

EL RAMO 33 EN VERACRUZ

DESDE LA PERSPECTIVA DEL
SISTEMA DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO



CARLOS REYES SÁNCHEZ
DARÍO F. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
MANUEL SUÁREZ GUTIÉRREZ
Coordinadores

**El Ramo 33 en Veracruz
desde la perspectiva
del Sistema de Evaluación
del Desempeño**



VERACRUZ
Gobierno del Estado



Universidad Veracruzana

**GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ
DE IGNACIO DE LA LLAVE**

Miguel Ángel Yunes Linares
Gobernador del Estado

Rogelio Franco Castán
Secretario de Gobierno

Guillermo Moreno Chazarini
Secretario de Finanzas y Planeación

Martín Quitano Martínez
Director General de la Editora de Gobierno

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Sara Ladrón de Guevara
Rectora

María Magdalena Hernández Alarcón
Secretaria Académica

Liliana Ivonne Betancourt Trevedhan
*Directora General del Área Académica
Económico Administrativa*

Ángel Rafael Trigós Landa
Director General de Investigaciones

Darío Fabián Hernández González
Director del IIESES

Carlos Reyes Sánchez
Investigador del IIESES

Manuel Suárez Gutiérrez
Técnico Académico del IIESES

Primera edición: 2018

ISBN: 978-607-8489-29-9

©Derechos reservados

Editora de Gobierno del Estado de Veracruz. Km 16.5 de la carretera federal Xalapa-Veracruz.
C.P. 91639, Emiliano Zapata, Veracruz, México.

Impreso y hecho en México

Coordinador general

Carlos Reyes Sánchez

Coordinadores

Darío Fabián Hernández González

Manuel Suárez Gutiérrez

Directorio

Este libro se elaboró en el marco de un convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz y la Universidad Veracruzana, a través del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales, para realizar evaluaciones del desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33 durante el ejercicio fiscal 2016, contempladas en el Programa Anual de Evaluación 2017 de la Administración Pública Estatal. Las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la postura del Gobierno del Estado de Veracruz o de la Universidad Veracruzana. Para mayor información sobre la Evaluación del Desempeño del Ramo 33 consultar:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/financiamiento-y-seguimiento-de-programas-de-desarrollo/programa-anual-de-evaluacion-pae-2017/>

Arbitraje

Todos los capítulos fueron sometidos a un proceso de arbitraje por parte de investigadores designados por el Instituto de Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana, utilizando un proceso de revisión por pares. Integrantes: María Pilar Acosta Márquez, Flor Lucila Delfín Pozos, María del Carmen García García, Gerardo León Hernández, Eira López Fernández, René Mariani Ochoa, Tamara Morales Owseykoff y Héctor Rogelio Olivares Galván.

Índice

Prefacio	9
Ramón Figuerola Piñera	
Introducción	13
1. Descripción del Gasto Federalizado y el Ramo 33 en Veracruz	19
Carlos Reyes Sánchez	
2. Características generales de la Evaluación del Desempeño y su implementación en Veracruz. Descripción de la metodología utilizada para la evaluación del Ramo 33	35
Carlos Reyes Sánchez y G. David Suárez Cobix	
3. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	59
Luz Angélica Gutiérrez Bonilla, Carlos Reyes Sánchez y Manuel Suárez Gutiérrez	
4. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	77
Diana D. Del Callejo Canal y Margarita E. Canal Martínez	

5. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal	95
Josefa Carolina Fortuno Hernández, Mónica Rubiette Hákim Krayem y Carlos Reyes Sánchez	
6. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples	109
Luz Angélica Gutiérrez Bonilla, Darío Fabián Hernández González y Manuel Suárez Gutiérrez	
7. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos	121
Diana D. Del Callejo Canal y Margarita E. Canal Martínez	
8. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	139
Carlos Reyes Sánchez, Darío F. Hernández González y G. David Suárez Cobix	
9. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	155
Mónica Rubiette Hákim Krayem y Josefa Carolina Fortuno Hernández	
Anexo 1	
Formato del cuestionario para la Evaluación del Desempeño del Ramo 33	167
Sobre los autores	173

6. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples

Luz Angélica Gutiérrez Bonilla

Darío Fabián Hernández González

Manuel Suárez Gutiérrez

Se debe enseñar para preparar nuestras mentes para esperar lo inesperado y poder afrontarlo.

Edgar Morin, 1999.

Resumen

Como parte de los trabajos realizados para evaluar el desempeño de los recursos federales provenientes del Ramo 33, se analiza y se dota de los principales resultados emanados de la evaluación a las entidades ejecutoras del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) correspondientes al ejercicio 2016; asimismo, se analizan los aspectos de Contribución y destino, Gestión, Generación de información, Rendición de cuentas, Orientación y medición de resultados, y la Evolución en los indicadores de resultados, medidos a través de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del FAM.

Palabras clave: FAM, Evaluación del Desempeño, asistencia social, infraestructura educativa, Ramo 33 en Veracruz.

Introducción

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el FAM es uno de los ocho fondos del Ramo General 33 cuyo primer propósito es financiar programas de asistencia social en materia alimentaria como los desayunos escolares que otorga el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Estatal); su segundo propósito es proveer recursos para la creación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la Educación Básica y Superior.

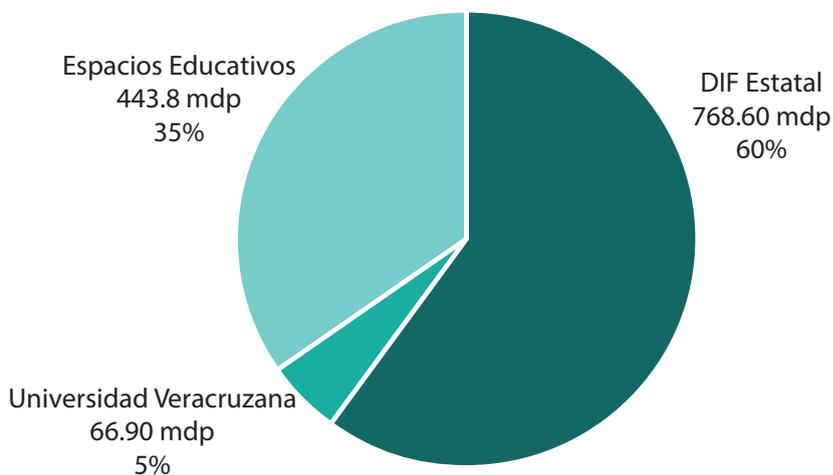
En Veracruz el FAM cumple con este doble destino o propósito. De acuerdo con el Informe Final del FAM sobre el Ejercicio fiscal 2016 (Sefiplan, 2017), el 46% de estos recursos fueron orientados al financiamiento de determinados programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a población en desamparo; y el 54% restante fue etiquetado para la atención de las necesidades relacionadas con la creación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física para la Educación Básica, Media Superior y Superior.

De manera específica, la LCF establece que los recursos del FAM deberán destinarse exclusivamente para:

- a) Otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema;
- b) apoyos a la población en desamparo; y
- c) construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de Educación Básica, Media Superior y Superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

En el Ejercicio fiscal 2016, Veracruz fue la tercera entidad federativa con mayores recursos asignados por concepto del FAM (1,279.3 mdp, equivalentes al 6.5 % de la bolsa global de 19,765.8 mdp), sólo por debajo del Estado de México y Chiapas. En virtud de los distintos propósitos del FAM, en Veracruz estos recursos son ejecutados por el (DIF Estatal), la Universidad Veracruzana (UV) y el Instituto de Espacios Educativos (EE). La Gráfica 6.1 muestra el presupuesto autorizado del FAM para el ejercicio 2016, distribuido entre las instancias ejecutoras.

GRÁFICA 6.1. Presupuesto autorizado del FAM 2016, por entidad ejecutora



FUENTE: Elaboración propia basada en el informe final del FAM sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017).

Sin embargo, al comparar el presupuesto autorizado con el ejercido se detectaron deficiencias en la ministración de los recursos de la Sefiplan hacia las entidades ejecutoras. La Tabla 6.1 muestra que el DIF Estatal únicamente ejerció 24.8 mdp del

presupuesto aprobado de 768.6 mdp (equivalente al 3.2%); EE ejerció 21.0 mdp (equivalente al 4.7% de su presupuesto autorizado) y la UV no tuvo condiciones para ejercer su presupuesto autorizado.

**TABLA 6.1. Montos aprobados y ejercidos en mdp,
FAM 2016**

Capítulo de Gasto	Aprobado	Ejercido	%
DIF Estatal	768.6	24.8	3.2%
Espacios Educativos	443.8	21.04	.7%
UV	66.90	.0	0.0%
Total	1,279.3	45.83	.6%

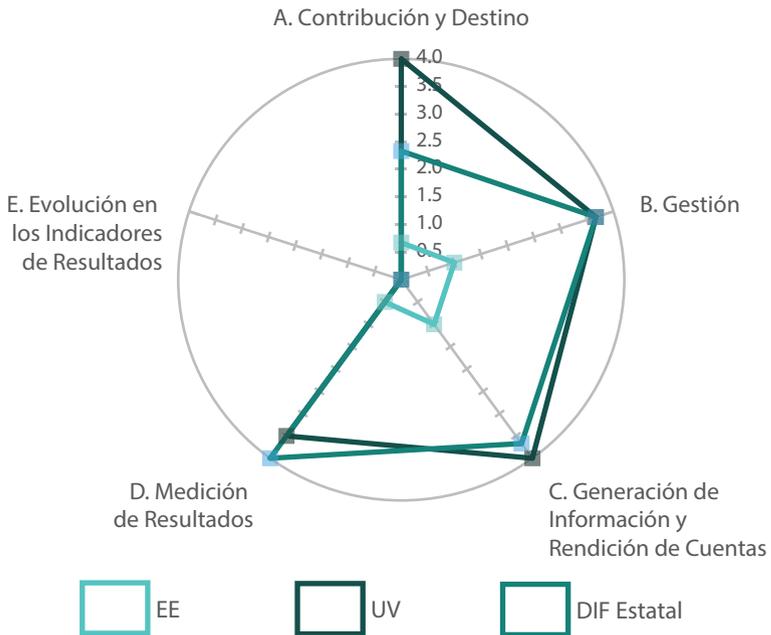
FUENTE: Elaboración propia basada en el informe final de FAM sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017).

En virtud de lo anterior, el cumplimiento de metas y objetivos del FAM fue casi nulo, por lo que la evaluación de desempeño se centró en la valoración de funciones y procesos de planeación, gestión, generación de información, rendición de cuentas y mecanismos existentes para documentar los resultados del fondo, independientemente del ejercicio del FAM, cuyo avance presupuestal fue únicamente del 3.6% durante 2016.

Principales resultados de la evaluación

La Gráfica 6.2 resume los resultados obtenidos en los cinco apartados considerados durante el ejercicio de la evaluación, en donde 4 equivale a la máxima calificación posible.⁵²

GRÁFICA 6.2. Resultados de la Evaluación del Desempeño



FUENTE: Elaboración propia con datos de Sefiplan (2017b).

Se observa asimismo que el DIF Estatal y la UV cuentan con procesos normativos más estandarizados y sistematizados que el EE, así como una adecuada delimitación de funciones y actividades entre los actores involucrados con los procesos de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, control, evaluación y rendición

⁵² La escala de calificaciones va de 0 a 4, que representan los siguientes niveles de desempeño: pésimo, deficiente, regular, bueno y óptimo (ver tablas 1.2 y 1.3 del segundo capítulo).

de cuentas del FAM. Por otra parte, dadas las deficiencias en la ministración de los recursos por parte de la Sefiplan hacia las entidades ejecutoras, los resultados obtenidos en cuanto al cumplimiento de las metas y objetivos del FAM fueron nulos.

A. Contribución y destino

Este apartado evalúa los diagnósticos, estudios y/o información estadística que contenga evidencia sobre la problemática que busca atender el FAM, así como la correspondencia entre el diagnóstico y los criterios utilizados para distribuir las aportaciones en la entidad a fin de alcanzar sus objetivos.

Independientemente de que las entidades ejecutoras del FAM no recibieron dichos recursos, la Evaluación del Desempeño permitió verificar que el DIF Estatal y la UV son capaces de visualizar con claridad el destino final del FAM y cuentan con instrumentos adecuados para alcanzar dichas metas. El DIF Estatal tiene detectados los municipios con mayores carencias sociales y un registro por municipio de los 16 programas a los que destina recursos para la asistencia social. Por su parte, la UV tiene proyectos bianuales en donde describe un diagnóstico, proyectos de obras y un plan maestro de construcciones.

En el caso de EE, se detectó que sus diagnósticos se sustentan en un Programa Operativo Anual (POA) que no está actualizado ni contiene información cuantitativa y/o cualitativa que identifique y cuantifique las necesidades de infraestructura que pueden financiarse con los recursos del FAM. En este sentido, sería deseable que dicha entidad ejecutora realizara un diagnóstico con las necesidades de infraestructura educativa en Educación Básica.

B. Gestión

En esta sección se evaluaron los principales procesos utilizados por las entidades ejecutoras para la gestión del FAM durante 2016. De acuerdo con las entrevistas, el principal problema durante este año consistió en la ausencia de mecanismos de control para asegurar que los recursos del FAM sean transferidos en tiempo y forma a las entidades ejecutoras.

Adicionalmente, en este rubro, el DIF Estatal y la UV cuentan actualmente con diagramas de flujo que describen los procesos clave en la planeación, asignación, ejercicio y seguimiento del FAM, hecho que fomenta la estandarización y sistematización de funciones y procesos normativos, y una adecuada delimitación de funciones y actividades entre los actores que participan en la gestión del fondo.

C. Generación de información y rendición de cuentas

Las entidades ejecutoras del FAM en Veracruz cuentan con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y con procedimientos precisos para recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, durante 2016 ninguna entidad ejecutora implementó mecanismos de participación ciudadana, o esquemas equivalentes, para incorporar las preocupaciones y demandas ciudadanas en el diseño e implementación de políticas públicas.

D. Orientación y medición de resultados

Las ejecutoras del FAM en Veracruz cuentan con diversos mecanismos para generar información que les permite medir los resultados del fondo, principalmente a través del Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la SHCP (PASH). Destaca que el DIF Estatal es la única entidad ejecutora con indicadores estatales registrados en el Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño, administrado por la Sefiplan, para medir el desempeño del FAM.

E. Avance en los indicadores de resultados

En el caso del componente del FAM, orientado al financiamiento de programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a población en desamparo, la MIR registrada en el SFU del PASH se encuentra alineada al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018; Metas Nacionales 2. México Incluyente; Objetivo 2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para la población; y la Estrategia 2.1.1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Para ello la MIR contiene un indicador a nivel de Propósito y un indicador a nivel de Componente y Actividad.

Los indicadores a nivel de Propósito buscan identificar los resultados directos que genera el programa en la población objetivo. Para evaluarlo, la MIR del FAM considera el indicador estratégico Proporción de la mejora de la asistencia social alimentaria. Sin embargo, en el caso de Veracruz, a partir de los resultados del Informe Trimestral de Avances del SFU, co-

rrespondientes al cuarto trimestre de 2016, se observa que el avance es mínimo en relación con la programación de metas, debido a que la Sefiplan no transfirió la totalidad de recursos en tiempo y forma para su aplicación.

Por su parte, los indicadores a nivel de Actividades tienen como objetivo identificar las principales acciones emprendidas para producir los bienes o servicios de un programa. Para tal fin, la MIR considera un indicador de propósito en este apartado denominado Porcentaje de sistemas municipales DIF que firman convenios de colaboración para la operación de los programas alimentarios. En Veracruz, a partir de los resultados del Informe Trimestral de Avances del SFU, correspondientes al cuarto trimestre de 2016, se observa que la meta se cumplió al 100%, toda vez que los convenios fueron firmados con los 212 ayuntamientos y los Sistemas para el Desarrollo Integral de las Familias Municipales, con una vigencia de 2014 a 2016.

Por otro lado, en el caso del componente del FAM, orientado a la atención de necesidades relacionadas con la infraestructura física para la Educación Básica y Media Superior, cuya entidad ejecutora es EE, la MIR se encuentra alineada al PND 2013-2018; Metas Nacionales 3. México con Educación de Calidad; Objetivo 1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad; y la Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional 5. Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.

Para ello la MIR contiene un indicador estratégico a nivel de Propósito, tres de Gestión a nivel de Componentes y tres más de Gestión a nivel de Actividad. Sin embargo, a partir de los resultados del informe trimestral de avances del SFU, y derivado

de que la Sefiplan no transfirió los recursos a EE, el cumplimiento en metas fue nulo.

Finalmente, en el caso del componente del FAM orientado a la atención de necesidades relacionadas con la creación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física para la Educación Superior, cuya ejecutora es la UV, su MIR se encuentra alineada al PND 2013-2018; Metas Nacionales 3. México con Educación de Calidad; Objetivo 2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo; y la Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional, 3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles. Para ello, la MIR de la UV tiene cinco indicadores a nivel de Propósito. En este caso, la MIR considera un indicador estratégico denominado “Porcentaje de planteles y/o campus de educación superior atendidos a través de los organismos responsables de la INIFED”. Sin embargo, también en este caso el cumplimiento en metas fue nulo.

Conclusiones y recomendaciones

El principal problema del FAM durante 2016 consistió en la ausencia de mecanismos de control para asegurar que dichos recursos fueran transferidos a las entidades ejecutoras. Esto provocó que, contrario a los objetivos y fines del FAM, dicho fondo no contribuyera al mejoramiento de los programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a población en desamparo ni mitigó las necesidades relacionadas con la creación, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física para la Educación Básica, Media Superior y Superior.

Sin embargo, independientemente de la ministración de recursos, la evaluación contempla aspectos importantes relacionados con los procesos internos y las áreas de oportunidad que en un futuro podrían contribuir a mejorar el desempeño del fondo, entre ellas:

- Generar mecanismos de participación ciudadana para que, en conjunto con la sociedad civil, se establezcan mecanismos de auditorías sociales, presupuesto participativo, consejos ciudadanos, entre otros, con el propósito de vigilar la correcta aplicación del recurso.
- Es importante que EE realice un diagnóstico de las necesidades de infraestructura educativa en Educación Básica, con el objetivo de perfeccionar los criterios utilizados para distribuir las aportaciones del FAM destinadas a atender necesidades relacionadas con la infraestructura física para la Educación Básica y Media Superior. De igual forma, para mejorar la gestión del fondo sería deseable que dicha entidad ejecutora elabore para 2018 diagramas de flujo en donde se describan los procesos claves en la planeación, asignación, ejercicio y seguimiento del FAM.

Referencias

- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf [consultado en septiembre de 2017].
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes para la educación del futuro*. Francia: Unesco.
- Sefiplan (2017a). “Programa Final de Evaluación (PAE) 2017”. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/04/PAE-2017.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2017b). “Términos de Referencia (TdR’s 2017) Para la Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiple (FAM) Ramo General 33, Ejercicio Fiscal 2016” En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/Tdrs-FAM-8-mayo-de-2017.pdf> [consultado en septiembre de 2017].



El Ramo 33 en Veracruz desde la perspectiva del Sistema de Evaluación del Desempeño de Carlos Reyes Sánchez (coordinador general) se imprimió en marzo de 2018 en la Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, siendo Gobernador del Estado Miguel Ángel Yunes Linares y Director General de la Editora de Gobierno, Martín Quitano Martínez. Cuidado de la edición: Vanessa Aragón Flores. Corrección: Julián Osorno. Formación: Dalila Islas Ladrón de Guevara. Portada: Dobleu Consultoría Editorial. El tiraje consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.



El desempeño conlleva competencias, habilidades y cumplimiento eficaz en la ejecución de una tarea o programa para que pueda ser rubricado como exitoso, no por su ejecutor o responsable, sino por una instancia externa y experta en la materia de que se trate.

Si a lo anterior se adiciona el uso e inversión de recursos escasos, como los que integran la hacienda pública, la evaluación del desempeño se hace no sólo obligatoria desde su perspectiva legal, sino, inclusive, desde su órbita moral y su ámbito social, puesto que los recursos públicos deben invertirse cumpliendo con todos los requisitos que establece nuestra Carta Magna.

Uno de esos imperativos es precisamente la evaluación del desempeño. En este libro, *El ramo 33 en Veracruz desde la perspectiva del sistema de evaluación del desempeño*, se hace manifiesta la necesidad de medir y justipreciar las metas y resultados alcanzados en el ejercicio fiscal respectivo, con la inversión de las aportaciones federales que se conjuntan en los fondos que integran ese Ramo del Presupuesto de Egresos.

El IIESES de la Universidad Veracruzana presenta las consecuciones y desenlaces que, objetivamente, se alcanzaron y las experiencias recogidas para aprovechar los corolarios positivos y amenguar las secuelas negativas.

Dr. René Mariani Ochoa



Universidad Veracruzana

