realiza un análisis FODA (que detecta fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) por sección temática en la entidad. El análisis temático permite señalar las recomendaciones para cada uno de los apartados de la evaluación o las recomendaciones generales sobre el FAM-AS en la entidad federativa, así como identificar las dependencias y áreas en la entidad federativa involucradas en su atención.

Evaluación Estratégica de Coordinación

El objetivo de este tipo de evaluación, como se desprende de su nombre, es evaluar la coordinación de los FAF para proveer información que retroalimente la integración, la distribución, la administración, el ejercicio, la supervisión y el seguimiento de las aportaciones federales; así como su contribución a la orientación a resultados en el marco de los objetivos del Ramo General 33: descentralización, redistribución y equidad del gasto.

Las Evaluaciones de Coordinación se dividen en tres secciones temáticas:

1. Análisis procedimental: se centra en describir y analizar la estructura de la coordinación del fondo.
2. Análisis sustantivo: tiene la finalidad de analizar cómo la estructura de la coordinación del fondo contribuye a la consecución de los objetivos del Ramo General 33 y los particulares del fondo.
3. Análisis integral: su propósito es identificar, a nivel de cada una de las funciones definidas y normadas en la LCF, las fortalezas y las áreas de mejora del fondo que permitan alcanzar una coordinación efectiva y con ello contribuir a la orientación y consecución de resultados del fondo.

Esta evaluación se realiza mediante análisis de gabinete, apegada a la normatividad asociada al FAF, con base en la información generada por cada uno de los implicados en la coordinación, dependencias, instancias federales y otros actores relevantes, así como de fuentes de información públicas oficiales que se consideren pertinentes para la evaluación. En paralelo, a fines de complementar la información documental, se diseña una estrategia para el levantamiento de información que incluye entrevistas a profundidad con los responsables del FAF en la Dependencia Coordinadora y en la SHCP, con los enlaces en los estados y municipios, además de con otros actores clave, y encuestas en línea con personal operativo en entidades federativas y municipios.

Las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación no tienen una periodicidad definida y pueden realizarse de acuerdo con las necesidades identificadas en los FAF, es decir, no están sujetas al Horizonte de Evaluación.

Ficha de Desempeño

Las Fichas de Desempeño son instrumentos que, de forma sintética, homogénea y autocontenida, presentan la información disponible sobre los FAF en un ejercicio fiscal concluido. Su objetivo es valorar y promover la información vigente y relevante sobre el destino, ejercicio y resultado del FAF evaluado en las entidades federativas. Además, su identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas conduce a formular recomendaciones encaminadas a mejorar el desempeño de los fondos.

De esta manera, en las Fichas de Desempeño se estructura la información generada sobre el destino de las aportaciones y se detectan elementos que limitan o favorecen el logro de sus objetivos, a fin de apoyar la toma de decisiones de los involucrados en la gestión y operación de los fondos y mejora la coordinación y el desempeño de los FAF. Asimismo, fomenta la transparencia y la rendición de cuentas.

En apego a la normatividad en materia de evaluación del desempeño de los FAF, la Ficha de Desempeño está constituida por las siguientes secciones:

1. Descripción del fondo.
2. Contexto.
3. Presupuesto y cobertura, incluyendo ejercicio, destino y resultados, en su caso, concurrencia de recursos (fracción II, art. 85 de la LFPRH y fracción V, art. 49 de la LCF) e incidencia de los recursos de manera diferenciada entre mujeres y hombres (fracción II, art. 85 de la LFPRH).
4. Indicadores estratégicos y de gestión, referentes al cumplimiento de objetivos y metas, con base en estos (fracción V, art. 49 de la LCF y fracción I, art. 85 de la LFPRH).
5. Análisis FODA, recomendaciones y seguimiento a recomendaciones (numerales 15 y 17 de la *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*).
6. Calidad y suficiencia de la información.
7. Recomendaciones.
8. Datos de contacto.

[illegible]

Fuente: Secretaría de Salud, 2023.

- Características y objetivos del FAF a evaluar.
- Datos sobre las necesidades y problemas a los cuales el FAF puede contribuir u orientar la asignación y planeación de los recursos.
- Presupuesto y cobertura del FAF.
- Matriz de Indicadores para Resultados y datos del avance de metas.
- Evaluaciones externas.
- Documentos de seguimiento a recomendaciones.

La Ficha de Desempeño es una evaluación colaborativa y participativa que se desarrolla en varias etapas. En su elaboración participan instancias de dos órdenes de gobierno, lo que demanda mantener el diálogo y la cooperación interinstitucional. Es indispensable, a la vez, el acopio de datos para la evaluación. En el desarrollo de la Ficha de Desempeño participan el área de evaluación y

la unidad responsable del FAF en la Dependencia Coordinadora, los enlaces del FAF en la entidad federativa y el CONEVAL. También requiere de la colaboración de los actores involucrados en la gestión y operación del FAF a evaluar tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

Dado que la Ficha de Desempeño es un ejercicio de evaluación externa¹⁶ a los FAF, debe ser realizada por las áreas de evaluación de las Dependencias Coordinadoras, con la finalidad de garantizar independencia, imparcialidad y transparencia en la evaluación. Por ello, la ficha no puede ser llenada por la Unidad Responsable del FAF ni por las áreas encargadas del fondo en las entidades federativas. No obstante, sí participan en la provisión de información para el llenado de las diferentes secciones que integran la ficha.

Criterios para la elaboración de la Ficha de Desempeño

Como ya se mencionó, el CONEVAL elabora el documento denominado “Criterios de elaboración de la Ficha de Desempeño”, documento que sirve de guía para el llenado de esta. Los criterios para su elaboración constan de las siguientes secciones:

- Objetivo general y objetivos específicos: expone los objetivos de este tipo de evaluación.
- Mecanismos para el desarrollo de la Ficha: especifica la normatividad, los actores que deben participar en el llenado de esta y las fuentes mínimas de información.
- Contenido de la Ficha: explica cada una de las secciones que la conforman, su objetivo y las especificaciones para el llenado.
- Coordinación: menciona las actividades que deben realizarse para el desarrollo del ejercicio de la Ficha.
- Datos de contacto del personal del CONEVAL para atender dudas técnicas sobre el llenado de la Ficha.

En la actualidad, el CONEVAL ha emitido criterios de elaboración para FAIS, FAM-AS, FAETA-EA y FASSA.¹⁷ En el caso de la Ficha de Desempeño del FAIS, se publicó un solo documento para los dos componentes del Fondo: FISE y FAISMUN. Para los demás FAF existe un documento por cada uno.

Herramientas de apoyo en la evaluación

Además de las metodologías para la evaluación de los FAF de desarrollo social, de los documentos de apoyo en la evaluación como la *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33* (CONEVAL, 2023a), los “Criterios para la elaboración de la Ficha de Desempeño” y el *Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social*, el CONEVAL cuenta con herramientas de apoyo para el proceso de evaluación del Ramo General 33 como el aplicativo *Eval 33*.

¹⁶ De acuerdo con el PAE, la evaluación externa es “... la que se realiza a través de personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables...” (SHCP y CONEVAL, 2023).

¹⁷ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

Junto con el diseño de las Fichas de Desempeño y los TdR de los FAF, el CONEVAL emprendió la creación de un sistema informático que permitiera realizar las evaluaciones con un formato homogéneo. La intención del aplicativo es proporcionar una herramienta a las Dependencias Coordinadoras o a los actores encargados de coordinar y realizar las evaluaciones que les permita elaborar, dar seguimiento a los avances durante el proceso de evaluación y revisar, en distintos momentos, los informes que se generan con el sistema.

Además de generar los informes finales de las Fichas de Desempeño, en el aplicativo *Eval33* se pueden generar reportes en formato *Excel* en los que se concentra la información de todas las entidades federativas evaluadas y las secciones de la Ficha. Lo anterior facilita sistematizar, analizar y generar conclusiones con base en la información de las entidades federativas y de los resultados de la evaluación.

Respecto al uso de otras herramientas, durante el proceso de evaluación se han identificado ventajas en el uso de este aplicativo; por ejemplo, dar un seguimiento continuo a los avances en la elaboración de las Fichas de Desempeño, facilitar la recolección y captura de la información y reducir al mínimo los errores en la elaboración de la Ficha y de sus elementos gráficos y secciones.

Para el CONEVAL es importante seguir desarrollando y fortaleciendo este tipo de herramientas que permitan sistematizar y facilitar el procesamiento de la información que se genera sobre los FAF y su evaluación, a fin de transparentar y mejorar el proceso de la evaluación.

Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social

En 2019 se realizó el primer Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social destinado a servir como herramienta estructurada y sintética que permitiera consultar información relevante de los FAF. El Inventario de 2019 y el de 2020 constaban de cinco secciones: 1) Datos generales; 2) Presupuesto; 3) Normatividad; 4) Derechos y objetivos, y 5) Datos de contacto de la Dependencia Coordinadora (unidad responsable y área de evaluación) (CONEVAL, 2020).

En 2021, luego de examinar la estructura del inventario, se incorporaron las secciones “Evaluación” y “Aspectos Susceptibles de Mejora”, enfocados en procesar y ofrecer información completa, sintética y actualizada. De igual forma, en la sección “Derechos, Objetivos y Destino” se agregaron tres nuevas variables sobre aspectos sustantivos de los FAF para comprender su funcionamiento: 1) ¿Cuáles son los criterios de distribución?, 2) Destino de las aportaciones y 3) Receptor de los bienes y servicios del fondo. Mediante las nuevas variables es posible sintetizar aspectos sobre la distribución y el destino de los recursos de los FAF y buscan integrar la mayor cantidad de información de cada uno de los FAF y sus componentes para complementar la información previa disponible (CONEVAL, 2021a). El Inventario de los FAF se enmarca en el Inventario Nacional CONEVAL que integra información de los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno y de los FAF, y se publica como parte del Inventario Federal.¹⁸

¹⁸ Para más información consultar el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de desarrollo social* disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

En la conformación de este Inventario participa personal de las unidades responsables de los FAF y de las áreas de evaluación en las Dependencias Coordinadoras, así como del CONEVAL. Este último se encarga de recopilar y revisar la información disponible de cada uno de los FAF de desarrollo social, insumo fundamental para la elaboración de la base de datos del inventario. La base de datos resultante de la sistematización de la información de los FAF se envía a la Dependencia Coordinadora para su validación. Ya con su visto bueno, el CONEVAL procede a la publicación de la base de datos del inventario en su página de internet.

Capítulo 3

Evaluaciones realizadas, 2018-2022



En este capítulo se hace un recuento de las evaluaciones realizadas a los FAF del Ramo General 33 de desarrollo social entre 2017¹⁹ y 2022. Como primer punto, se proporcionan algunos datos sobre estas. En segundo lugar, se trata el tema del uso de la evaluación, específicamente, la suscripción de ASM en los FAF.

Evaluaciones realizadas a los Fondos de Aportaciones Federales

Como ya se mencionó, para la contratación de las evaluaciones, el artículo 49, fracción V de la LCF, señala que se transferiría el 0.05 % de los recursos de los FAF aprobados en el PEF (con excepción del componente de servicios personales previsto para el FONE) al mecanismo que para tal efecto establezca la SHCP (Cámara de Diputados, 1978). En 2017, la SHCP constituyó el FIDEFAF, herramienta de apoyo en la evaluación, que permite el financiamiento de las evaluaciones a los FAF.

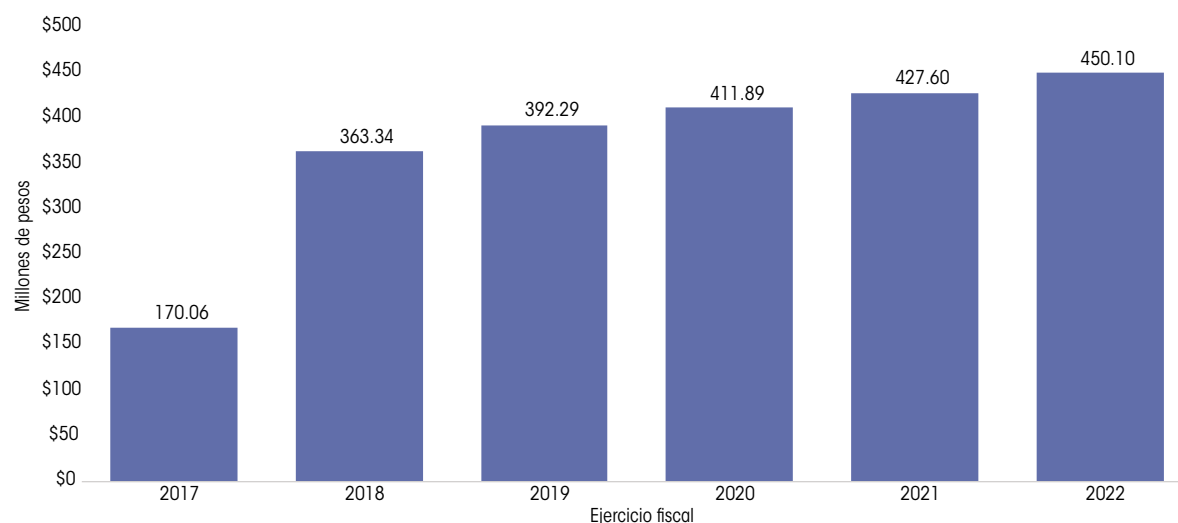
El FIDEFAF cuenta con ROP cuya versión vigente se emitió en 2020; su objetivo es establecer los requisitos y procedimientos para la aplicación, erogación, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas respecto a los recursos otorgados con cargo al patrimonio del FIDEFAF, así como para la recepción, análisis y autorización de las solicitudes tanto para el pago de las evaluaciones que realicen las Dependencias Coordinadoras y las instancias de coordinación de los FAF (SHCP y CONEVAL) como para el desarrollo de metodologías y modelos de TdR por parte de la SHCP o del CONEVAL, de modo que se utilicen en las evaluaciones mencionadas (SHCP, 2020). Además, se señala el procedimiento, plazos y requisitos para aprobar la aplicación de recursos en la contratación de evaluaciones o metodologías.

Hasta 2022, el patrimonio del FIDEFAF ascendía a 450.1 mdp (gráfica 11). Sin embargo, a partir del PEF para el ejercicio fiscal 2021 se especifica lo siguiente:

Con respecto a lo previsto en el artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, relativo a la Evaluación del Desempeño, no se considera transferencia de recursos al Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), toda vez que la Unidad de Evaluación del Desempeño, en su carácter de unidad responsable del FIDEFAF, consideró que el patrimonio contable con que cuenta el mismo, resulta suficiente para efectuar la contratación de las evaluaciones externas de los Fondos de Aportaciones Federales, mandatadas en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal (DOF, 2020).

¹⁹ Si bien, el periodo de análisis del presente informe es 2018-2022, en este capítulo se añade 2017 porque fue el primer año en el que se mandataron evaluaciones a los FAF de desarrollo social en el PAE.

Gráfica 11. Evolución de los recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, 2017-2022 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Reporte trimestral de fideicomisos de la Cuenta Pública 2022 (SHCP, 2023).

Se concluyeron 35 evaluaciones a FAF del Ramo General 33, de las cuales 16 pertenecen a FAF de desarrollo social y 19 del ámbito no social (cuadro 1); 7 Evaluaciones de Coordinación o Estratégicas en el ámbito federal, 16 Estratégicas en el ámbito estatal y 12 Evaluaciones de Desempeño.²⁰ En total, se ejercieron 15,887,759.92 pesos provenientes del FIDEFAF en las 35 evaluaciones realizadas.

Cuadro 1. Evaluaciones realizadas a los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 con recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

PAE	Ámbito	Fondo	Ente	Tipo de evaluación	Año de conclusión	Costo (pesos)
2017	Desarrollo social	FASSA	Secretaría de Salud	Coordinación	2022	\$1,948,800.00
			Guerrero	Específica de Desempeño	2022	\$3,410,400.00
			Jalisco	Específica de Desempeño	2022	
			Estado de México	Específica de Desempeño	2022	
			Nayarit	Específica de Desempeño	2022	
			Baja California	Específica de Desempeño	2022	
			Tabasco	Específica de Desempeño	2022	
			Coahuila	Específica de Desempeño	2022	
	No social	FAM-AS	SNDIF	Coordinación	2019	\$1,583,400.00
		FAIS	Secretaría de Bienestar	Estratégica con enfoque de procesos	2018	\$2,890,000.00
		FORTAMUN*	SHCP	Estratégica en el ámbito federal	2021	\$315,000.00
		FAFEF*	SHCP	Estratégica en el ámbito federal	2021	\$315,000.00
		FASP	SESNSP	Estratégica en el ámbito federal	2019	\$319,999.92

²⁰ Las Evaluaciones Estratégicas tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal pertenecen a metodologías publicadas por la UED de la SHCP.

PAE	Ámbito	Fondo	Ente	Tipo de evaluación	Año de conclusión	Costo (pesos)
2018	No social	FAFEF*	Aguascalientes	Estratégica en el ámbito estatal	2021	\$198,360.00
			Chiapas	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Chihuahua	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Ciudad de México	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Durango	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Hidalgo	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Estado de México	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Michoacán	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Oaxaca	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Puebla	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Quintana Roo	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Sinaloa	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Tamaulipas	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Tlaxcala	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Veracruz	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
			Zacatecas	Estratégica en el ámbito estatal	2021	
2019	Desarrollo social	FAIS	Secretaría de Bienestar	Coordinación	2022	\$2,842,000.00
2020	Desarrollo social	FASSA	Guanajuato	Específica de Desempeño	2022	\$2,064,800.00
		FASSA	Oaxaca	Específica de Desempeño	2022	
		FASSA	Quintana Roo	Específica de Desempeño	2022	
		FASSA	Chiapas	Específica de Desempeño	2022	
		FASSA	Ciudad de México	Específica de Desempeño	2022	
Total						\$15,887,759.92

Nota: si bien, las evaluaciones del FASSA corresponden a los PAE 2017 y 2020, el ejercicio de recursos y los informes de evaluación se ejecutaron durante 2022.

* Los montos de las evaluaciones de la tabla corresponden al incorporado en la base de datos de evaluaciones publicada por la SHCP. Los montos de las evaluaciones señaladas podrían no coincidir con lo publicado en las bases de datos sobre evaluaciones y recursos ejercidos del FIDEFAF. Para más información, véase: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>

Fuente: elaboración del CONEVAL con información del conjunto de datos sobre los evaluadores, los tipos, FARE y los costos de las evaluaciones externas marcadas por el PAE (SHCP, s.f.b).

Referente a las evaluaciones a los FAF de desarrollo social, de 2017 a 2022 en los PAE se mandataron 318 evaluaciones, 291 terminadas y 27 por concluir (cuadro 2). Del total de Evaluaciones Específicas de Desempeño, se completaron 12 al FASSA, correspondientes a los periodos 2016 a 2020 y 2019 a 2020. Al momento de la elaboración de este documento quedan por realizarse 22 Evaluaciones Específicas de Desempeño del FAETA, el FAM-IE y el FONE, además de una evaluación del FAIS.

En este periodo se han realizado tres Evaluaciones Estratégicas de Coordinación: una al FASSA, otra al FAM-AS y la tercera al FAIS. Restan cuatro evaluaciones de los FAF cuya dependencia coordinadora es la SEP (FAETA-ET, FAETA-EA, FAM-IE y FONE) (cuadro 2).

Cuadro 2. Evaluaciones mandatadas a los Fondos de Aportaciones Federales, 2017-2022

FAF	Evaluación Específica de Desempeño		Ficha de Desempeño*	Evaluación Estratégica de Coordinación	
	Realizada	Pendiente	Realizada	Realizada	Pendiente
FASSA	12	-	32	1	-
FAETA-EA	-	7	52	-	1
FAETA-ET	-		-	-	1
FAM-AS	-	-	64	1	-
FAM-IE	-	2	-	-	1
FONE	-	13	-	-	1
FAIS	-	1	128	1	-

* Se efectuaron dos ejercicios de evaluación para la Ficha de Desempeño del FAETA-EA, dos del FAM-AS, dos para cada componente del FAIS y uno para el FASSA.

Fuente: elaboración propia con información del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal 2017-2022.

De un total de 276 Fichas de Desempeño completadas, 32 son del FASSA, 52 corresponden al FAETA-EA,²¹ 64 al FAM-AS y 128 al FAIS en sus componentes estatal y municipal (cuadro 3).

Cuadro 3. Ejercicios de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales por entidad federativa, 2017-2022

Metodología de Evaluación	Fichas de Desempeño									Evaluación Específica de Desempeño		Evaluación Estratégica de Coordinación		
Año PAE	2017		2018		2019	2020	2021	2022		2017	2020	2017		2019
Año evaluado	2016-2017		2017-2018		2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022		2016-2020	2019 y 2020	2016-2020	2017-2018	2019-2021
Fondo	FISE	FAISMUN	FISE	FAISMUN	FAM-AS	FAM-AS	FAETA-EA	FAETA-EA	FASSA	FASSA	FASSA	FASSA	FAM-AS	FAIS
Entidad federativa	FD	FD	FD	FD	FD	FD	FD	FD	FD	IF	IF	M*	M*	M*
Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Baja California	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	-
Baja California Sur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Campeche	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Ciudad de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	✓	-	-	-
Chiapas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓	✓
Coahuila	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-
Colima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-
Durango	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-
Guerrero	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-
Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Jalisco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-

²¹ Solo se consideran 26 entidades federativas debido a que Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Nuevo León y Querétaro no se consideraron en la asignación de recursos del FAETA-EA en ese ejercicio fiscal porque aún no habían concluido su proceso de descentralización.

Metodología de Evaluación	Fichas de Desempeño									Evaluación Específica de Desempeño		Evaluación Estratégica de Coordinación		
Año PAE	2017		2018			2019	2020	2021	2022	2017	2020	2017		2019
Año evaluado	2016-2017		2017-2018			2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2016-2020	2019 y 2020	2016-2020	2017-2018	2019-2021
Fondo	FISE	FAISMUN	FISE	FAISMUN	FAM-AS	FAM-AS	FAETA-EA	FAETA-EA	FASSA	FASSA	FASSA	FASSA	FAM-AS	FAIS
Entidad federativa	FD	FD	FD	FD	FD	FD	FD	FD	FD	IF	IF	M*	M*	M*
Estado de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	✓	✓
Michoacán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	-	-	-
Morelos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Nayarit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-
Nuevo León	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	✓	-	✓
Oaxaca	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-	✓
Puebla	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Querétaro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	-	-	-
Quintana Roo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-
San Luis Potosí	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Sonora	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Tabasco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Tamaulipas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Tlaxcala	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Veracruz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Yucatán	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-

Nota: FD: Fichas de Desempeño; IF: Informe Final. En la columna de las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación se señalan las entidades federativas (M*) que formaron parte de la muestra para los ejercicios de evaluación de cada FAF, dado que esta metodología es una evaluación a todo el fondo y no a entidades específicas.

Fuente: elaboración del CONEVAL con información del Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal 2017-2022; de las Fichas de Desempeño de los FAF de desarrollo social realizadas de 2017 a 2022; Informes finales de la Evaluación Específica del Desempeño del FASSA, 2016 a 2020 (Secretaría de Salud, 2022a) e Informes finales de la Evaluación Específica del Desempeño del FASSA, 2019 y 2020 (Secretaría de Salud, 2022b) y con los informes finales de las Evaluaciones de Coordinación de los Fondos: FASSA (Secretaría de Salud, 2022c), FAM-AS (Secretaría de Salud y SINDIF, 2018) y FAIS (Secretaría de Bienestar, 2022).

Vale la pena mencionar que durante la elaboración de las Fichas de Desempeño de manera permanente se llevan a cabo trabajos de organización y colaboración entre el CONEVAL y las instancias coordinadoras. Se organizan constantes reuniones, mesas de trabajo, capacitaciones y participación en espacios de diálogo, con el objetivo de mantener la comunicación, apoyar, retroalimentar y dar continuidad a los ejercicios de evaluación.

Como puede observarse, en el periodo 2017 a 2022 se tienen un avance sustancial en la evaluación a los FAF de desarrollo social del Ramo General 33; sin embargo, además de concluir las evaluaciones pendientes, es necesario que se continúe con la generación de información sobre los FAF que permita documentar diversos procesos en su gestión y operación, así como identificar las diferentes instituciones y áreas específicas responsables de dichos procesos en los gobiernos locales.

Durante el periodo mencionado se han presentado diversos retos en la evaluación de los FAF entre los que se encuentran los siguientes: disponibilidad y vigencia de información sobre algunos temas a analizar, en algunos ejercicios se identificó que las fuentes de información ya no se encontraban públicas y las que seguían estándolo ya no se encontraban actualizadas. Asimismo, es necesario fortalecer las capacidades institucionales, tanto a nivel federal, como en los gobiernos locales, ya que los equipos de evaluación generalmente son reducidos y tienen a su cargo tareas de evaluación no solo de los FAF, sino también de programas presupuestarios. De igual forma, se requiere brindar capacitación y acompañamiento a las Dependencias Coordinadoras durante el desarrollo de las evaluaciones en temas como el llenado de la Ficha de Desempeño y en la revisión de los informes de evaluación, de manera que las conclusiones y recomendaciones que deriven de este ejercicio estén alineadas con los objetivos de la evaluación y sean factibles y pertinentes de atender en el contexto de cada FAF.

Se identificó que las dependencias coordinadoras se han enfrentado a problemas administrativos durante la solicitud de recursos del FIDEFAF para la contratación de las evaluaciones, lo que ha resultado en que estas se realicen en ejercicios posteriores a los establecidos en el PAE, por lo que es necesario encontrar alternativas que permitan resolver estos inconvenientes administrativos y que las evaluaciones se realicen con oportunidad.

Durante el periodo mencionado se ha constatado la disposición de las entidades federativas para colaborar en las tareas de evaluación; no obstante, otro reto importante es establecer un diálogo con los entes fiscalizadores estatales a fin de que sus recomendaciones sobre realizar ejercicios de evaluación se apeguen al Horizonte Federal de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 y al Esquema de Evaluación del Desempeño, instrumentos que buscan que los resultados de las evaluaciones a los FAF sean útiles y oportunos para la toma de decisiones de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal, en lugar de realizar evaluaciones anuales que podrían no obtener los resultados esperados.

A partir de los ejercicios de evaluación realizados, el CONEVAL continúa revisando y ajustando las metodologías, a fin de generar los instrumentos más adecuados para los FAF, pero, para ello, es necesario que se sigan sumando evaluaciones, con el objetivo de analizar los resultados, la pertinencia de las metodologías y de esta manera, consolidar los instrumentos de evaluación ya existentes y generar otros que respondan otras interrogantes sobre los FAF.

Uso de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales en el periodo 2018-2022: suscripción de Aspectos Susceptibles de Mejora

La evaluación es relevante para mejorar políticas y programas públicos; tomar mejores decisiones en términos de diseño y operación de las políticas o programas públicos y gestión de recursos, y fortalecer la rendición de cuentas (CONEVAL, 2015). El uso de las evaluaciones es un proceso en el que intervienen varios individuos y niveles de la esfera gubernamental.

Una vez finalizado el ejercicio, se presentan los resultados de la evaluación. Posteriormente, las dependencias y entidades de la APF analizan los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas derivadas de la evaluación y mediante un documento de opinión o posición institucional, proporcionan su opinión fundada respecto a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas e identifican aquellos susceptibles de ser atendidos.

A partir de los resultados del ejercicio de evaluación, las dependencias y entidades de la APF establecen compromisos y acciones de mejora mediante la suscripción de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). El CONEVAL, en coordinación con la SHCP, dan seguimiento a dichos ASM con base en lo establecido en el *Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal* (SHCP, CONEVAL y SFP, 2011).

Este mecanismo tiene por objeto establecer el proceso que deberán observar las dependencias y entidades para dar seguimiento a los ASM, definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para el seguimiento de los ASM y establecer los mecanismos de difusión de los ASM. Lo anterior con el propósito de mejorar el desempeño de los programas federales y/o presupuestarios; integrar los ASM en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes, y fortalecer la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Por ello, el *Mecanismo* es un instrumento que especifica el proceso para que los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones sean compromisos de mejoras concretas para el diseño y la operación de los programas presupuestarios y su mejora gradual.

El *Mecanismo* también describe el proceso de seguimiento de los ASM, conformado por las siguientes actividades: identificación de las fuentes de información; análisis y clasificación de los ASM; elaboración de instrumentos de trabajo para el seguimiento de los ASM, y difusión. Las entidades y dependencias de la APF deberán seleccionar tanto los ASM con base en argumentos y criterios de claridad, relevancia, justificación y factibilidad, como clasificar los ASM de acuerdo con el tipo de actores involucrados en su solución y el nivel de prioridad.

Una vez seleccionados y clasificados los ASM, se establecen las actividades a desarrollar para su cumplimiento, por lo menos una para cada ASM. Las actividades de los ASM buscan facilitar su seguimiento y reporte de avances, así como los plazos o las fechas de ejecución apropiadas para asegurar su cumplimiento oportuno. Las dependencias y entidades de la APF deberán utilizar el Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS), una herramienta tecnológica del CONEVAL, para suscribir (registrar) y dar seguimiento a los ASM.

En 2018, el PAE, en su numeral 16, dispuso que la UED y el CONEVAL se coordinaran para iniciar la elaboración de criterios específicos para la integración y seguimiento de los ASM derivados de evaluaciones a los FAF realizadas en entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de Ciudad de México. A partir de 2019, el PAE menciona que los resultados de las evaluaciones a los

FAF deberán ser asumidos por las dependencias y entidades correspondientes, por las entidades federativas o por los municipios y alcaldías de Ciudad de México, de conformidad con lo siguiente: para las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación se deberá utilizar el mecanismo de ASM vigente, y para las Evaluaciones Específicas de Desempeño y las Fichas de Desempeño, el mecanismo que cada entidad federativa determine según la fracción VI del artículo 110 de la LFPRH.²²

De 2018 a 2021, el CONEVAL tiene registro de 21 ASM resultado de 3 Evaluaciones Estratégicas de Coordinación a los FAF: la *Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples Componente Asistencia Social 2017-2018*, la *Evaluación Estratégica de la Coordinación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2016-2021* y la *Evaluación Estratégica de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2019-2021*.

De los 21 ASM de los FAF, 6 ASM han concluido y cumplido todas las actividades comprometidas para su cumplimiento. Estos 6 ASM resultaron de las recomendaciones y hallazgos de la *Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples Componente Asistencia Social 2017-2021*. Estos 6 ASM son de tipo específico, puesto que su solución corresponde a las unidades responsables.

Restan 15 ASM que deben presentar avances debido a que estos se registraron en el SSAS durante 2023. De estos, 4 ASM corresponden a las recomendaciones y hallazgos de la *Evaluación Estratégica de la Coordinación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2016-2021* y son de tipo específico. De la *Evaluación Estratégica de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2019-2021* se registraron 11 ASM, de estos, 10 de tipo específico y 1 de tipo institucional, en este caso se requiere de la intervención de una o varias áreas de la dependencia y/o entidad para su solución.

Aun cuando se llevaron a cabo otros ejercicios de evaluación en el periodo 2018 a 2022, por ejemplo, la Evaluación Específica de Desempeño del FASSA en 12 entidades federativas y 276 Fichas de Desempeño de los Fondos, el PAE menciona que para las Evaluaciones Específicas de Desempeño y las Fichas de Desempeño se deberá utilizar el mecanismo que cada entidad federativa determine según la fracción VI del artículo 110 de la LFPRH; por lo tanto, una tarea pendiente es analizar cómo se dará seguimiento a las recomendaciones en las entidades.

Actualmente, se cuenta con 21 ASM de las tres Evaluaciones Estratégicas de Coordinación realizadas, estas tres evaluaciones presentaron una serie de recomendaciones y hallazgos, pero no todas estas recomendaciones y hallazgos fueron clasificados como ASM. El proceso para seleccionar los ASM debe basarse en argumentos y en los criterios que menciona el *Mecanismo*, consideran el tipo de actores involucrados en su solución y el nivel de prioridad. La clasificación de las recomendaciones y hallazgos en ASM también implica que, una vez seleccionados y clasificados estos, se

²² El artículo 110 de la LFPRH, en su fracción VI indica que las instancias públicas a cargo de la Evaluación del Desempeño deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

establezcan las actividades a desarrollar para su cumplimiento, por lo menos una para cada ASM y deben de suscribirse y registrarse para tener un seguimiento de su avance. Por ello, no todas las recomendaciones y hallazgos que se generan de una evaluación se consideran ASM, puesto que este proceso depende de la capacidad técnica y financiera de las dependencias y entidades de la APF que atienden las recomendaciones, específicamente, para implementar y realizar los cambios señalados (CONEVAL, 2023b).

En cumplimiento del numeral 15 del *Mecanismo* y con el fin de mostrar el uso de las evaluaciones y sus resultados en la toma de decisiones de la política de desarrollo social, el CONEVAL publica cada año el *Informe de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, cuya última edición correspondió al periodo 2022-2023 (CONEVAL, 2023b). En este informe se pueden consultar los ASM de los FAF del Ramo 33 y demás ASM que se comprometieron de otros ejercicios de evaluación de los programas de desarrollo social, así como sus avances registrados.

Cuadro 4. Aspectos Susceptibles de Mejora de los Fondos de Aportaciones Federales de desarrollo social

Nombre del programa	Aspecto Susceptible de Mejora	Tipo de Aspecto	Año de registro	Avance promedio	Evaluación de la que derivó el Aspecto Susceptible de Mejora
FAM Asistencia Social	Propuesta de modificación del objetivo del FAM-AS para definir la asignación de los recursos para programas alimentarios	Específico	2019	100 %	Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples, Componente Asistencia Social
	Modificar los lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) para incluir un guion para la elaboración de Reglas de Operación	Específico		100 %	
	Llevar a cabo cursos de actualización en materia normativa y operativa del FAM-AS	Específico		100 %	
	Incluir en los lineamientos de la EIASA los procesos para la revisión y actualización del Índice de Desempeño (ID).	Específico		100 %	
	Propuesta de modificación a la matriz de indicadores del FAM-AS.	Específico		100 %	
	Revisión del Índice de Desempeño y el Índice de Vulnerabilidad para homologar los procesos de distribución de los recursos federales del FAM-AS a los SEDIF	Específico		100 %	

Nombre del programa	Aspecto Susceptible de Mejora	Tipo de Aspecto	Año de registro	Avance promedio	Evaluación de la que derivó el Aspecto Susceptible de Mejora
FASSA	Realizar sesiones de capacitación sobre el proceso de integración programática presupuestal (PIPP) dirigidas al personal de los SESAS, involucrados en la programación-presupuestación del FASSA, en lo que respecta a gasto de operación (no asociado a servicios personales) e inversión. Así como realizar videocápsulas de cada uno de los procedimientos del PIPP disponibles en SWIPPSS	Específico	2023	No se tiene avance de los ASM porque estos se registraron en 2023	Evaluación Estratégica de la Coordinación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud para los ejercicios fiscales 2016-2021. Entregable 4. Informe final de la Evaluación de la Coordinación del Fondo
	Capacitación mediante reuniones sobre la actualización de la normatividad en materia de servicios personales y el proceso de integración de la información en cumplimiento del art. 74 de la LGCG con la finalidad de fortalecer el papel de la Secretaría de Salud como coordinadora del FASSA.	Específico			
	Presentar acciones de mejora en la MIR con base en las Observaciones emitidas por el CONEVAL	Específico			
	Realizar talleres didácticos y prácticos sobre la utilización del Sistema de Recursos Federales Transferidos	Específico			
FAIS Entidades	Establecer mecanismos de coordinación que faciliten la planeación y posterior ejecución de proyectos en concurrencia	Específico	2023	No se tiene avance de los ASM porque estos se registraron en 2023	Evaluación Estratégica de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2019-2021
	Diseñar una estrategia de capacitación integral continua para los gobiernos locales	Específico			
	Fortalecer los esquemas de colaboración e intercambio de información	Específico			
	Promover la participación social en el destino, aplicación y vigilancia del ejercicio de los recursos del FAIS	Específico			
	Analizar la fórmula y el procedimiento del cálculo para la distribución de los recursos del FAIS, a fin de mejorar la pertinencia y eficiencia de las variables	Específico			
	Determinar los criterios que deben seguir las entidades federativas para el cálculo de la distribución del fondo en el caso de municipios nuevos o sin información suficiente	Específico			
	Revisar el procedimiento de acreditación de pobreza extrema	Institucional			
	Registro de atención de dudas de los enlaces FISE/FAISMUN acerca del FAIS	Específico			
	Criterios para la actualización del Catálogo del FAIS	Específico			
	Incrementar la difusión acerca del PRODIM	Específico			
	Actualización de la plataforma MIDS	Específico			

Nota: en 2022 se registraron 2 ASM correspondientes al FAIS Entidades, resultado del *Informe de Monitoreo de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 del ámbito social: seguimiento a los instrumentos de monitoreo 2021*, (CONEVAL, 2021b) pero no se incluyen en el cuadro 4 porque no corresponden a ASM derivados de recomendaciones de ejercicios de evaluación.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Anexo 2 "Relación de los instrumentos de trabajo de los ASM del ciclo 2023-2024" del *Informe de Monitoreo de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 del ámbito social: seguimiento a los instrumentos de monitoreo 2023* (CONEVAL, 2023b).

Conclusiones

En 2022, el Ramo General 33 representó el 11.22% del gasto neto total ejercido a nivel federal (SHCP, 2023). De este ramo, 81.76% de los recursos corresponden a los cinco FAF de desarrollo social, mientras que los del ámbito no social ejercieron 18.24% de estos. Durante ese mismo año, con datos preliminares, los recursos federales, participaciones y aportaciones, representaron en promedio 82.99% de los recursos públicos de las entidades federativas; de estos últimos, 43.59% son de aportaciones federales. En comparación con los años previos, existe un comportamiento similar en los recursos recibidos por las entidades de la Federación, y lo mismo sucede con los que percibieron los municipios, ya que 71.72% proviene de participaciones y aportaciones federales y estatales.

Específicamente, la proporción porcentual promedio que representan las aportaciones federales en los ingresos de los gobiernos municipales pasó de 33.2% en 2015 a 42% en 2020, año en el que se presentó el aumento máximo de la proporción porcentual promedio. Sin embargo, a partir de 2021 disminuyó esta proporción pues, con datos preliminares, se alcanzó 36.9% en 2022. Además, durante 2020 en aquellos municipios que presentaron muy alto o alto grado de rezago social se observaron proporciones más elevadas de recursos federales en sus ingresos: 69.6 y 62.3%, respectivamente. En ese sentido el Ramo General 33 es, sin lugar a duda, una fuente fundamental de recursos para las entidades, y en mayor medida para algunos municipios.

Respecto al ejercicio de evaluación del Ramo General 33, este se encuentra normado tanto en la propia CPEUM, en su artículo 134, como en normatividad más específica: LCF, LFPRH y LGCG. Este marco normativo que engloba su evaluación refuerza la rendición de cuentas, transparenta el ejercicio de los recursos asignados a las entidades y municipios, genera información para la toma de decisiones basada en evidencia y mejora la política de desarrollo social.

La manera en cómo contribuyen al bienestar de la población las aportaciones federales a los gobiernos subnacionales se puede apreciar desde diferentes puntos de vista. Por ejemplo, en el marco normativo de la evaluación del Ramo General 33, se podría analizar si la concurrencia con otras fuentes de recursos potencia la consecución de los objetivos sociales de los FAF. También es relevante observar la forma en la que la ciudadanía participa en la toma de decisiones y en los mecanismos de control del ejercicio de estos recursos.

Para dar cumplimiento a la normatividad en materia de evaluación y como parte de la estrategia de evaluación del Ramo General 33, el CONEVAL publicó en 2020 la *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33*, que luego revisó y actualizó en 2023 (CONEVAL, 2023a).

En cuanto a las metodologías para la evaluación de los FAF, se concluyó con el desarrollo de TdR diferenciados para las Evaluaciones Específicas de Desempeño y las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación para todos los FAF de desarrollo social y sus componentes, y referente a los modelos de las Fichas de Desempeño, está pendiente el diseño del FAM-IE y del FAETA-ET y de otro tipo de metodologías que permitan explorar elementos relevantes de la operación de los FAF y que contribuyan a su mejora continua, por ejemplo, evaluaciones de procesos. Asimismo, el CONEVAL realiza acciones permanentes de apoyo técnico con las Dependencias Coordinadoras y gobiernos de las entidades federativas y municipios, dirigidas a dar a conocer las evaluaciones, las metodologías, los objetivos y el alcance de los instrumentos de evaluación.

Durante el periodo de análisis del presente documento, se hicieron 12 Evaluaciones Específicas de Desempeño al FASSA y una Evaluación Estratégica de Coordinación al FAM-AS, al FAIS y al FASSA; al momento de la elaboración del presente documento, están pendientes 22 Evaluaciones Específicas de Desempeño, cuya instancia de coordinación es la SEP (FAETA, FAM-IE y FONE) y una a cargo de la SEBIEN (FAIS), así como cuatro Evaluaciones Estratégicas de Coordinación cuya instancia de coordinación es la SEP (FAETA-ET, FAETA-EA, FAM-IE y FONE). En el periodo 2018-2022 también se realizaron 276 Fichas de Desempeño de FAF de desarrollo social, distribuidas en seis ejercicios de evaluación. En virtud de lo anterior, sería pertinente conocer la experiencia de los diferentes actores involucrados en la evaluación para identificar retos, áreas de mejora y buenas prácticas que permitan mejorar dicho ejercicio.

El CONEVAL ha impulsado una estrategia de evaluación del Ramo General 33 desde hace más de una década; sin embargo, estos últimos cuatro años han resultado en considerable productividad por la cantidad de evaluaciones realizadas a los FAF de desarrollo social, entre Fichas de Desempeño, Evaluaciones Específicas de Desempeño y Evaluaciones Estratégicas de Coordinación. Si bien, como se ha mencionado, quedan evaluaciones por realizar, el avance en la estrategia de evaluación de los FAF parece sustancial a la luz de las evaluaciones realizadas en el periodo que abarca este documento. Aun así, el ejercicio de evaluación a los FAF de desarrollo social es incipiente, por lo que es necesario contar con un mayor número de evaluaciones realizadas, a fin de analizar sus hallazgos, resultados y la pertinencia de las metodologías, y de esta manera consolidarlas.

Durante este periodo se han enfrentado diversos retos en los ejercicios de evaluación como la falta de información actualizada y pública; las limitadas capacidades institucionales de las Dependencias Coordinadoras, debido a las múltiples tareas de evaluación de programas y de los FAF, además de contar con un equipo reducido; las entidades federativas deben cumplir con la recomendación de llevar a cabo evaluaciones anuales realizada por los entes fiscalizadores estatales; los inconvenientes administrativos en los procedimientos de contratación de evaluaciones con recursos del FIDEFAF. Por otro lado, las necesidades de evaluación de las entidades federativas, no solo se responden con instrumentos para analizar la coordinación y el desempeño, sino que es necesario avanzar en el análisis y en la generación de metodologías de evaluación que además de cumplir con la normatividad, también respondan a necesidades más dinámicas tanto de las Dependencias Coordinadoras como de las entidades federativas.

Con el fin de apoyar el desarrollo de evaluaciones que contribuyan a la mejora de los FAF, fue creado el FIDEFAF como un mecanismo que permite financiar las evaluaciones a dichos fondos. A la fecha, se han identificado un total de 35 evaluaciones a FAF del Ramo General 33, 16 a FAF de desarrollo social y 19 del ámbito no social, realizadas con recursos del FIDEFAF. Dado este avance significativo, sería conveniente conocer las experiencias en el proceso de contratación con recursos del FIDEFAF y compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas entre las Dependencias Coordinadoras.

La evaluación no es un mecanismo para generar información adicional a la que ya se tiene, la cual puede ser diversa como consecuencia de los reportes que los gobiernos subnacionales deben entregar a la Federación sobre el ejercicio de los recursos; sin embargo, sí puede ser un instrumento que contribuya a que desde la esfera federal se coordinen mejores y más homogéneas herramientas sobre la información de las entidades federativas y municipios, para que esta sea consistente, clara, asequible y comprensible, a la vez que estos perfeccionan sus capacidades técnicas e infraestructura para posibilitar contar con información sobre el destino de los recursos y sobre su población.

Como ya se mencionó, a nivel federal se da seguimiento a los ASM derivados de las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación, a través del *Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*; sin embargo, las entidades federativas también realizan evaluaciones establecidas en sus propios PAE, de las cuales podrían generarse ASM a los que se les da seguimiento a través del mecanismo que las entidades determinen, por lo que el número de ASM comprometidos podría ser mayor al que se analiza en este informe.

De 2018 a 2022 el CONEVAL registró 21 ASM resultado de las 3 Evaluaciones Estratégicas de Coordinación de los FAF. En total, 6 ASM se han concluido y cumplido en 100% con las actividades comprometidas. Cabe señalar que todos forman parte de la Evaluación Estratégica de Coordinación 2017-2021 del FAM-AS. Restan 15 ASM por presentar avances debido a que estos se registraron en el SSAS durante 2023: 4 ASM resultantes de la Evaluación Estratégica de la Coordinación del FASSA 2016-2021 y 11 de la Evaluación Estratégica de Coordinación del FAIS 2019-2021. Al respecto, sería conveniente documentar la experiencia de las Dependencias Coordinadoras en la suscripción y atención de ASM, con la finalidad de identificar buenas prácticas y áreas de mejora que contribuyan a la mejora continua de los FAF de desarrollo social. Una de las acciones pendientes en materia de ASM de los Fondos del Ramo General 33 es observar el seguimiento a las recomendaciones derivadas de la Ficha y otras evaluaciones en los gobiernos locales.

Asimismo, es necesario recalcar que no todas las recomendaciones y hallazgos que se han generado de los ejercicios de las Evaluaciones Estratégicas de Coordinación se consideraron ASM, puesto que esto depende de la capacidad técnica y financiera de las dependencias y entidades de la APF que atienden las recomendaciones, específicamente, para implementar y realizar los cambios señalados. Por ello, la selección de los ASM debe basarse en los criterios del *Mecanismo*, considerar el tipo de actores involucrados en su solución y el nivel de prioridad.

A partir de este informe, es posible concluir que es indispensable continuar con el avance y consolidación de la estrategia de evaluación a los FAF. Es necesario desarrollar los modelos de fichas faltantes (FAM-IE y FAETA-ET) y, además del desempeño y la coordinación, sería pertinente emprender el desarrollo de metodologías de evaluación que permitan analizar aspectos específicos del diseño y de la operación de los FAF que actualmente no se abordan o que, por la naturaleza de las metodologías, no pueden ser tratados. Asimismo, sería pertinente iniciar con el diseño de una agenda de investigación que explore aspectos relevantes y temáticas específicas de cada FAF, por ejemplo, su contribución a la atención de carencias sociales, el cumplimiento de los objetivos particulares de cada FAF, participación social de los beneficiarios, entre otros. Lo anterior, con la finalidad de fortalecer el conocimiento de los FAF y contribuir a su mejora.

Por último, es relevante plantearnos preguntas sobre la importancia de las aportaciones federales y su integración al marco de la descentralización de funciones y del gasto público. En 2022 se cumplieron 25 años de la incorporación del capítulo V sobre las aportaciones federales a la LCF y aún existen diversas interrogantes y cuestiones no esclarecidas sobre las que vale la pena reflexionar para el caso mexicano sobre su integración y funcionamiento. Por ejemplo: cuánto han contribuido al desarrollo social y a mejorar las condiciones de los gobiernos subnacionales, pero en particular de su población, y cómo han permitido que estos gobiernos actúen en el entendido de que conocen mejor las necesidades de sus habitantes, además de cómo podemos identificar su contribución en escenarios donde confluyen diversas políticas y recursos de los gobiernos locales para incidir en los mismos resultados (CONEVAL, 2019) .

Lo anterior cobra especial relevancia en relación con diversos cambios normativos, entre los que se encuentra la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de enero de 2024, del *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Salud, para consolidar la federalización del sistema de salud para el bienestar*, es importante cuestionarse si, a más de 25 años de la creación del Ramo General 33, este continúa siendo un instrumento de descentralización vigente, ya que con estos cambios normativos, se aprecian indicios de recentralización de las funciones en materia de salud y del ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Por ello, una tarea pendiente será analizar dichos cambios normativos y su incidencia en la operación del Fondo.

Referencias

- Baca Olamendi, et al. (2000). *Léxico de la Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E. y Orihuela Jurado, I. (2011). Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. En E. Cabrero y D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp. 117-159). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cámara de Diputados. (27 de diciembre de 1978). *Ley de Coordinación Fiscal* (última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 30 de enero de 2018). Obtenido de Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- _____. (30 de marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. (Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de febrero de 2022). Obtenido de Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- _____. (30 de marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. (Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de febrero de 2022). Obtenido de Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- _____. (31 de diciembre de 2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental* (Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 2018). Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- Caruti, D. A. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. Ciudad de México. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf
- _____. (2019). Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017. Ciudad de México: México, CONEVAL, 2019.
- _____. (2020). *Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2020*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____. (2020a). *Índice de Rezago Social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx
- _____. (2021a). *Inventario CONEVAL de Fondos de Aportaciones Federales de Desarrollo Social 2021*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____. (2021b). *Informe de Monitoreo de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 del ámbito social: seguimiento a los instrumentos de monitoreo*. Ciudad de México.
- _____. (2023a). *Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Guia_Eval_FAF_RG33.pdf
- _____. (2023b). *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2022-2023*.
- _____. (2023c). *Metodologías de Evaluación de los Fondos que Integran El Ramo General 33*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/paginas/metodologias_evaluacion.aspx
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (29 de 11 de 2019). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0
- _____. (21 de diciembre de 2020). *Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2021, de los recursos correspondientes a los RG 28 y RG33*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608315&fecha=21/12/2020#gsc.tab=0
- _____. (26 de enero de 2022). *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*. Obtenido de Tecnológica y de Adultos (FAETA) para el ejercicio fiscal de 2022: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5641373&fecha=26/01/2022#gsc.tab=0
- _____. (31 de 08 de 2022). *DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR)*. Obtenido de *Diario Oficial de la Federación*: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0
- _____. (12 de enero de 2023). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676813&fecha=12/01/2023#gsc.tab=0
- _____. (6 de junio de 2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2023. Ciudad de México: DOF. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Falletti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 327-346.

- Herrera, V., y Maya, S. (2017). *Diagnóstico de las Haciendas Públicas Locales en México*. Ciudad de México: Dirección General de Finanzas. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3995/01%20Publicación%20Diagnóstico%20haciendas%20locales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO). (2021). *Diagnóstico IMCO. Hablemos de Ingresos en los Estados*. Ciudad de México: IMCO. Obtenido de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/20210304_HablemosDelIngresos_2021_Documento.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y la Administración Municipal*. Ciudad de México: INAFED. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381099/Tomo_4_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (31 de agosto de 2023). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Sánchez Salazar, E. (31 de enero de 2023). *Aportaciones federales y el principio compensatorio: Una revisión a las fórmulas de los fondos*. Obtenido de <https://ciep.mx/aportaciones-federales-y-el-principio-compensatorio-una-revision-a-las-formulas-de-los-fondos/>
- Secretaría de Bienestar (2022). Informe Final: Evaluación Estratégica de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2019-2021.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2022). *Estrategia Programática. Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*. Obtenido de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo-2h2PK/docs/28/r28_ep.pdf
- _____. (25 de abril de 2013). *Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General* 33. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013#gsc.tab=0
- _____. (11 de octubre de 2017). *Evaluación de Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*. Obtenido de <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/evaluacion-de-programas-presupuestarios-de-la-administracion-publica-federal-130241>
- _____. (2020). *Reglas de Operación del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605654/Reglas_de_Operacion_n_FIDEFAF_act_2021.pdf
- _____. (2021a). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 Estrategia Programática*. Obtenido de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf
- _____. (29 de noviembre de 2021b). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2022.pdf
- _____. (2021b). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Análisis funcional programático económico*. Obtenido de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/40/r40_atpe.pdf
- _____. (28 de noviembre de 2022). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023*. Obtenido de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2023.pdf
- _____. (2023). *Cuenta Pública 2022*. Obtenido de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos>
- _____. (s.f.a). *Infografía Presupuesto de Egresos de la Federación 2023*. Obtenido de Transparencia Presupuestaria: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Infografia_PPEF_2023
- _____. (s.f.b). *Evaluaciones*. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/evaluaciones/resource/fc4e0a67-d96b-4537-8ce1-31e930bf7a33>
- SHCP y CONEVAL. (30 de enero de 2017b). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2017.pdf
- _____. (31 de enero de 2018). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2018.pdf
- _____. (16 de abril de 2019). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2019 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/evaluacion/nme/documents/pae_2019.pdf
- _____. (28 de abril de 2020). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2020 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2020.pdf
- _____. (23 de marzo de 2021). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2021 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2021.pdf
- _____. (21 de abril de 2022). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2022 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad/Documents/PAE_2022.pdf
- _____. (22 de marzo de 2023). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2023 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/811566/PAE_2023.pdf
- SHCP, CONEVAL y Secretaría de la Función Pública (SFP). (30 de marzo de 2007). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- _____. (2011). *Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf
- Secretaría de Salud y SNDIF (2018). Informe Final Evaluación Estratégica de Coordinación en el ámbito Federal del FAM-AS.

- Secretaría de Salud. (2022a). Informe Final: Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud para los ejercicios fiscales 2016-2021.
- _____. (2022b). Informes finales de la Evaluación Específica del Desempeño del FASSA, 2019 y 2020.
- _____. (2022c). Informe final Evaluación Estratégica de la Coordinación del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud 2016-2021.
- _____. (2023). Ficha de desempeño del FASSA (2021-2022). Obtenido de https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Ramo33/FD_Ramo33/Paginas/Fichas_Desempeno_FASSA.aspx
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública*, 733-751.
- Unda Gutiérrez, M. (2019). *Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

El presente documento muestra el avance en la estrategia de evaluación a los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) de desarrollo social de 2018 a 2022. Se abordan los principales elementos de los FAF como objetivo, conformación, presupuesto y relevancia para los gobiernos locales. Se expone las metodologías de evaluación que el CONEVAL desarrolló y ajustó en el periodo y se explica el proceso general del desarrollo de las evaluaciones. Finalmente, se realiza un recuento de las evaluaciones realizadas con los instrumentos elaborados por el CONEVAL, se reflexiona en torno a los principales retos en la evaluación y se aborda su uso en la mejora continua de los FAF.

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



Coneval



@coneval



conevalvideo



@coneval_mx



blog.coneval.org.mx