

# 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

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

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

## Prefacio

Ramón Figueroa Piñera<sup>1</sup>

El libro colectivo que el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES) de la Universidad Veracruzana (UV) nos presenta es el resultado de una serie de actividades convenidas y coordinadas entre la UV y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz en el marco del Programa Anual de Evaluación 2017 que el estado realiza. De tal manera se cumple con las disposiciones normativas que regulan el ejercicio de rendición de cuentas a través de un proceso de evaluación de las actividades que se integran a los programas que las dependencias y entidades ejecutoras del gasto realizan en el ejercicio fiscal

anterior.

Los análisis basados en la metodología de Evaluación del Desempeño propuesta por el Consejo Nacional de Evalua-

---

<sup>1</sup> Actuario por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Investigación de Operaciones y en Estadística por la Universidad de Stanford. En el gobierno federal ha desempeñado cargos en Petróleos Mexicanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como en la UNAM. En el gobierno de Veracruz se ha desempeñado como Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Finanzas y Planeación; actualmente es Contralor General del Estado.

ción de la Política de Desarrollo Social (Coneval) han sido aplicados con el mayor rigor posible por los investigadores del Instituto, quienes han incorporado su experiencia para fortalecer un ejercicio anual que reporta con claridad el manejo realizado en 2016 de los fondos federales del Ramo General 33 y han posibilitado la integración de material suficiente, pertinente y confiable para que los resultados obtenidos sean básicos para tomar decisiones en la integración de presupuestos, en la valoración de la pertinencia de los programas que con estos fondos se ejecutan y determinar el beneficio que la población objetivo debe recibir.

Los fondos federales tienen específicamente determinado un destino con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable a través del desarrollo social, con respeto a la dignidad humana; así como fortalecer los procedimientos de la gestión pública para darle orden y legalidad, entre otros. En ese sentido, la administración pública estatal del Poder Ejecutivo de Veracruz, encabezado por su gobernador Miguel Ángel Yunes Linares, asume plenamente el compromiso de recuperar y mantener las finanzas públicas sanas.

Para lograr este primer objetivo, de orden y legalidad, es absolutamente necesario analizar y evaluar las acciones tomadas en la rectitud que exige la ley o determinar las omisiones o desvíos del curso legal dispuesto por los ordenamientos federales y estatales.

Se cumple también con los principios de transparencia al publicar en las páginas web de las ejecutoras los informes finales de los fondos y otros materiales básicos que, sin duda, serán de interés público. De igual manera, se hacen llegar los resultados al gobierno federal por conducto de la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Dirección General del Coneval.

Este libro que el IIESES presenta con la personalidad legal consignada en el convenio de colaboración, fruto del trabajo interinstitucional, representa un valioso apoyo a la administración pública estatal: los servidores públicos encontraremos en su lectura atenta una guía seria y profesional del deber ser para mejorar la gestión y administración en materia de salud, seguridad pública, educación, infraestructura, desarrollo social y humano, entre otros importantes destinos, y para sentar las bases de un cambio real en el manejo de las finanzas públicas.

De esta obra, en la que participaron destacados investigadores, se derivará un aprendizaje sistemático de las mejores prácticas en la administración pública estatal. Para ello es relevante la planeación con los instrumentos de análisis idóneos que apoyen los contenidos del Plan Veracruzano de Desarrollo 2017-2018 para, como se prevé en lo programado, ayude a solucionar la problemática económico-social de la entidad.

Esta práctica anual a que obliga la normatividad –evaluar las acciones institucionales del ejercicio anterior– no sustituye a la fiscalización que tiene un marco legal propio; sin embargo, representa una herramienta básica de perfil participativo para que autoridades, investigadores, gestores y público en general dispongan de los reportes de resultados, comparados con objetivos y metas, para determinar el rumbo que debemos seguir en el progreso de Veracruz.



## Introducción

En mayo de 2017 la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz celebró un convenio de colaboración con el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IISES) de la Universidad Veracruzana para evaluar el desempeño del Ramo 33 durante el Ejercicio fiscal 2016, contemplado en su Programa Anual de Evaluación y publicado el 26 de abril de 2017, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).<sup>2</sup>

El Ramo 33 o Fondos de Aportaciones Federales surgió en 1998 para descentralizar el gasto público federal y dotar de mayores atribuciones a las entidades federativas en materia de educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, entre otras. Actualmente está conformado por ocho fondos que pro-

veen de importantes recursos económicos a las entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México.<sup>3</sup>

---

2 El Programa Anual de Evaluación es un documento emitido por las autoridades gubernamentales competentes que establece las evaluaciones de desempeño planeadas durante un ejercicio fiscal. En Veracruz lo emite la Secretaría de Finanzas y Planeación, y la versión correspondiente a 2017 puede ser consultada en: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/04/PAE-2017.pdf>

3 De los ocho fondos que conforman el Ramo 33, siete son ejercidos en las entidades federativas y dos a nivel municipal. En virtud de que el Programa

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define al SED como

el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (2015: 6).

Con ello el SED busca generar información para evaluar y mejorar el ejercicio de los recursos públicos y, en consecuencia, contribuir al cumplimiento del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señala que los tres órdenes de gobierno deberán administrar los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Además, y en el caso particular del SED, este mismo artículo constitucional establece que los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados por instancias técnicas independientes.<sup>4</sup>

En este contexto, el presente volumen resume los principales hallazgos obtenidos en la Evaluación del Desempeño del Ramo 33, en la que el IIESES participó como instancia técnica independiente y cuyos resultados se encuentran publicados en los informes finales de la Evaluación Específica de Desempeño a los Recursos Federales del Ramo General 33.<sup>5</sup> Incluye información proveniente de quince instancias gubernamentales, entre ellas dependencias

---

Anual de Evaluación no contempla los recursos ejercidos por los municipios, el presente libro únicamente alude a los siete fondos del Ramo 33 ejecutados a través de instancias estatales.

4 La instancia técnica independiente es aquella ajena a las dependencias y entidades ejecutoras del Ramo 33, proviene principalmente de instituciones de educación superior o de investigación científica (Sefiplan, 2013).

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

centralizadas y entidades paraestatales de la administración pública estatal, organismos autónomos y el Poder Judicial del Estado. De igual forma, se incluyen testimonios de 97 servidores públicos relacionados directamente con los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas de los recursos federales correspondientes al Ramo 33.<sup>6</sup>

En el primer capítulo se describen, de manera general, los fondos de aportaciones del Ramo 33, su importancia, evolución y participación relativa en el estado de Veracruz; así como el marco normativo establecido para que las entidades federativas informen sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con estos recursos federales.

En el segundo apartado se señalan las principales características del SED en México y su implementación en Veracruz, así como la metodología utilizada para evaluar el desempeño de los distintos fondos del Ramo 33 en el estado, a excepción de aquellos ejecutados directamente por los gobiernos municipales.

Del capítulo tercero al noveno se muestran los principales hallazgos de la Evaluación del Desempeño de los fondos del Ramo 33, elaborados por los académicos del IIESES que participaron como evaluadores de la instancia técnica independiente en cada uno de los fondos. Es importante destacar que, para efectos ilustrativos, los resultados de las evaluaciones se presentan desagregadas en cinco dimensiones que toman como referencia los modelos establecidos por el Coneval para la realización de evaluaciones del desempeño. Estas dimensiones son: Contribución y destino, Gestión, Generación de información

---

6 En la memoria documental del Proceso de Evaluación se describe ampliamente las diversas actividades realizadas durante dicho proceso, así como los funcionarios públicos y académicos participantes. Se puede consultar en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/Memoria-Documental-2017.pdf>

y rendición de cuentas, Medición de resultados y Avance en los indicadores de resultados.

En Contribución y destino se evalúan los diagnósticos, estudios e información estadística con evidencia cuantitativa y/o cualitativa sobre la problemática que busca atender el fondo evaluado, sus orígenes y consecuencias; así como la correspondencia entre el diagnóstico y los criterios utilizados para distribuir las aportaciones en la entidad a fin de alcanzar los objetivos del fondo evaluado.

La dimensión de Gestión identifica los problemas o limitantes que hay, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del fondo evaluado. Entre ellos se evalúa la existencia de diagramas de flujo u otros mecanismos similares en los que se describan los procesos clave para la asignación, ejercicio y seguimiento del fondo examinado.

Por su parte, en Generación de información se valora la existencia de prácticas para coleccionar información que contribuya a la planeación, asignación y seguimiento de los recursos del fondo evaluado; así como el uso de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La cuarta dimensión, Medición de resultados, valora la existencia de mecanismos para documentar los resultados del fondo y, en su caso, la calidad de los servicios públicos que se proveen con los recursos provenientes del fondo evaluado.

Finalmente, la dimensión Avance en los indicadores de resultados refleja el progreso y grado de cumplimiento en las metas y objetivos establecidos en los indicadores definidos por el gobierno federal para medir el impacto social de los distintos fondos del Ramo 33.

Es importante destacar que la Evaluación del Desempeño es una herramienta de mejora continua que busca perfeccionar el desempeño gubernamental y la toma de decisiones relacionadas con el uso de los recursos públicos. Por tal motivo, las deficiencias en las dimensiones anteriormente descritas no necesariamente implican incumplimientos de las instancias gubernamentales o los servidores públicos involucrados. Inclusive la mayoría de las deficiencias fueron señaladas por los propios funcionarios públicos como áreas de oportunidad para mejorar el cumplimiento de las metas y objetivos de los distintos fondos del Ramo 33.

En este mismo espíritu de mejora continua también es importante destacar que las áreas de oportunidad detectadas en la Evaluación del Desempeño constituyen el insumo primario de lo que a la postre se convertirá en los Proyectos de mejora, documentos elaborados por las propias entidades gubernamentales evaluadas en donde se comprometen a implementar medidas para superar las deficiencias señaladas en los informes finales de la Evaluación del Desempeño.<sup>7</sup>

---

7 De conformidad con los lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz, las dependencias y entidades evaluadas están obligadas a elaborar y presentar sus proyectos de mejora durante el mes de enero de cada ejercicio fiscal.



## 1. Descripción del Gasto Federalizado y el Ramo 33 en Veracruz

*Carlos Reyes Sánchez*

Desde 1998 y como resultado de los procesos de descentralización recientes, los gobiernos locales ejercen más recursos que la federación, a través de las transferencias que ésta otorga para financiar múltiples servicios.

Merino, 2001: 150.

### Resumen

En el marco del federalismo fiscal mexicano, el Gasto Federalizado se integra fundamentalmente por los Ramos 28 y 33, conocidos también como Participaciones Federales y Aportaciones Federales, respectivamente. En conjunto, representaron el 82.4% del Gasto Federalizado durante 2016.<sup>8</sup> En este capítulo se presentan las principales características del Ramo 33 y su contextualización en Veracruz, incluyendo una breve reseña del Sistema de Formato Único, un instrumento informático diseñado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que permite a las entidades federativas proporcionar trimestralmente información sobre el ejercicio, destino y resultados de este Ramo.

**Palabras clave:** Ramo 33, Gasto Federalizado, Aportaciones Federales, Sistema de Formato Único.

---

8 El Gasto Federalizado son recursos financieros que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México; el resto de conceptos que lo conforman son Convenios de descentralización y reasignación, Protección Social en Salud y el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) que, en su conjunto, integraron el 17.6% del Gasto Federalizado establecido en el PEF 2016.

## Introducción

En términos generales, el federalismo es la distribución de poderes entre diversos estratos de gobierno. Por su parte, el federalismo fiscal alude a la asignación de funciones entre el gobierno central y los gobiernos locales (subnacionales) mediante la transferencia de competencias legales, potestades jurídicas y recursos productivos. En este contexto, las transferencias intergubernamentales representan un mecanismo de subvención que sirve para procurar que los ingresos de los gobiernos subnacionales sean suficientes para solventar sus necesidades de gasto, a efecto de proveer a los ciudadanos de su jurisdicción un nivel apropiado de bienes y servicios públicos.

En términos del federalismo fiscal mexicano, el Ramo 28 (Participaciones Federales) y el Ramo 33 (Aportaciones Federales) son transferencias verticales: transferencias de un nivel jerárquico superior (Federación) a uno subalterno (entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México); aunque de cierta manera el Ramo 33 también cumple la condición de ser transferencias horizontales, es decir, entre jurisdicciones o gobiernos de un mismo nivel, en las que se busca premiar la eficiencia en la provisión de servicios públicos y, al mismo tiempo, servir de mecanismo compensatorio para los gobiernos locales cuyas necesidades de gasto superan con mucho su capacidad fiscal.

Las Participaciones Federales se catalogan como transferencias no etiquetadas o de libre disposición, ya que los gobiernos locales tienen facultades para aplicarlas en cualquier renglón de gasto que consideren prioritario; aunque la experiencia muestra que las entidades federativas las destinan prin-

principalmente al financiamiento de gasto corriente y al pago de deuda pública.

Por su parte, las Aportaciones Federales del Ramo 33 surgieron en 1998 para descentralizar el gasto público federal y dotar de mayores recursos y responsabilidades a las entidades federativas. Estos recursos, catalogados como transferencias etiquetadas o de fin específico, únicamente pueden emplearse para los fines señalados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

### **Características del Ramo 33**

En sus veinte años de historia, el Ramo 33 ha estado integrado por diversos fondos que “se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016a: 11).<sup>9</sup> Actualmente lo conforman los siguientes ocho fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). Surgió en 2015 en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), creado en 1998 con el objetivo de otorgar recursos a las entidades federativas para financiar los servicios educativos derivados de la descentralización de 1992. Los recursos del FONE se encuentran destinados fundamentalmente al pago de servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, aunque también contempla recursos para gastos operativos. En Veracruz la entidad ejecutora del FONE es la Secretaría de Educación.

---

<sup>9</sup> Para más información sobre el Ramo 33 y las finanzas públicas en México, ver Amieva (2010).

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Su principal objetivo es aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población sin empleo formal o que no está incorporada en algún régimen de seguridad social con servicios de salud. En Veracruz la entidad ejecutora del FASSA es la Secretaría de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Su objetivo principal es financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población que habita en las zonas de atención prioritaria, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en condición de pobreza extrema. Lo integran dos subfondos: en las entidades federativas, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y en los municipios, así como para las delegaciones de la Ciudad de México, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).<sup>10</sup> En el caso del FISE, las instancias ejecutoras en Veracruz son la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca, Secretaría de Salud, la Comisión del Agua del Estado de Veracruz y el Instituto Veracruzano de la Vivienda.
4. Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). Exclusivos para los gobiernos municipales y las delegaciones de la Ciudad de México, su objetivo es apoyar las finanzas de las haciendas públicas municipales, dando prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, modernización de los siste-

---

<sup>10</sup> Al ser recursos ejecutados directamente por gobiernos municipales y las delegaciones de la Ciudad de México, el FISM no forma parte del Programa Anual de Evaluación 2017 y, por tal motivo, no será mencionado en los siguientes capítulos.

mas de recaudación local, mantenimiento de infraestructura y atender necesidades de seguridad pública.

5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Se orientan a financiar programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a la población en desamparo, y a atender las necesidades relacionadas con la creación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura física de la Educación Básica, Media Superior y Superior. En Veracruz las entidades ejecutoras del FAM son el Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias de Veracruz, la Universidad Veracruzana y el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA). Son recursos federales etiquetados para la prestación de servicios de educación tecnológica y de educación para adultos. En Veracruz las entidades ejecutoras del FAETA son el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, que brinda servicios de capacitación y evaluación de competencias laborales, de asistencia técnica y servicios tecnológicos; y el Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos, entidad responsable de planear y operar el Programa de Atención de la Demanda de Educación para los Adultos en el Estado.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). A través de éste la federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas recursos etiquetados para:  
1) reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; 2) equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías

preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; 3) establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia; 4) construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; y 5) gastos de seguimiento y evaluación. En Veracruz las instancias ejecutoras del FASP son el Poder Judicial del Estado, la Fiscalía General del Estado y la Secretaría de Seguridad Pública, coordinadas por la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Recursos federales cuyo objetivo es contribuir al equilibrio de las finanzas públicas estatales y al fortalecimiento del federalismo fiscal. Están etiquetados para diversas obras y acciones: inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, modernización de los sistemas de recaudación locales, fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil, apoyo a educación pública y para destinarlas a fondos constituidos por las entidades federativas para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o a aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.

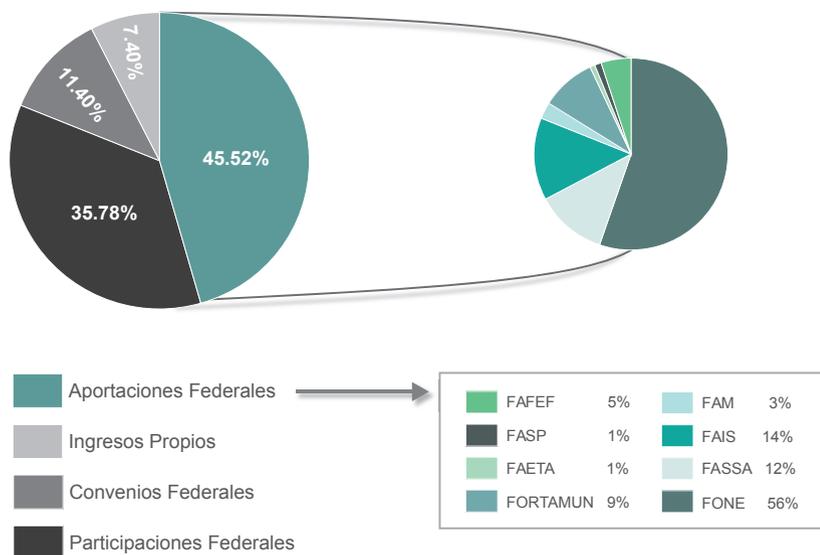
## Contexto del Ramo 33 en Veracruz

Los criterios para distribuir los fondos del Ramo 33 son diversos y para su cálculo se recurre a información pública y oficial. Por ejemplo, el FONE se distribuye entre los 31 estados de la república con base en el registro común de escuelas, la plantilla de personal, los recursos transferidos el año anterior, las ampliaciones presupuestarias y la actualización de los gastos de operación.

Por su parte, el FASSA se distribuye considerando el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal médico y administrativo. El FAIS se distribuye considerando el número de carencias y de población en pobreza extrema publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). La distribución del FASP la realiza el Consejo Nacional de Seguridad Pública de acuerdo con criterios que consideran el número de habitantes, monto garantizado, combate a la delincuencia, control de confianza y depuración, información de seguridad pública y ejercicio de recursos.

Para Veracruz el Ramo 33 representa una de sus fuentes más importante de ingresos. De acuerdo con el Ejercicio fiscal 2016, los ingresos totales del estado ascendieron a 101,232.3 mdp, de éstos el Ramo 33 representó 45% de los ingresos totales; las Participaciones Federales, 36%; los convenios federales, 11%; y los ingresos propios, 7%.

**GRÁFICA 1.1. Estructura porcentual de los ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz**



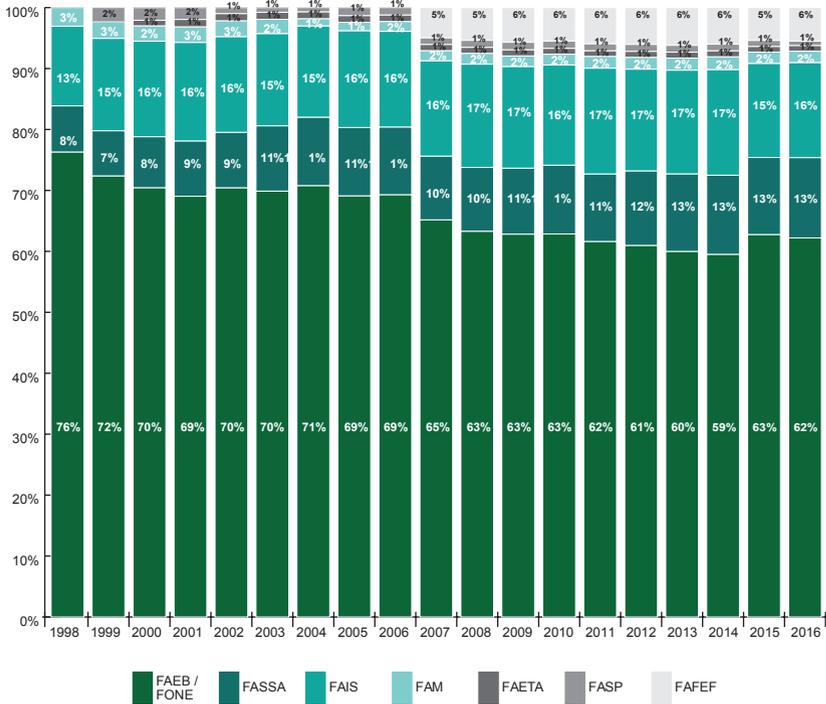
FUENTE: Elaboración propia basada en la Cuenta Pública 2016 del Estado de Veracruz (Sefiplan, 2017).

La Gráfica 1.1 también permite observar que el FONE representa el 56% del Ramo 33, seguido del FASSA, con 12%. Esta proporción se comporta de manera similar a nivel nacional, donde el FONE y FASSA representan el 62% y 13%, respectivamente.

En cuanto a la evolución de la participación porcentual, de los fondos que integran el Ramo 33 durante el periodo 1998-2016, la Gráfica 1.2 muestra que si bien el FAFEF/FONE concentra la mayor parte del Ramo 33, su participación porcentual ha disminuido de 76 a 62%. Por su parte, el FASSA ha incrementado su participación porcentual de 8 a 13%. El FAFEF surgió en 2007

y, desde entonces, concentra entre el 5 y el 6% del total de las Aportaciones Federales del Ramo 33.

**GRÁFICA 1.2. Participación porcentual de cada fondo respecto al presupuesto total del Ramo 33. Veracruz, 1998-2016**



FUENTE: Elaboración propia basada en “Aportaciones federales por entidad federativa 1998-2016” (INAFED, 2016).

### Mecanismos para el monitoreo y la evaluación del Ramo 33

En 2013 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del gobierno federal emitió unos lineamientos donde estableció que “las entidades federativas tienen la obligación de informar

sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de los recursos públicos federales que les sean transferidos, como es el caso de las aportaciones federales” (SHCP, 2013: 1).

Para tal fin, el gobierno federal creó el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), una plataforma para procesar información presupuestaria en ambiente web. Dentro de ella se encuentra el Sistema de Formato Único (SFU), instrumento informático usado por los gobiernos subnacionales para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con los recursos federales que les son transferidos. El SFU se divide en cuatro módulos:

**GRÁFICA 1.3. Módulos del SFU**



FUENTE: Elaboración propia a partir 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 (SHCP, 2013).

En este contexto, los gobiernos subnacionales están obligados a capturar trimestralmente en el SFU los recursos recibidos (Módulo de Avance Financiero), el seguimiento de los proyectos de inversión que se realizan en cada uno de los fondos del Ramo 33 (Módulo de Gestión de Proyectos), así como las metas y avances de los indicadores del desempeño (Módulo de Indicadores).

Sin embargo, aun cuando el SFU constituye una herramienta homogénea para que los gobiernos subnacionales informen sobre los recursos que reciben por concepto del Ramo 33, la realidad es que la información que proveen no presenta el mismo nivel de confiabilidad, oportunidad y eficiencia.

Lo anterior puede ilustrarse a través del Índice de Calidad en la Información (ICI) elaborado por la SHCP donde se pondera la información que los gobiernos subnacionales reportan trimestralmente en los distintos módulos del SFU, generando un valor cuyo rango va de 0 a 1, en donde las cifras más cercanas a 1 reflejan una mayor calidad en la información reportada. En el caso del módulo Avance financiero, el ICI coteja las posibles diferencias entre los montos que estos gobiernos capturan en el SFU y los que efectivamente les transfiere la SHCP. Para el módulo de Gestión de proyectos, el ICI analiza el seguimiento que realizan a los proyectos reportados como activos en el SFU y, finalmente, en Indicadores el ICI mide el porcentaje capturado de metas y avances en los indicadores de desempeño, así como la posible existencia de inconsistencias.<sup>11</sup>

La Gráfica 2.4 muestra la evolución trimestral del ICI durante el periodo 2014-2017, comparando a Veracruz con el promedio nacional. Puede apreciarse

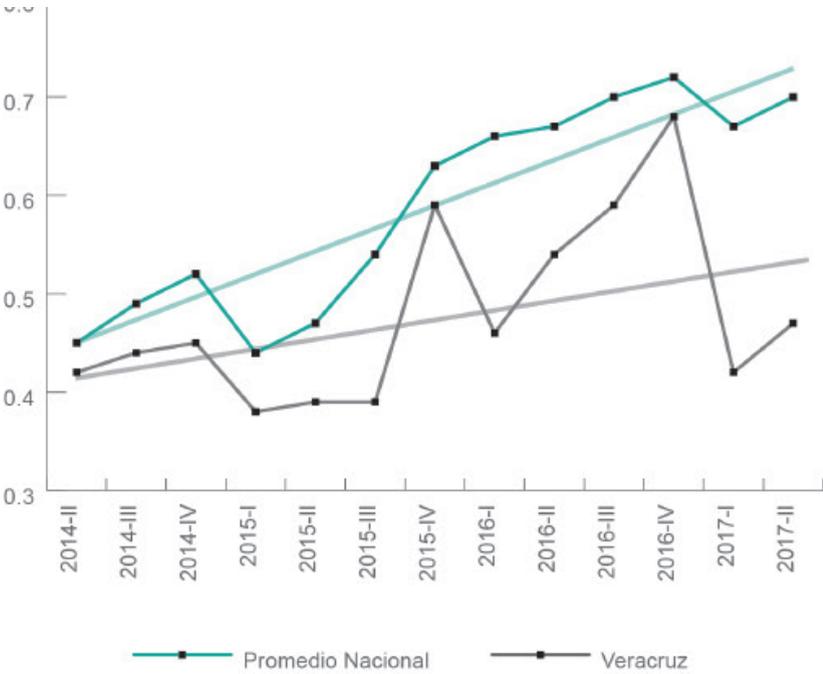
que, desde el surgimiento del ICI,

---

11 Las inconsistencias son los valores atípicos resultantes de errores en el cálculo de los indicadores, las metas planeadas y las alcanzadas. La metodología detallada para su cálculo así como la evolución del mismo puede consultarse en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#ComoReportan>

Veracruz se ha mantenido por debajo de la media nacional.<sup>12</sup> En ambos casos, a las gráficas se les agregó su correspondiente línea de tendencia lineal,<sup>13</sup> elementos que permiten pronosticar que, manteniendo todas las variables constantes, la distancia entre el ICI de Veracruz y el promedio nacional tiende a incrementarse a lo largo del tiempo.

**GRÁFICA 2.4. Evolución trimestral del ICI durante el periodo 2014-2017**

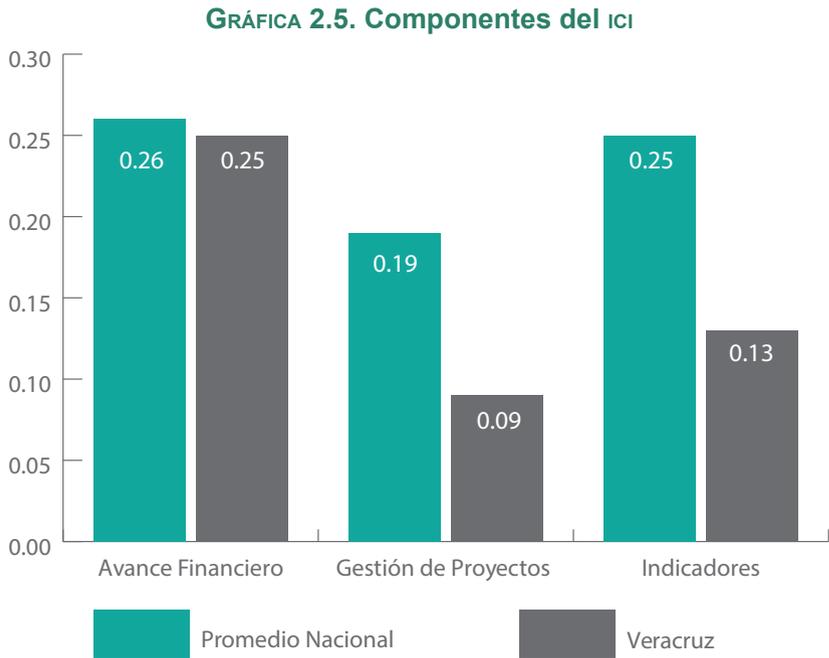


FUENTE: Elaboración propia basada en datos históricos del ICI 2014-2017 (Transparencia Presupuestal, 2017).

Para explicar los componentes del ICI con mayor incidencia negativa en Veracruz, la Gráfica

12 Actualmente Veracruz se ubica en el lugar 31, únicamente por arriba de Oaxaca.  
 13 La línea de tendencia corresponde a la línea de regresión utilizando Mínimos cuadrados ordinarios. Para mas información consultar Johnston, J. y Dinardo, J. (2001).

2.5 contrasta el puntaje correspondiente al promedio nacional en cada módulo que integra el ICI, en comparación con la última medición realizada para Veracruz.



FUENTE: Elaboración propia basada en datos históricos del ICI 2014-2017 (Transparencia Presupuestal, 2017).

De acuerdo con la Gráfica 2.5, los módulos correspondientes a Gestión de proyectos e Indicadores se ubican muy por debajo de la media nacional; evidencian la apremiante necesidad de establecer mecanismos de control para que las instancias gubernamentales que ejecutan recursos del Ramo 33 le den seguimiento a los proyectos reportados como activos en el SFU y capturen en él las metas y avances en los indicadores de

desempeño, definidos por el gobierno federal para medir el impacto social de los distintos fondos del Ramo 33.

Es fundamental resaltar que la generación de información desempeña un papel fundamental para realizar evaluaciones del desempeño adecuadamente y, sobre todo, para que el SED se convierta en un instrumento que efectivamente aporte elementos para mejorar la gestión gubernamental, enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias y facilitar el monitoreo de los objetivos y resultados esperados.

## Referencias

- Amieva Huerta, Juan. (2010). *Finanzas públicas en México*, segunda edición. México: Porrúa.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. En <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0362006.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Johnston, J. y Dinardo, J. (2001). *Métodos de econometría*. Barcelona: Vicens Vives.
- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley de Coordinación Fiscal (2016a). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Merino, Gustavo (2001). *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. Suplemento de *Gaceta de Economía*. México: ITAM.
- Sefiplan (2017). *Cuenta Pública 2016*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/contabilidad-gubernamental/cuenta-publica/cuenta-publica-2016/> [consultado en octubre de 2017].
- SHCP, SFP y Coneval (2007). *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales*. En [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos\\_grales\\_evaluacion.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos_grales_evaluacion.pdf) [consultado en octubre de 2017].

SHCP (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*. En [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013) [consultado en octubre de 2017].

Transparencia presupuestal (2017). *Datos Históricos del Índice de Calidad de la Información (2014-2017)*. En [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Entidades\\_Federativas/ici\\_historico.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Entidades_Federativas/ici_historico.xlsx) [consultado en octubre de 2017].

## 2. Características generales de la Evaluación del Desempeño y su implementación en Veracruz. Descripción de la metodología utilizada para la evaluación del Ramo 33

*Carlos Reyes Sánchez*

*G. David Suárez Cobix*

Cada vez más, la rendición de cuentas del sector público centra su atención en la obtención de resultados más que en el exclusivo cumplimiento de normas y procedimientos. La generación y utilización de información de desempeño en la administración pública es esencial a fin de aumentar la responsabilidad de los actores y mejorar la toma de decisiones respecto al uso del dinero público.

Manning y Arizti, 2010: 11.

### **Resumen**

La Evaluación del Desempeño es una herramienta que busca mejorar la gestión gubernamental y la toma de decisiones relacionadas con el uso de los recursos públicos. El capítulo contiene una breve descripción de los atributos primordiales del Sistema de Evaluación del Desempeño en México y su implementación en Veracruz. También se expone la metodología utilizada para la Evaluación del Desempeño de los distintos fondos que integran el Ramo 33, cuyos resultados se detallan en los capítulos 3 al 9 del presente libro.

**Palabras clave:** SED, PbR, desempeño gubernamental.

## Introducción

El señalamiento de un estado continuo de mejoramiento –como impulso natural de todo individuo y su condición– emerge como un aspecto clave del proceso de desempeño y calidad. Podría resultar convencional estudiar este último desde la filosofía de las personas, respecto de la insatisfacción de su estado, de sus “cosas”, de su contexto, de lo que lo hace replantear su punto de desarrollo. Sin embargo, la constante y/o condición en el progreso es lo constitutivo de la creatividad, fundamentada –llanamente– en una crítica respecto de actitudes a favor del presente, así como valor y voluntad en la toma de decisiones para el desempeño de las actividades sustantivas de la vida. Dicho de otro modo, se trata de reconocer al colectivo como una voluntad vital y profunda en la sociedad. Es por medio de este que se puede y debe canalizar el proceso de mejoramiento con un sentido de permanencia/seguridad/equilibrio como resultado de un trabajo inclusivo, arduo y necesario para todos.

## Características generales de la Evaluación del Desempeño

Optimizar la calidad del gasto público es un desafío permanente de cualquier gobierno, una exigencia ciudadana a nivel mundial. En el caso de México, los esfuerzos más recientes y sustanciales en materia de gestión presupuestaria iniciaron en 2007, cuando se impulsó la estrategia del Presupuesto basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Por un lado, el PBR se caracteriza por buscar que los recursos públicos se asignen de manera prioritaria a los programas

que generan mayores beneficios a la población. Por su parte, el SED se encuentra definido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como:

el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (2015: 6).

En este sentido, la Evaluación del Desempeño se convierte en un instrumento que busca elevar la productividad del gasto público y

responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención [del Gobierno], si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión (Bonney y Armijo, 2005: 23).

La Evaluación del Desempeño se encuentra íntimamente ligada con la denominada Teoría del cambio,<sup>14</sup> una herramienta de planeación y evaluación que “representa un amplio análisis de una situación que requiere modificarse a fin de alcanzar un

cambio positivo” (Ortiz y Rivero, 2007: 3). De acuerdo con Rogers (2014), esta teoría es

---

14 Weiss (1995) popularizó el término de Teoría del cambio como una manera de describir el conjunto de suposiciones que explican los pasos que conducen a una meta de largo plazo, así como las relaciones existentes entre las actividades y los resultados de un programa. Este enfoque también es conocido como *logic model* (modelo lógico), *theory of action* (teoría de acción), *pathway of change* (ruta de cambio), entre otros.

un proceso continuo que permite explicar la manera en que una serie de actividades pueden conducir a resultados que contribuyan a lograr los impactos y/o efectos esperados.

También conviene subrayar que esta teoría gesta su tratamiento en la visión del éxito,<sup>15</sup> precondiciones,<sup>16</sup> intervenciones<sup>17</sup> y supuestos,<sup>18</sup> elementos cuyo objetivo es interferir en la realidad mediante la comprensión de los cambios –positivos– e iniciativas traducidas en resultados “necesarios”, pues:

Identifica, define y mapea las relaciones entre los diferentes niveles de una intervención: Explica cómo las actividades causarán impactos: Sustenta el modelo de intervención con supuestos y argumentos detallados: Desarrolla argumentos explicando cómo un cambio afecta a otro: Describe un proceso de cambio sistemático: Identifica las conexiones lógicas entre resultados (precondiciones) e intervenciones para lograr un cambio de largo plazo: Facilita ver qué es posible y qué no es posible de realizar (Ortiz y Rivero, 2007: 4).

En este contexto, las evaluaciones permiten medir el avance de los objetivos y resultados a los que se planea llegar. Para ello, en el caso de México, la Teoría del cambio se concreta en la construcción de la denominada Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), herramienta muy útil para esquematizar el proceso de la evaluación en donde “se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales” (SHCP, SFP y Coneval, 2007: 2).

Es decir, la MIR permite ordenar y alinear por niveles je-

---

15 Lo significativo y objetivo respecto de las situaciones/circunstancias particulares.

16 Descritas en los niveles primarios, secundarios, terciarios, etc., como resultados suficientes y necesarios para una visión exitosa.

17 Precondiciones a favor de resultados de un nivel superior.

18 Situaciones y/o circunstancias fuera de control y que influyen en las precondiciones.

rárquicos los objetivos de un programa en actividades, componentes, propósitos y fin, tal como lo muestra la Figura 2.1.

**FIGURA 2.1. Niveles jerárquicos de los objetivos de un programa**



FUENTE: Elaboración propia basada en los lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales (SHCP, SFP y Coneval, 2007).

Adicionalmente, para cada nivel descrito (actividades, componentes, propósitos y fin) la MIR define de manera transversal indicadores, metas, medios de verificación y supuestos que permiten vincular los niveles jerárquicos de los objetivos de un programa con la medición de sus resultados (indicadores y medios de verificación) y las condiciones que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño (supuestos).

**FIGURA 2.2. Resultados de objetivos**



FUENTE: Elaboración propia basada en los lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales (SHCP, SFP y Coneval, 2007).

Es importante destacar que para la elaboración de la MIR se utiliza como referencia la Metodología del Marco Lógico (MML), herramienta ampliamente aceptada para el diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos que se dio a conocer en Estados Unidos a principios de la década de los setenta y fue utilizada por la Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de este país para planificar sus proyectos. Actualmente es utilizada por organismos internacionales y diversos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluido México. De conformidad con Ortegón *et al.* (2015), la MML aporta elementos para mejorar la gestión de los programas, enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias, facilitar el monitoreo de metas, la transparencia y la accesibilidad a la información que permita mejorar el desempeño de los programas. De igual forma:

la MML ofrece ventajas destacables por cuanto facilita la elaboración de decisiones que por su naturaleza son interconectadas, brinda espacio para una visión dinámica de participación interactiva y sobre la marcha, su utilización se convierte en un proceso de aprendizaje acumulativo, que quizás ninguna otra herramienta ofrezca con tanta validez (Ortegón *et al.*, 2015: 11).

Dicho lo anterior, las evaluaciones del desempeño de programas gubernamentales permiten encontrar respuestas a preguntas de enorme interés público tales como: ¿El diseño del programa permite alcanzar los resultados esperados? ¿Cuál es la contribución del programa a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad? ¿Existen programas similares o complementarios? ¿Los procedimientos establecidos facilitan el cumplimiento de los resultados esperados? ¿El programa permite medir el nivel de satisfacción de la población objetivo? ¿Los resultados alcanzados son los esperados? ¿Es la alternativa menos costosa? ¿Qué habría pasado si el programa no hubiera existido?, entre otros.

Según el ítem a desarrollar, pueden realizarse diferentes tipos de evaluaciones. En México los lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, SFP y Coneval, 2007) establecen los siguientes tipos de evaluaciones del desempeño de programas federales:

- a. Evaluación de Consistencia y Resultados. Realizan, mediante trabajo de gabinete, un análisis sistemático del diseño del programa, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación y resultados. Buscan mejorar su gestión y medir

el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.

- b. Evaluación de Indicadores. Analizan, mediante trabajo de campo, la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.
- c. Evaluación de Procesos. Analizan, mediante trabajo de campo, si el programa cuenta con procesos operativos eficaces y eficientes que contribuyan a mejorar la gestión operativa del programa.
- d. Evaluación de Impacto. Analizan mediante metodologías rigurosas el cambio en los indicadores de resultados atribuibles a la ejecución del programa; buscan determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no existiera.
- e. Evaluación Específica. Son aquellas evaluaciones no comprendidas en los lineamientos generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal; pueden ser realizadas mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Todas ellas fundadas en códigos de conducta –básicos o universales– que permiten la definición de categorías<sup>19</sup> como abstracciones conceptuales. Incluyen un conjunto de cualidades, características o atributos sustentados para el tratamiento de datos a partir de la comprensión de hechos descritos (Taylor y Bodgan, 1986; Santos Guerra, 1993).

---

19 Hernández Guerson (2001: 41) señala que “las categorías son conceptos que incluyen otros subconceptos como conjunto de cualidades, características y atributos de cierto fenómeno”.

## Marco jurídico del SED y su implementación en Veracruz

A nivel federal, el antecedente del SED se remonta a la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, donde se establece la obligación de evaluar los programas, fondos y recursos federales destinados al desarrollo social. De igual forma, el artículo 72 de la misma ley establece que

La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social [...] que tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente (Ley General de Desarrollo Social, 2016: 6).

Es decir, en ese año se crea el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para coordinar las evaluaciones de los programas sociales y obtener información que permita determinar su desempeño.<sup>20</sup>

Posteriormente, en el marco de la Reforma Hacendaria Integral de 2007 se realizaron adecuaciones jurídicas e institucionales para implementar el PBR y el SED, entre ellas destacan la armonización contable en los tres niveles de gobierno, modificaciones en los procesos de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y la evaluación del gasto público para todos los niveles de gobierno. En este contexto, el marco jurídico que actualmente regula el SED a nivel federal se encuentra con-

tenido en los artículos 6, 26A, 73 fracción XXVIII, 74 fracción VI

---

20 Una característica relevante del Coneval es que está constituido como un organismo público descentralizado de la administración pública federal. Es decir, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía y capacidad técnica para realizar mediciones y evaluaciones de la política social en México.

y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; artículos 3, 9 y 14 de la Ley de Planeación; artículos 54, 79, 80 y 81 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; artículos 14 y 17 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; artículos 31, 32 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículos 6, 25, 26, 45, 78, 85, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 72 a 80 de la Ley General de Desarrollo Social; y el artículo 49, fracción v, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Adicionalmente, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto,<sup>21</sup> en 2011 el SHCP creó el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, plataforma web interactiva que contiene información relativa al ejercicio de los recursos públicos, donde incluye un apartado específico para el SED en el que se puede consultar el desempeño de los programas presupuestarios de la administración pública federal y de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México.

En el caso de las entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México, la implementación del PBR y el SED también ha motivado diversas adecuaciones en los marcos jurídicos locales y la implementación de nuevas metodologías para la planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del gasto público a nivel local.

En Veracruz las principales modificaciones al marco jurídico se realizaron en agosto de

---

21 La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una plataforma multilateral que actualmente cuenta con 64 países participantes; México es uno de los ocho países fundadores y en octubre de 2013 asumió la copresidencia. En términos generales, su objetivo es fomentar la transparencia, rendición de cuentas y coparticipación entre ciudadanía y gobierno.

2013 mediante diversas modificaciones al Código Financiero y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, con el objetivo de incorporar un esquema de presupuesto con enfoque de resultados y la evaluación de los recursos públicos, cuyas principales características se resumen en la Tabla 2.1.

**TABLA 2.1. Principales modificaciones al Código Financiero y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para la implementación del PBR y el SED**

Modificaciones al Código Financiero del Estado de Veracruz (GOV, 2013)	Modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (GOV, 2013)
<p>Se incorporaron en el glosario de términos (artículo 2), los conceptos de: PBR, SED, MIR y MML, entre otros.</p> <p>Se eliminó el concepto Programa Operativo Anual sustituyéndolo por los conceptos Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales.</p> <p>En el artículo 156 se estableció que el gasto público se basará en presupuestos con enfoque en resultados.</p> <p>En el 289 bis se establecieron las atribuciones de la Sefiplan en relación con el SED.</p> <p>En el artículo 289 ter se establecieron las obligaciones de las Dependencias y Entidades en materia de evaluación del desempeño.</p>	<p>En el artículo 19 se estableció que la Sefiplan es la dependencia responsable de la evaluación estratégica de los programas presupuestarios en el marco del sistema de planeación democrática.</p> <p>En el artículo 20 se establecieron las atribuciones del titular de la Sefiplan en materia de evaluación de los programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.</p>

FUENTE: Elaboración propia basada en el decreto 875 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del Código Financiero para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Núm. Ext. 332 (*Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz, 2013).

Adicionalmente, el 20 de noviembre de 2013 se publicaron los lineamientos para el funcionamiento del SED del estado de Veracruz, donde se establecen las disposiciones que regulan su funcionamiento, que puede resumirse tomando como referencia el diagrama de la Figura 2.3.

**FIGURA 2.3. Diagrama resumen del funcionamiento del SED en Veracruz**



FUENTE: Elaboración propia basada en los lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz (Sefiplan, 2013).

Como se aprecia, el primer paso consiste en la publicación del PAE<sup>22</sup> cuyo objetivo es establecer los tipos de evaluación a realizar y su calendario de ejecución. Posteriormente, la Sefiplan deberá emitir los TdR, una guía que sirve para especificar, entre otros aspectos, los objetivos

22 El artículo 79 de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Veracruz establece que los entes públicos deberán publicar en Internet a más tardar el último día hábil de abril su PAE, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

generales y específicos de la evaluación, su alcance, metodología, actividades a realizar, productos e informes a entregar y la duración de la evaluación.

Con base en la emisión del PAE y los TDR, la designación y/o contratación del evaluador externo (paso 3 de la Figura 1.3) tiene como objetivo la realización de las evaluaciones y la emisión de un Informe Final de la Evaluación (paso 4), que deberá difundirse en las páginas de Internet de las dependencias o entidades encargadas de la operación de los programas evaluados. Aunado a ello, el Informe Anual de la Evaluación (paso 5) es emitido por la Sefiplan para informar sobre los resultados relevantes y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

Finalmente, a partir del análisis de las recomendaciones y hallazgos incluidos en el Informe Final de Evaluación, las propias entidades gubernamentales evaluadas deberán elaborar los Proyectos de Mejora (paso 6), documentos en donde se comprometen a implementar medidas para superar las deficiencias señaladas en los Informes Finales de la Evaluación del Desempeño.

### **Metodología utilizada para la Evaluación del Desempeño del Ramo 33**

Los objetivos generales y específicos de la Evaluación del Desempeño realizada por el IIESES, así como su alcance, metodología, actividades, productos, información y duración, entre otras, se realizaron con base en los TDR elaborados por la Sefiplan, disponibles en su página web.<sup>23</sup>

En términos generales, la evaluación del Ramo 33 se basó en una metodología que incluye dos actividades claramente

---

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

identificadas. Éstas, bajo una postura que permitiera hacer “un juego de enfoques de análisis combinados en un movimiento coherente de pensamiento para explicar y comprender diversos aspectos de procesos complejos [...] una gama de perspectivas ‘objetivantes’ explicativas o de la realidad intersubjetiva” (Torres, 2008: 36).

La primera actividad se refiere al trabajo de gabinete; la segunda, al trabajo de campo a través de entrevistas a profundidad con los servidores públicos responsables de la gestión de los fondos que integran el Ramo 33:

- Trabajo de gabinete. En apego a lo establecido en los TDR, esta actividad consistió en analizar la información entregada por las entidades evaluadas, incluyendo el acopio, organización, sistematización y valoración de la información contenida en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, consulta de páginas oficiales de Internet, análisis de matrices de indicadores, entre otras herramientas, para poder efectuar la Evaluación específica de desempeño. Esta actividad se realizó con base en los Criterios Técnicos para la Evaluación del Desempeño contemplados en los TDR, que incluyen un cuestionario de 17 preguntas:<sup>24</sup> “formulario en torno a unas cuestiones que van planteando de manera organizada” (Mendoza, 2012: 89) y diversos formatos estandarizados que sirvieron a las entidades evaluadas para informar sobre el destino de las aportaciones del Ramo 33, la concurrencia de recursos (en caso de que existiera), descripción de los procesos en la gestión del fondo, indicadores, programas financiados con recursos del fondo y su normatividad aplicable.

- Trabajo de campo. Consistió en visitas coordinadas a los domicilios de las dependencias y entidades evaluadas para entrevistar a personal operativo y directivo involucrado en el manejo de los recursos de los fondos, cuyo objetivo principal fue reforzar la información obtenida mediante el trabajo de gabinete. En total se realizaron entrevistas a 97 servidores públicos que participan directamente en el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, control, evaluación y rendición de cuentas de los recursos federales correspondientes al Ramo 33.

Es importante destacar que, de conformidad con la tipología de la metodología de la investigación (Méndez *et al.*, 2011), las actividades de gabinete y de campo abarcan un enfoque mixto para la evaluación a través de una valoración cualitativa nominal, cualitativa ordinal y una cuantitativa. La valoración cualitativa nominal tuvo como finalidad conocer el papel que desempeñan los servidores públicos relacionados con la operación del fondo en relación con los procesos de gestión realizadas para la aplicación de las aportaciones federales. Esta información se complementó con una valoración cualitativa ordinal a través de un análisis de gabinete con base en las evidencias documentales proporcionadas por las entidades evaluadas. Por su parte, en la valoración cuantitativa se analizaron los datos presupuestales y avances de cumplimiento de indicadores.

## Entidades evaluadas

La evaluación del Ramo 33 incluyó las siguientes 15 entidades evaluadas, que de conformidad con la normatividad aplicable ejercen recursos del Ramo 33:

- Dependencias del Poder Ejecutivo: Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Educación (SEV), Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (SIOPE), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Salud (SS) y Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (Sedarpa).
- Organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Veracruz), Instituto de Espacios Educativos (IEE), Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos (IVEA), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep Veracruz), Instituto Veracruzano de la Vivienda (Invivienda) y la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV).
- Organismos autónomos: Universidad Veracruzana (UV) y Fiscalía General del Estado (FGE).
- Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: Dirección General de Administración del Consejo de la Judicatura.

## Presentación de los resultados

En el presente libro se resumen los principales resultados incluidos en los informes finales de las evaluaciones del desempeño de los fondos del Ramo 33 durante el Ejercicio fiscal

2016, contempladas en el PAE 2017, donde el IIESES participó como instancia técnica de evaluación.

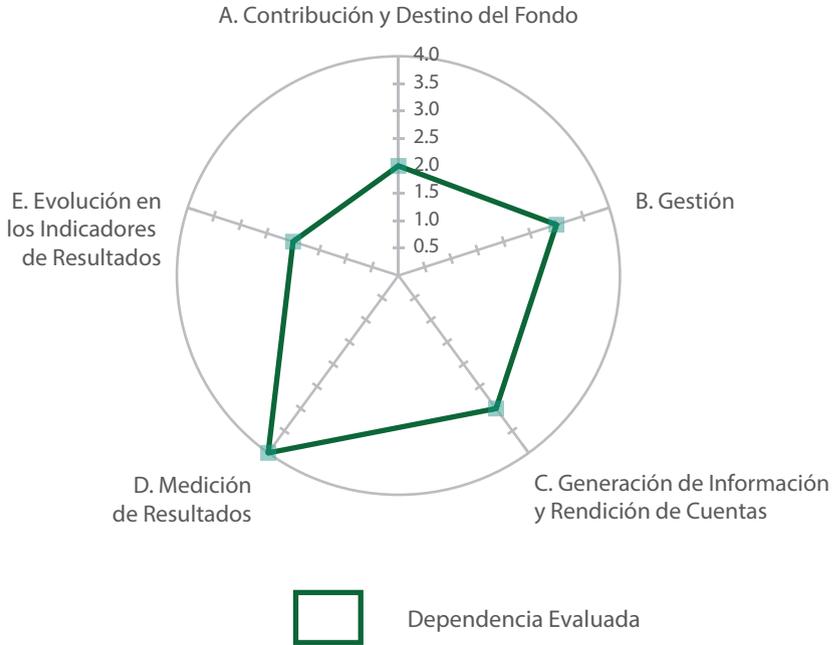
Para efectos ilustrativos, dichos resultados se presentan con base en las siguientes cinco dimensiones de análisis que involucran el desempeño gubernamental y la eficacia en el gasto público:

- A. Contribución y destino. Valora la existencia de diagnósticos, estudios o información estadística que contenga evidencia cuantitativa y/o cualitativa sobre la problemática que busca atender el fondo evaluado, sus orígenes y consecuencias; así como la correspondencia entre el diagnóstico y los criterios utilizados para distribuir las aportaciones en la entidad a fin de alcanzar los objetivos del fondo evaluado (preguntas 1-5 del Anexo 1).
- B. Gestión. Evalúa los principales procesos en la gestión del fondo para identificar los problemas o limitantes que existen, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del fondo evaluado. También se examina la existencia de diagramas de flujo y/o mecanismos documentados que describan los procesos clave en la asignación, ejercicio y seguimiento del fondo evaluado (preguntas 6-10 del Anexo 1).
- C. Generación de información. Se valora la existencia de prácticas para coleccionar información que contribuya a la planeación, asignación y seguimiento de los recursos del fondo evaluado; así como el uso de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana (preguntas 11-13 del Anexo 1).

- D. Medición de resultados. Evalúa los mecanismos que existen para documentar los resultados del fondo, tales como la MIR, indicadores estatales, evaluaciones externas e instrumentos para evaluar la calidad de los servicios públicos derivados del fondo evaluado (preguntas 14, 16 y 17 del Anexo 1).
- E. Evolución en los indicadores de resultados. Se refiere al cumplimiento de las metas reportadas a través de la MIR en los indicadores de fin y propósito (pregunta 15 del Anexo 1). En este caso, el criterio utilizado para asignar la calificación fue el siguiente: 0, si el avance en los indicadores de fin y propósito de la MIR es inferior a 20% de la meta programada; 1, si el avance en los indicadores de fin y propósito de la MIR es superior a 20% e inferior a 40% de la meta; 2, si el avance en los indicadores de fin y propósito de la MIR es superior a 40% e inferior a 60% de la meta; 3, si el avance en los indicadores de fin y propósito de la MIR es superior a 60% y menor a 80% de la meta; y 4, si el avance en los indicadores de fin y propósito de la MIR es superior a 80% e inferior a 100% de la meta.

En todos los casos, en este libro los resultados se representan mediante gráficas radiales que permiten exponerlos esquemáticamente en las secciones evaluadas, en donde la escala de calificaciones va de 0 a 4, que representan niveles de desempeño pésimo, deficiente, regular, bueno y óptimo, respectivamente.

**FIGURA 2.4. Ejemplo de la presentación de los resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño 2017**



FUENTE: Elaboración propia.

Finalmente, es pertinente mencionar que cada etapa del presente estudio mantuvo la directriz del enfoque cuantitativo, dado que este representa un conjunto de procesos secuenciales y probatorios. En otras palabras: “Cada etapa precede a la siguiente y no podemos ‘brincar o eludir’ pasos, el orden es riguroso, aunque, desde luego, podemos redefinir alguna fase” (Hernández Sampieri *et al.* 2010: 4).

## Referencias

- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2016). En <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/files/2017/03/Código-Financiero.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Gaceta Oficial del Estado de Veracruz (2013). *Decreto Número 875 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave Núm. Ext. 332*. Disponible en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2014/07/Gaceta-reforma-CF-y-LOPE.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Hernández Guerson, E. (2001). *Formación de académicos en investigación cualitativa*. Antología. Departamento de Desarrollo de Competencias Académicas. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Hernández Sampieri, R. *et al.* (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley de Desarrollo Social (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264\\_010616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf) [consultado en octubre de 2017].

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (2017). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016). En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2017). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley de Planeación (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Manning, N., y Arizti, P. (2010). *Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público: Desarrollo del marco para el presupuesto basado en la información del desempeño*. Banco Mundial y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPPUBSECGOV/Resources/Mexico\\_Gasto\\_Publico\\_Libro.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPPUBSECGOV/Resources/Mexico_Gasto_Publico_Libro.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Méndez, I., Namihira, D., Moreno, L. y Sosa, C. (2011). *Protocolos de investigación. Lineamientos para su elaboración y análisis*. México: Trillas.
- Mendoza, N. A. (2012). *Manual para determinar necesidades de capacitación y desarrollo*. México: Trillas.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf) [consultado en octubre de 2017].

- Ortiz, A., Rivero, G. (2007). *Desmitificando la Teoría del Cambio*. En [http://www.rootchange.org/about\\_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf](http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Rogers, P. (2014). *La Teoría del Cambio. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*. En [https://www.unicefirc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change\\_ES.pdf](https://www.unicefirc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Santos Guerra, M. A. (1993). *Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la evaluación cualitativa de centros escolares*. Madrid: Akal.
- Sefiplan (2017). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2016 de la de la Administración Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/04/PAE-2017.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Sefiplan (2012). *Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2014/05/tf01-lin-grals-adop-ppto-bas-resul.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Sefiplan (2013). *Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/02/Linamientos-SED-GacetaOficial.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- SHCP, SFP y Coneval (2007). *Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales*. En [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos\\_grales\\_evaluacion.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos_grales_evaluacion.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Taylor S. J. y Bogdan R. (1997). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

- Torres Hernández, R. M. (2008). *La práctica de la investigación educativa. La construcción del objeto de estudio*. México: Universidad Pedagógica Nacional/ Colegio de Estudios de Posgrados de la Ciudad de México.
- Weiss, C. (1995). *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families in New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. En <https://canvas.harvard.edu/files/1453087/download?...frd=1> [consultado en octubre de 2017].



### 3. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

*Luz Angélica Gutiérrez Bonilla*

*Carlos Reyes Sánchez*

*Manuel Suárez Gutiérrez*

La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto.

García y García, 2010: 92.

#### **Resumen**

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) tiene como objetivo contribuir al financiamiento de las acciones que realizan las entidades federativas en materia educativa, fundamentalmente las relativas al pago de nómina del personal que ocupa las plazas federales transferidas a las entidades federativas. Los resultados obtenidos en la Evaluación del Desempeño de este fondo se enmarcan de manera positiva en la contribución del mismo durante el 2016, para el fortalecimiento de la Educación Básica. No obstante, dentro de sus áreas de oportunidad destaca la necesidad de generar un diagnóstico relativo a las necesidades de recursos

materiales requeridos para la presentación de los servicios de Educación Básica y Normal. Adicionalmente, de cara al sostenimiento de los servicios de Educación Básica en Veracruz, se recomienda analizar las plazas de subsidio estatal autorizadas antes y después del FONE, así como su impacto en las finanzas públicas estatales.

La versión completa de la Evaluación del Desempeño puede ser consultada en el informe final del FONE,<sup>25</sup> elaborado por el IIESES en calidad de instancia técnica independiente.

**Palabras clave:** FONE, Evaluación del Desempeño, Ramo 33 en Veracruz, nómina educativa.

## Introducción

El FONE surgió en diciembre de 2015 en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), creado éste en 1998 con el objetivo de otorgar recursos a las entidades federativas para financiar los servicios educativos derivados de la descentralización educativa de 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.<sup>26</sup>

En el contexto nacional, el FONE se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con la meta III denominada “México con educación de calidad”, donde se menciona que

La educación de calidad será la base para garantizar el derecho de todos los mexicanos a elevar su nivel de vida y contribuir al progreso nacional mediante el desarrollo de sus habi-

---

25 <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/Informe-Final-FONE.pdf>

26 En Fierro Evans, C. *et al.* (2009) puede consultarse un panorama general sobre la descentralización educativa en México.

lidades, conocimientos y capacidad innovadora e impulsando valores cívicos y éticos, que permitan construir una ciudadanía responsable y solidaria con sus comunidades (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013: 34-35).

A nivel estatal, en 2016 el FONE representó para Veracruz el 56% del Ramo 33. De conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se encuentran etiquetados para:

- a. Pagar servicios personales del personal que ocupa las plazas federales transferidas a las entidades federativas.<sup>27</sup>
- b. Cubrir gastos de operación relacionados con las atribuciones de las entidades federativas en materia de Educación Básica y Normal, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación. Estos gastos se refieren a erogaciones vinculadas con el apoyo a la Educación Básica o a la formación de docentes, y que se encuentren comprendidas en los capítulos de gasto denominados Materiales y suministros y Servicios generales del clasificador por objeto del gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable.<sup>28</sup>

El FONE se caracteriza por transferir a la Federación el pago de la nómina de los trabajadores federalizados de Educación Básica, por lo que a partir de su surgimiento la Tesorería de

la Federación (Tesofe) realiza directamente dichos pagos con cargo a los recursos del FONE correspondientes a cada entidad federativa. Por su parte, los

---

27 Las plazas federales son las contempladas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios registrados en el Sistema de Información y Gestión Educativa referidas en el artículo 12, fracción x, de la Ley General de Educación.

28 El Clasificador por objeto del gasto es un instrumento que permite ordenar, sistematizar y homogeneizar los conceptos de gasto. Puede consultarse en: [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_006.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf)

recursos etiquetados para gastos de operación son transferidos por la Tesofe a la SEV a través de la Sefiplan.

Al respecto, en la Tabla 3.1 se presenta el presupuesto autorizado y ejercido del FONE por capítulo de gasto durante 2016. El presupuesto autorizado corresponde al monto publicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2016, mientras que el presupuesto ejercido se define como “el momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente” (DOF, 2015: 2).

**TABLA 3.1. Presupuesto autorizado vs presupuesto ejercido, de acuerdo al Clasificador por objeto del gasto (mdp)**

Capítulo de Gasto	Aprobado (A)	Ejercido (B)	Avance Presupuestal (B/A)
Servicios Personales	25,038.2	24,893.8	99.4%
Materiales y Suministros	88.1	27.3	31.0%
Servicios Generales	326.1	252.6	77.5%
<b>Total</b>	<b>25,452.4</b>	<b>25,173.7</b>	<b>98.9%</b>

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

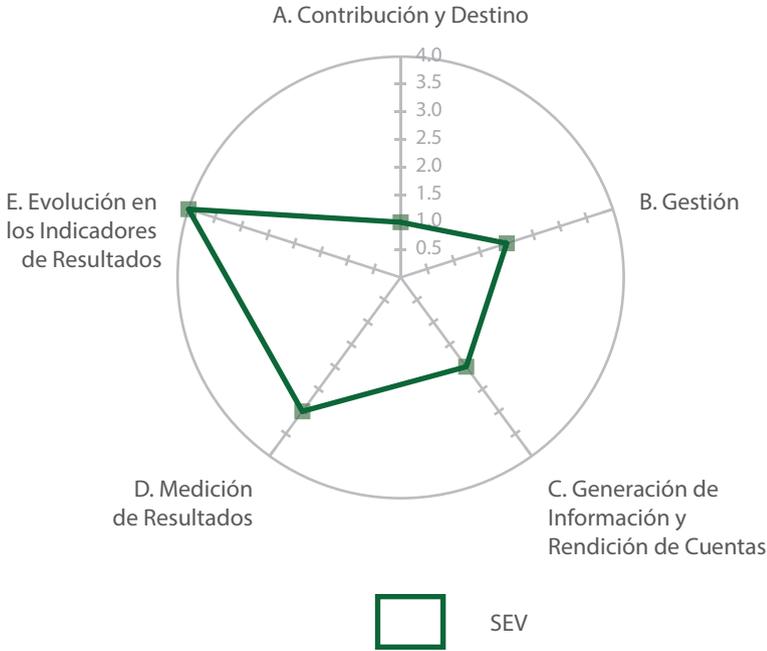
En 2016 el monto aprobado del FONE para Veracruz fue de 25,452.4 mdp, etiquetados la mayoría para pagar servicios personales (25,038.2 mdp, equivalentes al 98.4% del total). Su avance presupuestal, es decir, el porcentaje de recursos ejerci-

dos en comparación con los autorizados, alcanzó casi la totalidad del FONE (98.9%). Sin embargo, el avance presupuestal no presentó un comportamiento uniforme dentro de los distintos capítulos del gasto. En el correspondiente a Servicios personales, el avance presupuestal fue de 99.4%, mientras que para Gastos de operación fue de 31.0% y 77.5% para Materiales y suministros y Servicios generales, respectivamente. De acuerdo con el testimonio de funcionarios de la SEV, esta diferencia se explica por el hecho de que, a diferencia de los Servicios personales, cuyo pago lo realiza directamente la Tesofe a los trabajadores federalizados de Educación Básica, los recursos correspondientes a Gastos de operación son transferidos, primero de la Tesofe a la Sefiplan y, posteriormente, de la Sefiplan a la SEV, lo que conlleva una serie de trámites que dificultan su avance presupuestal.

### **Principales resultados de la evaluación**

La Gráfica 3.1 resume los resultados obtenidos en las cinco dimensiones consideradas durante el ejercicio de Evaluación del Desempeño, definidas como Contribución y destino, Gestión, Generación de información y rendición de cuentas, Medición de resultados y Evolución en los indicadores de resultados. En todos los casos, la escala de calificaciones va de 0 a 4, que representan niveles de desempeño pésimo, deficiente, regular, bueno y óptimo, respectivamente.

**GRÁFICA 3.1. Resultados de la Evaluación del Desempeño del FONE**



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

En la Gráfica 3.1 se observa que las principales fortalezas en el desempeño del FONE en Veracruz se encuentran en la dimensión denominada Evolución en los indicadores de resultados que mide el grado de cumplimiento en las metas y objetivos establecidos en los indicadores de desempeño del FONE, generados por el gobierno federal a través de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Por su parte, las principales deficiencias se localizan en el apartado Contribución y destino, que evalúa los diagnósticos, estudios o información estadística con eviden-

cia cuantitativa y/o cualitativa sobre la problemática que busca atender el FONE, así como la correspondencia entre el diagnóstico y los criterios utilizados para distribuir las aportaciones en la entidad a fin de alcanzar sus objetivos.

## **A) Contribución y destino**

Los objetivos del FONE se encuentran vinculados a los del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta III. México con educación de calidad; así como al Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016: Capítulo III. Construir el presente: Un mejor futuro para todos: II.4 Educación de calidad: Clave de la prosperidad; y al Plan Sectorial de Educación 2011-2016.

De igual forma, mediante entrevistas a funcionarios de la SEV pudo constatar que hay personal altamente cualificado y un amplio conocimiento de la normatividad aplicable al FONE; asimismo, durante el Ejercicio fiscal 2016 no se elaboró ningún diagnóstico sobre las necesidades de los recursos materiales requeridos para presentar los servicios de Educación Básica y Normal.

Lo anterior resulta particularmente importante para que en un futuro se pueda corregir el avance financiero correspondiente a Gastos de operación que durante 2016 fueron de 31.0% y 77.5% para Materiales y suministros y Servicios generales, respectivamente (ver Tabla 3.1). En la medida en que la SEV identifique y documente las necesidades de gasto que pudieran financiarse con estos recursos se podrán agilizar los trámites con la Sefiplan y, sobre todo, evitar un ejercicio del gasto inercial como el observado durante 2016 para los Gastos de operación.<sup>29</sup>

---

29 En los lineamientos del Gasto de operación del FONE se puede encontrar una definición completa de los rubros que pueden financiarse con estos recursos.

## **B) Gestión**

En esta sección se evaluaron los principales procesos que utiliza la SEV para la gestión del fondo. Se verificó que existe una adecuada coordinación entre las instancias federales y estatales responsables de la ejecución del FONE, principalmente en lo relativo a servicios personales, que representan el 98.4% del fondo, en donde además existen diversos mecanismos que permiten documentar y sistematizar el destino de las aportaciones como el Sistema de Administración de Nómina, que valida la nómina con base según los lineamientos y disposiciones emitidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Adicionalmente, a nivel estatal la SEV cuenta con diversos flujogramas en los que se describen los procesos claves para la asignación, ejercicio y seguimiento del FONE.

No obstante, para el restante 1.6% del FONE etiquetado para gastos de operación –destinado en 2016 a los capítulos de gasto de Materiales y suministros y Servicios generales– se detectaron deficiencias en la ministración de los recursos por parte de la Sefiplan hacia la SEV, lo que originó que ambos capítulos de gasto únicamente se ejercieran 279.9 mdp, de los 414.2 autorizados para dicho fin (ver Tabla 3.1).

## **C) Generación de información y rendición de cuentas**

La Evaluación del Desempeño permitió identificar que la SEV colecta y, en su caso, genera información para planear, asignar y dar seguimiento a los recursos humanos y materiales requeridos para la prestación de los servicios de Educación Básica y Normal. Esto lo realiza principalmente a través de los siguien-

tes mecanismos: El Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la SHCP; el Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño (SIED) administrado por la Secretaría de Finanzas y Planeación; el Sistema de Indicadores para la Planeación y el Seguimiento (SIPSE) implementado por la SEP; el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIEE) y el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE).

## **D) Orientación y medición de resultados**

La Evaluación del Desempeño constató que durante el Ejercicio fiscal 2016 la SEV informó en tiempo y forma a la SHCP sobre la asignación y destino de los recursos del fondo mediante los informes trimestrales del SFU.

## **E) Avance en los Indicadores de resultados**

De conformidad con su MIR, la finalidad del FONE es contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica y la formación integral de los grupos poblacionales mediante el fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar. Para ello, la MIR reconoce un indicador a nivel de Propósitos, otro a nivel de Componentes y tres más a nivel de Actividades.

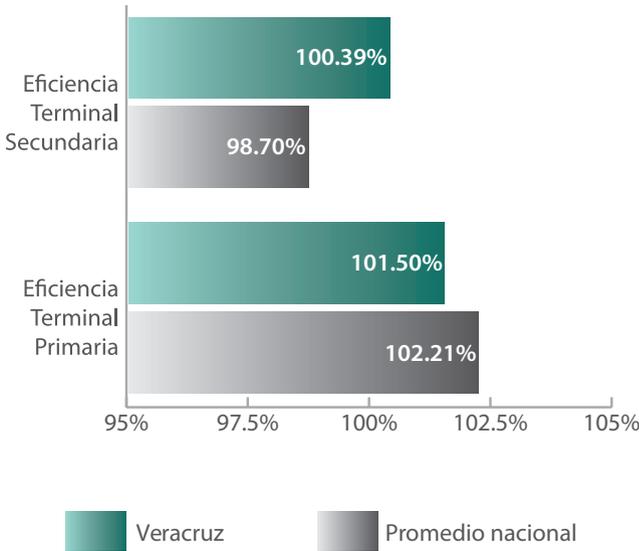
### **E.1. Resultados de los indicadores a nivel de propósito**

Buscan identificar los resultados directos que genera el programa en la población objetivo. En el caso del FONE, este objetivo es que las niñas(os) tengan acceso a los servicios de Educación Básica y completen sus estudios. En el caso de Veracruz,

a partir de los resultados del Informe Trimestral de Avances del SFU, correspondientes al cuarto trimestre de 2016. La Gráfica 3.2 ilustra que

- El porcentaje de eficiencia terminal en educación secundaria (escuelas apoyadas por el FONE) alcanzó un avance de 100.4% en relación con la meta establecida,<sup>30</sup> superior al 98.7% de avance promedio a nivel nacional.
- El porcentaje de eficiencia terminal en educación primaria (escuelas apoyadas por el FONE) registró un avance de 101.5% en relación con la meta establecida,<sup>31</sup> inferior al 102.2% de avance promedio a nivel nacional.

**GRÁFICA 3.2. Porcentaje de cumplimiento de metas 2016**  
Indicadores a nivel de Propósito



FUENTE: Elaboración propia basada en el informe final del FONE sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017: 69-70).

30 La meta programada fue de 86.61% y la alcanzada, de 86.95%.

31 La meta programada fue de 97.86% y la alcanzada, de 99.33%.

## E.2. Resultados de los indicadores a nivel de Componentes

Identifican los bienes y servicios producidos para cumplir con el propósito del programa. En el caso del FONE, este objetivo es otorgar los servicios educativos en Educación Básica proporcionados por escuelas apoyadas por el FONE. A partir de los resultados del Informe Trimestral de Avances del SFU, correspondientes al cuarto trimestre de 2016, se observa lo siguiente:

- La meta correspondiente a la tasa de escolarización del nivel secundaria alcanzó un avance de 98.5% en relación con la meta establecida,<sup>32</sup> superior al 93.2% de avance promedio a nivel nacional.
- La meta correspondiente a la tasa de escolarización del nivel primaria registró un avance de 98.4% en relación con la meta establecida,<sup>33</sup> superior al 96.2% de avance promedio a nivel nacional.
- La meta correspondiente a la tasa de escolarización del nivel preescolar tuvo un avance de 102.4% en relación con la meta establecida,<sup>34</sup> inferior al 95.0% de avance promedio a nivel nacional.

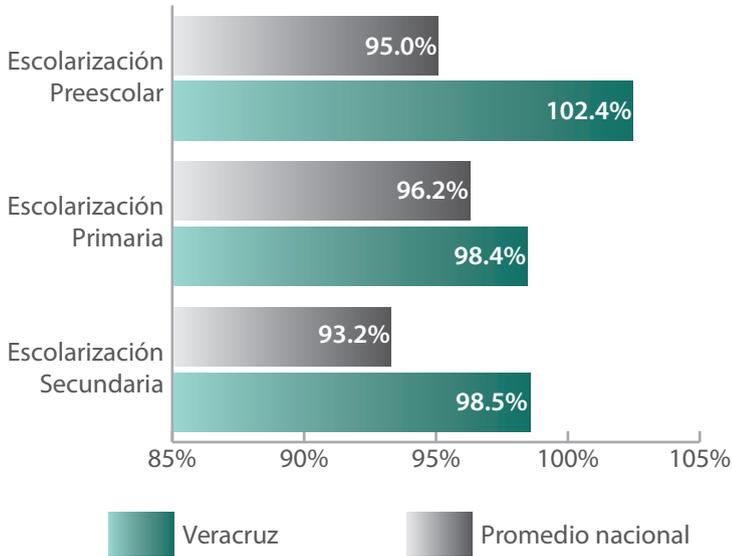
---

32 La meta programada fue de 74.7% y la meta alcanzada, de 73.59%.

33 La meta programada fue de 53.42% y la meta alcanzada, de 52.55%.

34 La meta programada fue de 39.36 y la alcanzada, de 40.31%.

**GRÁFICA 3.3. Porcentaje de cumplimiento de metas 2016**  
**Indicadores a nivel de Componentes**



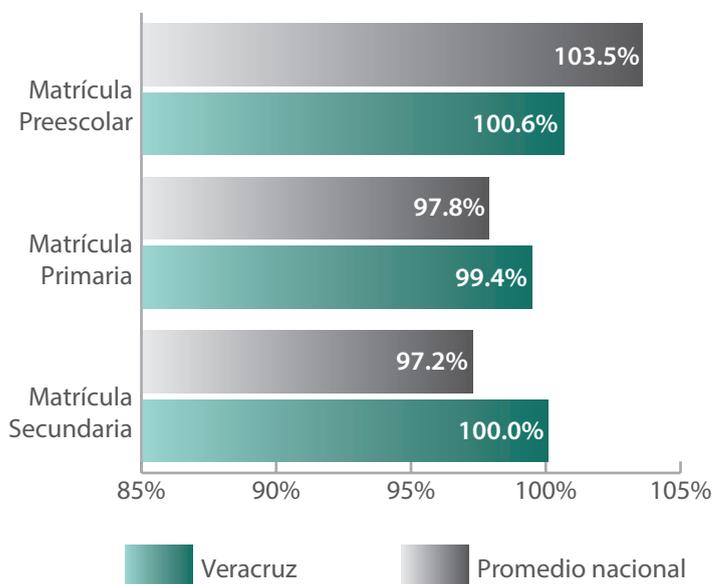
FUENTE: Elaboración propia basada en el informe final del FONE sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017: 71).

## E.2. Resultados de los indicadores a nivel de Actividades

Su objetivo es identificar las principales acciones emprendidas para producir los bienes o servicios de un programa. En el caso del FONE, consiste en la ministración de recursos del FONE en Educación Básica. Para evaluarlo, la MIR considera el indicador de gestión Porcentaje de alumnos matriculados en educación preescolar, primaria y secundaria, atendidos con plazas federalizadas.

A partir de los resultados del Informe Trimestral de Avances del SFU, correspondientes al cuarto trimestre de 2016, se observa lo siguiente:

**GRÁFICA 3.4. Porcentaje de cumplimiento de metas 2016**  
**Indicadores a nivel de Actividades**



FUENTE: Elaboración propia basada en el informe final del FONE sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017: 69-72).

- La meta correspondiente al porcentaje de alumnos matriculados en educación secundaria, atendidos con plazas federalizadas, alcanzó un avance de 100%,<sup>35</sup> superior al 97.2% de avance promedio a nivel nacional.
- La meta relativa al porcentaje de alumnos matriculados en educación primaria, atendidos con plazas federalizadas, tuvo un avance de 99.4% en relación con la meta establecida,<sup>36</sup> superior al 97.8% de avance promedio a nivel nacional.
- La meta correspondiente al porcentaje de alumnos matriculados en educación primaria registró un avance de 100.6%

35 La meta programada fue de 89.34% y la meta alcanzada, de 89.34%.

36 La meta programada fue de 55.59% y la meta alcanzada, de 55.27%.

en relación con la meta establecida,<sup>37</sup> inferior al 103.5% de avance promedio a nivel nacional.

## Conclusiones y recomendaciones

La Evaluación del Desempeño del FONE permite concluir que dicho fondo contribuyó al fortalecimiento de la Educación Básica en todas sus modalidades. No obstante, aún existen retos y medidas que pueden implementarse para mejorar su contribución en el fortalecimiento de la Educación Básica en Veracruz, entre ellas destacan:

- Para mejorar los criterios utilizados para distribuir las aportaciones del FONE y evitar un ejercicio inercial de los gastos de operación, se recomienda elaborar un documento diagnóstico relativo a las necesidades de recursos materiales requeridos para la presentación de los servicios de Educación Básica y Normal.
- Para mejorar la gestión del fondo, particularmente en los recursos etiquetados para gastos de operación, se sugiere establecer mecanismos de coordinación con la Sefiplan para resolver las deficiencias en la ministración oportuna de dichos recursos.
- Con respecto a la medición de los resultados del FONE, se recomienda realizar una valoración integral del conjunto de los indicadores empleados para medir el desempeño del fondo.

Por otro lado, existen amenazas que podrían obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos del FONE en Veracruz en

---

<sup>37</sup> La meta programada fue de 60.97% y la meta alcanzada, de 61.32%.

el mediano y largo plazo. Entre ellas destaca el impacto negativo que genera en las finanzas públicas de algunas entidades federativas. En Trujillo (2017) se analizan los impactos negativos del FONE 2015 en las finanzas públicas estatales y sus potenciales repercusiones para 2024, derivados de la falta de presupuestación integral de plazas estatales de subsidio federal autorizadas en el FAEB. Este estudio concluye que

Existen impactos negativos en las finanzas de 28 estados por la presupuestación parcial de 30 790 plazas y 738 216 horas de subsidio federal ejercido por personal estatal dictaminado por la SEP. Las proyecciones a 2024 reflejaron que la afectación acumulada sería de 169 152.2 millones de pesos (Trujillo, 2017: 6).

Para Veracruz, el mismo estudio proyecta una afectación acumulada de 12 692.4 mdp para el periodo 2015-2024, derivada de la no presupuestación integral de 7 067 plazas y 37 384 horas estatales de subsidio federal (Trujillo, 2017: 8).

## Referencias

- Fierro Evans, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons (2009). “Descentralización educativa en México. Un recuento analítico”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En <https://www.oecd.org/mexico/44906363.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Consejo Nacional de Armonización Contable (2014). *Clasificador por Objeto del Gasto*. En [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_006.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. En [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465) [consultado en octubre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación (2015). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*. En [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015), [consultado en octubre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación (2015). *Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos*. En [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106086&fecha=20/08/2009&print=true](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106086&fecha=20/08/2009&print=true) [consultado en octubre de 2017].
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gestión%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1> [consultado en julio de 2017]
- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en octubre de 2017].

Sefiplan (2017). Informe Final del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/financiamiento-y-seguimiento-de-programas-de-desarrollo/programa-anual-de-evaluacion-pae-2017/> [consultado en octubre de 2017].

Sefiplan (2017b). *Clasificador por Objeto del Gasto del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/08/01.-Clasificador-por-Objeto-del-Gasto.pdf> [consultado en octubre de 2017].

Trujillo, J. R. “El golpe de timón que recentralizó la política pública para el financiamiento de la Educación Básica en México: avances, retos y pendientes a 2015 en la implementación del Fondo de Aportaciones de Nómina Educativa y Gasto Operativo”. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v13/doc/1929.pdf> [consultado en octubre de 2017].



## 4. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

*Diana D. Del Callejo Canal  
Margarita E. Canal Martínez*

### Resumen

El Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA) es uno de los fondos de aportaciones del Ramo 33<sup>38</sup> que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas para apoyar el cumplimiento de sus funciones relacionadas con los servicios de salud. En este capítulo se realiza un sumario sobre los principales hallazgos cuantitativos y cualitativos obtenidos como resultado de la Evaluación del Desempeño de dicho fondo. Asimismo, se identificaron las debilidades y áreas de oportunidad. En este tenor y considerando su función fundamental –la prestación de los servicios de salud para la población veracruzana– se reconoce la necesidad y se propone (dada la disponibilidad de recursos humanos) una línea de acción inmediata referente a mejorar y/o capacitar al personal, para su formación alineada con las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población. Para ello se requiere definir programas y proyectos que tiendan a fortalecer a la ejecutora y cumplir con las funciones de forma pertinente y eficaz.

La versión completa de la Evaluación del Desempeño del FASSA puede ser consultada en su informe final,<sup>39</sup> donde el IIESES participó como instancia técnica independiente.<sup>40</sup>

---

38 "Las Aportaciones Federales tienen como marco normativo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus ocho fondos constitutivos" (Cámara de Diputados, 2016: 6), y cuya asignación para Veracruz puede observarse en el Ramo 33 Aportaciones Federales para el Estado de Veracruz, 2015-2016, del mismo documento.

39 Disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/Informe-Final-FASSA.pdf>

40 Se entiende por instancia técnica independiente a aquellas ajenas a las dependencias y entidades

**Palabras clave:** FASSA, Evaluación del Desempeño, Ramo 33 en Veracruz, Servicios de Salud.

## Presentación

Un tema prioritario en la política institucional de México es realizar evaluaciones sistemáticas sobre la calidad de los servicios que prestan sus instituciones federales y estatales. En todos los estados existe una dependencia abocada a ello. En Veracruz está la Secretaría de Finanzas y Planeación (Sefiplan), que a través de la Subsecretaría de Planeación realiza un proceso anual de Evaluación del Desempeño a las dependencias que reciben recursos del Ramo 33.<sup>41</sup>

La evaluación institucional se realiza para comprobar que los recursos asignados a la ejecutora del FASSA, en este caso la Secretaría de Salud de Veracruz (Sesver), han sido aplicados con la pertinencia y calidad de la gestión, y que los resultados obtenidos del trabajo institucional en todos sus procesos internos y externos estén en concordancia con la misión y función social hacia la población veracruzana.

Para el FASSA la evaluación institucional a la ejecutora consistió en la obtención de información con datos cualitativos y estadísticas de sus programas que impactan positiva o negativamente en la sociedad veracruzana. En la evaluación se distinguen los elementos positivos y aquellos en los que no se han obtenido los resultados esperados.

---

ejecutoras del Ramo 33, que provengan preferentemente de instituciones de educación superior o de investigación científica (Sefiplan, 2013).

41 De acuerdo con el artículo 289, fracción III, del Código Financiero del Estado de Veracruz, la Sefiplan es la instancia técnica de evaluación, por lo que “diseñará, administrará y operará el Sistema de Evaluación del Desempeño, para medir la eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos públicos de las unidades presupuestales dependientes del Poder Ejecutivo del Estado que permitan su adecuado ejercicio” (Código Financiero para el Estado de Veracruz, 2016: 101).

Dicha evaluación se realizó mediante dos procesos: una autoevaluación de la ejecutora, presentada en un informe por escrito y con sus anexos correspondientes; y otra externa efectuada por un comité interinstitucional externo, conformado con la participación de las figuras operativas designadas por la Sefiplan y la Instancia Técnica Independiente (ITI), conformada por investigadores del IIESES de la Universidad Veracruzana (UV).

Este capítulo tiene el propósito de socializar una parte del informe final de resultados de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) de los recursos del FASSA concerniente al Ejercicio fiscal 2016, determinada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 de la Sefiplan, autorizado el 26 de abril de 2017.

La evaluación se realizó teniendo como referencia la base metodológica de los términos de referencia emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y adecuados por la Sefiplan, utilizando la información proporcionada por el Sesver.

## **Finalidades del FASSA**

El objetivo del FASSA es proporcionar los:

servicios necesarios para garantizar el derecho a la salud de sus habitantes, condición fundamental para reducir las brechas sociales que afectan primordialmente a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad. Las actividades que realizan están comprendidas en acciones de prevención, promoción, control de enfermedades, protección contra riesgos sanitarios; y atención médica, entre otras (SHCP, 2015: 3).

La distribución del FASSA se realiza conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los convenios firmados para tal efecto. Al respecto, tanto la Federación como las entidades federativas se basan en acatar sus respectivas competencias en materia de salubridad general, coordinando sus atribuciones tal como se establece en los acuerdos de coordinación suscritos por la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo. Asimismo:

Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen (LCF, 2016: 30).

Y de forma específica, de acuerdo con el artículo 30 de la LCF, “el monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos” (LCF, 2016: 30), señalados en la Tabla 4.1.

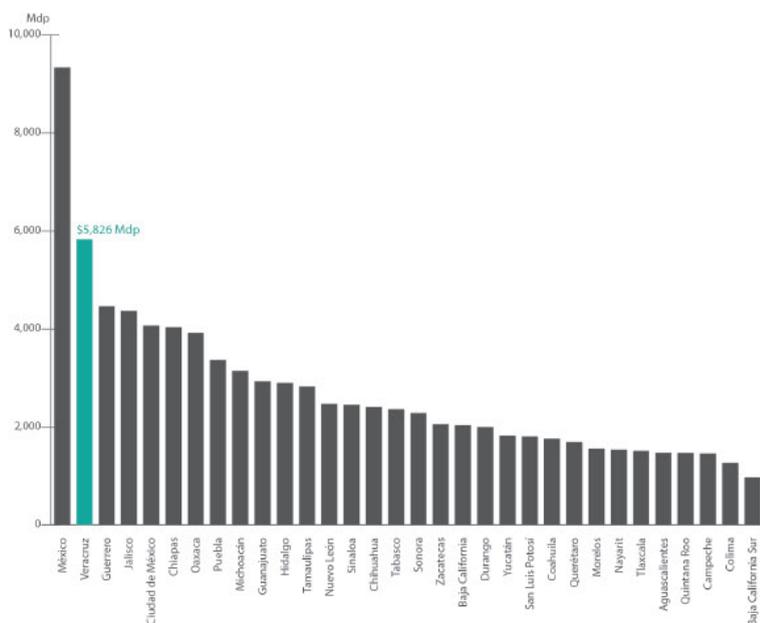
**TABLA 4.1. Destino de los recursos del FASSA**

I.	Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
II.	Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al afecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar al ejercicio fiscal que se presupueste.
III.	Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que, para iguales fines, sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros.
IV.	Y, por último, por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud.

FUENTE: Elaboración a partir de información de la LCF (2016: 30-31).

Durante el Ejercicio fiscal 2016 Veracruz fue la segunda entidad federativa con mayor presupuesto autorizado del FASSA, con 5,389.8 mdp, que representó el 6.65% del presupuesto total nacional.

**GRÁFICA 4.1. Monto autorizado del FASSA por entidad federativa<sup>42</sup>**



FUENTE: Elaborado a partir del 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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33 (*Diario Oficial de la Federación*, 2015).

Es importante destacar que de acuerdo con la Evaluación del Desempeño realizada a la ejecutora durante el Ejercicio fiscal 2016 no se realizó ningún diagnóstico para determinar si las asignaciones presupuestales del fondo son suficientes para satisfacer las necesidades sociales consideradas en las funciones del FASSA. Asimismo, durante 2016 el presupuesto ejercido fue inferior al aprobado en cada capítulo de gasto.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> En: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016).

<sup>43</sup> El presupuesto autorizado corresponde al monto publicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2016, mientras que el presupuesto ejercido se refiere a las afectaciones presupuestales aprobadas por las autoridades competentes (cuenta por liquidar o documento equivalente).

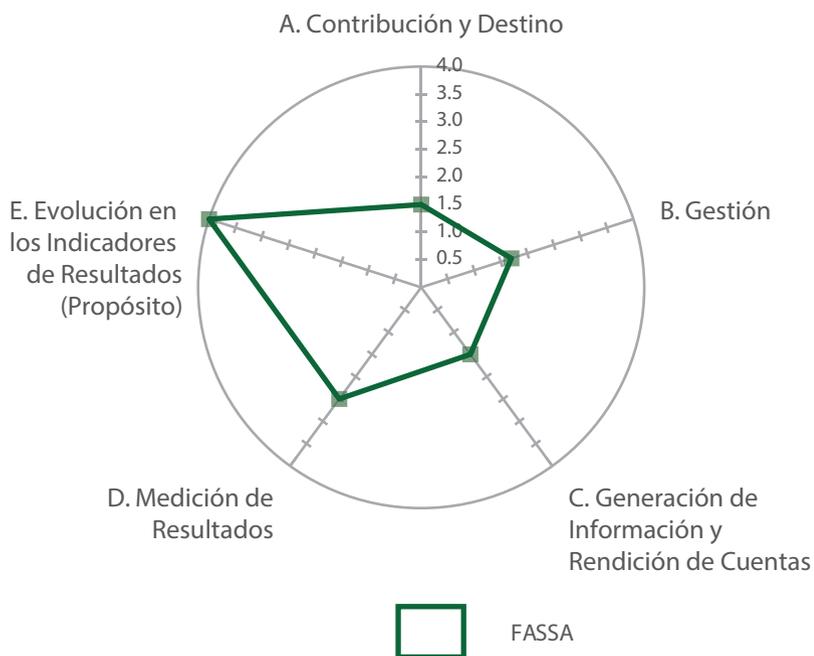
## Principales resultados de la evaluación

La evaluación realizada en junio y julio de 2017 tuvo como finalidad general valorar el desempeño y destino de las aportaciones del FASSA con respecto al cumplimiento de sus objetivos, metas, eficiencia y calidad para mejorar su gestión, resultados y rendición de cuentas.

La Gráfica 4.2 resume los resultados obtenidos en los cinco apartados considerados durante el ejercicio de la evaluación, en donde los niveles de desempeño se representan a través de la siguiente escala de calificaciones: 0 (pésimo), 1 (deficiente), 2 (regular), 3 (bueno) y 4 (óptimo).

Como puede observarse en la gráfica, el rubro mejor evaluado correspondió al apartado Evolución en los indicadores de Resultados, que mide el grado de cumplimiento con respecto a las metas y objetivos establecidos en los indicadores de desempeño del FASSA, generados por el gobierno federal a través de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). En el caso del FASSA, existen dos indicadores: uno a nivel de Propósito denominado Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico; y otro a nivel de Fin denominado Razón de mortalidad materna de mujeres sin seguridad social. Ambos obtuvieron un resultado óptimo, en virtud de que su porcentaje de cumplimiento con respecto a las metas establecidas fue de 95.48% y 87.28%, respectivamente. Sin embargo, en los apartados correspondientes a Contribución y destino, Gestión y Generación de información y rendición de cuentas, los resultados fueron deficientes. A continuación se detallan gráficamente las debilidades y áreas de oportunidad detectadas en los apartados.

**GRÁFICA 4.2. Resultados de la evaluación de desempeño del FASSA**  
**Propósito**



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

### A. Contribución y destino

Derivado del ejercicio de evaluación, se verificó que la entidad ejecutora del FASSA no tiene plenamente identificados los objetivos y rubros en los que se puede ejercer el presupuesto según la normatividad. De acuerdo con los servidores públicos de Sesver entrevistados, durante el Ejercicio fiscal 2016 no se realizaron diagnósticos en los que se identifiquen las necesi-

dades de recursos humanos y materiales para la prestación de servicios de salud.<sup>44</sup>

Adicionalmente, existe un modelo de presupuesto incrementalista, por lo que se recomienda poner en práctica Presupuestos basados en resultados, en donde se incorporen en las decisiones presupuestarias las consideraciones necesarias sobre resultados y desempeño para elevar la calidad e impacto en el gasto público para beneficio de la población veracruzana.

## **B. Gestión**

Durante el Ejercicio fiscal 2016 el principal reto de la ejecutora estuvo vinculado a los mecanismos de coordinación con la Sefiplan para realizar las transferencias de los recursos de FASSA de manera oportuna y, con ello, poder ejecutar todas las actividades, así como las prestaciones de los servicios de salubridad en la entidad.

Adicionalmente, partiendo de las entrevistas al personal responsable del fondo, durante 2016 no existió suficiente coordinación e integración en las diferentes áreas de la entidad ejecutora ni intercambio de información para tener una mejor organización en la planeación, gestión y control, y no cumplieron en tiempo y forma con lo requerido; de igual manera, no se presentaron documentos normativos relativos a los procesos de gestión del fondo, manuales de procedimientos, documentos programáticos y financieros, sistemas y documentos institucionales, entre otros.

---

44 De acuerdo con la metodología implementada para la evaluación del desempeño de los fondos federales del Ramo 33 descrita en el capítulo 2 del presente libro, en el caso del FASSA se entrevistaron a servidores públicos de la Sesver. Los testimonios de las entrevistas realizadas pueden consultarse en el informe final del FASSA sobre el Ejercicio fiscal 2016 (Sefiplan, 2017).

## C. Generación de información y rendición de cuentas

De acuerdo con los entrevistados, el seguimiento del ejercicio de las aportaciones y la rendición de cuentas se realizó principalmente a través de los informes mensuales y trimestrales generados por la propia entidad ejecutora, a través de ellos reportaron el avance físico financiero de los recursos del FASSA, incluyendo montos y metas cumplidas. Sin embargo, la información no es homogénea, lo que impide compararla con base en pautas de armonización contable. Asimismo, no proporcionó una cuantificación de la población abierta, de la plantilla de personal ni información de la infraestructura médica y los indicadores de salud.

## D. Orientación y medición de resultados

Los principales mecanismos para medir los resultados del FASSA en Veracruz durante 2016 fueron:

- Los informes sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos, reportados a través de la MIR registrada en el Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), una herramienta muy útil para esquematizar el desempeño de los programas gubernamentales, donde se describe “el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales” (SHCP, SFP y Coneval, 2007: 2).<sup>45</sup>
- La evaluación integral. La ejecutora no proporcionó información pertinente en la mayoría de los rubros, lo que im-

---

<sup>45</sup> Para una explicación más detallada sobre la MIR, consultar el primer capítulo de este volumen.

pide tener evidencia para la rendición de cuentas y valorar las metas sustantivas, físicas y el destino de gasto de los recursos del FASSA y su impacto de respuesta a las necesidades de la población considerada en su misión.

- La presentación de información referente a indicadores, reportes y evaluaciones, elaborados según la normatividad institucional federal y estatal, y en los tiempos acordes a las leyes y acuerdos. En este rubro, la dependencia no proporcionó instrumentos para medir la calidad de los servicios de salud, para señalar y justificar sus características, resultados y la frecuencia de su aplicación y/o medición; y en caso de considerarlo, las áreas de oportunidad identificadas en los instrumentos empleados. Además se debe explicar cómo se usan los instrumentos del sistema nacional de Indicadores de Calidad en Salud (Indicas) de la Secretaría de Salud, y procurar definir los que le sean apropiados como una herramienta que permite registrar y monitorear indicadores de calidad en las unidades de los servicios de salud.

En suma, la ejecutora evidenció que durante 2016 no presentó información pertinente en la mayoría de los rubros, necesaria para medir adecuadamente los resultados del fondo.

## **E. Avance en los Indicadores de resultados**

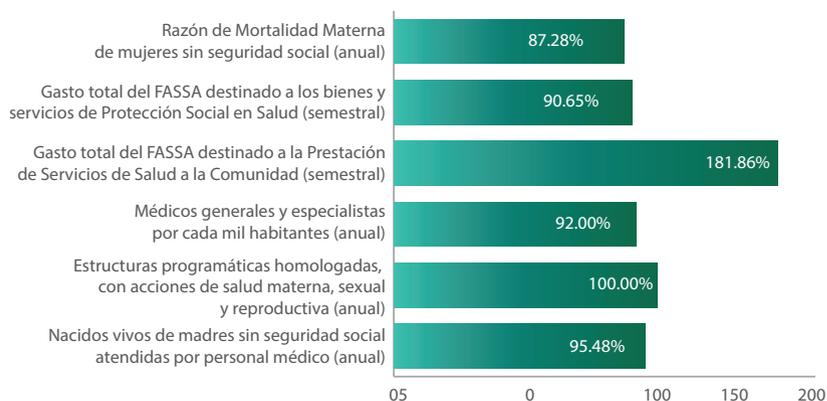
En los informes sobre el ejercicio del FASSA reportados a través de la MIR registrada en el PASH se identifican varios indicadores: uno de Propósito, referente al “porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico”; y otro a nivel de Fin, alusivo a la “razón de mortalidad materna de

mujeres sin seguridad social”. El resto de indicadores son dos a nivel de Componentes (porcentaje de estructuras programáticas homologadas con acciones de salud materna, sexual y reproductiva, y médicos generales y especialistas por cada mil habitantes –población no derechohabiente–, respectivamente); y cuatro indicadores a nivel de Actividad (porcentaje del gasto total del FASSA destinado a los bienes y servicios de protección social en salud, y porcentaje del gasto total del FASSA destinado a la prestación de servicios de salud a la comunidad).

Como puede observarse en la Gráfica 4.4, el indicador de “estructuras programáticas homologadas con acciones de salud materna, sexual y reproductiva anual” alcanzó el 100% de avance. Tres indicadores, si bien no alcanzaron el 100%, sí rebasaron el 90% de avance, otro más se ubicó arriba del 85%.

Asimismo, se destaca el porcentaje del indicador Gasto total del FASSA destinado a la prestación de servicios de salud a la comunidad y que la ejecutora comprometió dos metas al año (una por semestre), que alcanzó un avance promedio anual de 181.65%, superior al 100%. Si bien se refleja una superación en este rubro, esto no implica necesariamente un impacto en la salud de la comunidad.

### GRÁFICA 4.3. Cumplimiento de metas MIR 2016



FUENTE: Elaboración propia basada en el Informe Final del FASSA sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017).

Debe destacarse que la finalidad de los indicadores a nivel de Propósito es identificar los resultados directos que genera el programa en la población objetivo. En el FASSA el objetivo es contribuir al logro de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico.

De igual modo, los indicadores a nivel de Fin buscan identificar la contribución del programa al logro de un objetivo del desarrollo nacional. En el FASSA el objetivo es contribuir a disminuir la mortalidad materna de mujeres sin seguridad social. En este caso, en Veracruz se alcanzó en 2016 un avance de 87.58%, que si bien es un porcentaje adecuado, lo ideal sería que no ocurriera dicha mortandad.

## Recomendaciones y conclusiones

Las principales recomendaciones derivadas del ejercicio de evaluación sobre el desempeño del FASSA durante 2016 son las siguientes:

- De acuerdo con la normatividad aplicable, se debe registrar, elaborar, implementar y dar seguimiento a los proyectos de mejora derivados de las recomendaciones efectuadas en las evaluaciones.
- Diseñar y realizar talleres de capacitación por periodos sobre planeación participativa, para que las ejecutoras realicen su plan anual de evaluación y los servidores públicos encargados de la operación del fondo tengan claras las funciones que deben desempeñar. Asimismo, incluir en la planeación la sistematización de resultados para mejorar la evaluación: detección de necesidades, elaboración de diagnóstico y organización financiera, entre otros aspectos.
- Elaborar un diagnóstico institucional del FASSA estructurado con un diagnóstico de Sesver que contenga la cuantificación general y específica de sus necesidades (problemática-causas-efectos).
- Elaborar programas para cumplir los objetivos del fondo, alineados al PVD, al Programa Sectorial y a la normatividad correspondiente; contar con indicadores bien diseñados para que el presupuesto correspondiente sea congruente a las funciones que realiza la ejecutora.
- Actualización permanente de los mecanismos ya implementados en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas de la operación pertinente de los recursos del fondo.

- Definir los diagramas de flujo por la ejecutora para óptimo destino, gestión, operación y resultados de la ejecución de los recursos del fondo.
- Trabajar de manera integrada en la dependencia ejecutora, con la finalidad de compartir información necesaria para aplicar mejor los recursos en función de las necesidades reales de los sectores vulnerables.
- Construir indicadores a partir de una MIR estatal según el método de Matriz de Marco Lógico, a fin de conocer la eficacia y eficiencia de su cumplimiento; elaborar un programa de acciones para resolver las problemáticas detectadas en el fondo.
- Implementar mecanismos de control para fortalecer los procesos y sistemas de control administrativo, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos, la observancia de la normativa y la transparencia que permitan establecer un sistema de control interno consolidado.
- Elaborar un Plan de Desarrollo Institucional (PDI-FASSA) en el que se proponga la consecución de otras fuentes de financiamiento para el cumplimiento de las finalidades del fondo, alineado al PND, PVD, PSE.

La Evaluación del Desempeño institucional es un aspecto fundamental para las entidades ejecutoras de los fondos del Ramo 33 y de otros ajenos a él, ya que a través de ella se provee de información para implementar estrategias y afinar la eficacia de sus funciones. En este sentido, debe considerarse que la importancia de cualquier estrategia que se defina radica en ser un conjunto coherente de acciones y uso de diversos instrumentos en respuesta a una problemática o necesidad y que busca

producir cambios valorados en función de la realidad-objeto y con ello cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos trazados.

De esta manera, el ejercicio sistemático anual de la Evaluación Específica del Desempeño sobre el destino y cumplimiento de los recursos del Ramo 33 permitirá identificar las áreas de fortaleza y de oportunidad, así como las debilidades y amenazas (FODA) de la ejecutora del FASSA, esto suscitará procesos sistemáticos innovadores de cambios y herramientas de gestión para que los resultados sean de calidad.

En suma, la Evaluación del Desempeño del FASSA contribuye a fortalecer las funciones inherentes de la institución (Server); facilita el conocimiento sobre la aplicación de los recursos destinados para lograr sus objetivos y metas, y sus resultados aportan información para retroalimentar y asegurar la calidad de sus actividades y acciones en beneficio de la sociedad.

## Referencias

- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2016). En <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/files/2017/03/Código-Financiero.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Convenio de Coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos del estado de Veracruz. En: [http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion\\_/145.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion_/145.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación (2015). *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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Anexo 35*. En: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015) [consultado en octubre de 2017].
- Fiscalía General del Estado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, suscrito el 14 de enero de 2016. En: <http://transparencia.fiscaliaveracruz.gob.mx/> [consultado en septiembre de 2017].
- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En: <http://pnd.gob.mx/> [consultado en septiembre de 2017].
- Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016. En: <http://www.veracruz.gob.mx/plan-veracruzano-de-desarrollo/> [consultado en septiembre de 2017].
- Programa Sectorial de Educación de la Secretaría de Educación Pública 2013-2018. En: [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa\\_sectorial\\_de\\_educacion\\_13\\_18#.Wcqf\\_FuCyJA](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.Wcqf_FuCyJA) [consultado en septiembre de 2017].

- Programa Veracruzano de Educación 2011-2016 En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/08/ft07-ps-pvd-11-16-pve-4.pdf> [consultado septiembre de 2017].
- PresupuestodeEgresosdelaFederación2016:Recursos identificados para el estado de Veracruz (2016). En: <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2016/pef2016/ver.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2013). *Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/02/lineamientos-SED-gacetaoficial.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2017). *Informe del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud*. En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/financiamiento-y-seguimiento-de-programas-de-desarrollo/programa-anual-de-evaluacion-pae-2017/> [consultado en septiembre de 2017].
- SHCP, SFP y Coneval (2007). *Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales*. En: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos\\_grales\\_evaluacion.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos_grales_evaluacion.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- SHCP, INAP y BID (2011). *Resumen Ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*. En: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- SHCP (2015). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Estrategia Programática*. En: [http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33\\_ep.pdf](http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/33/r33_ep.pdf) [consultado en septiembre de 2017].

## 5. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

*Josefa Carolina Fortuno Hernández*

*Mónica Rubiette Hákim Krayem*

*Carlos Reyes Sánchez*

### Resumen

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) forma parte del Fondo de Infraestructura Social (FAIS), uno de los recursos del gobierno federal para combatir la pobreza a través del financiamiento de obras y acciones que benefician a la población en situación de pobreza extrema, con alto o muy alto nivel de rezago social.

En este capítulo se presentan los principales resultados obtenidos de la Evaluación del Desempeño para 2016 realizada a este fondo, la cual puede consultarse en el informe final de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Veracruz y el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económico Sociales (IISES) de la Universidad Veracruzana, que fungió como instancia técnica independiente.<sup>46</sup>

**Palabras clave:** FAIS, FISE, Ramo 33, Evaluación del Desempeño.

---

46 <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/INFORME-FINAL-FISE.pdf>.

## Introducción

El FAIS es uno de los fondos de aportaciones del Ramo 33. Sirve a la Federación para transferir recursos a las entidades federativas, municipios y delegaciones de la Ciudad de México para financiar obras y acciones dirigidas a la población en situación de pobreza extrema y con rezagos en infraestructura básica.

Está integrado por dos subfondos: a nivel estatal, el FISE; y en el ámbito municipal, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Sin embargo, al ser recursos municipales (o en su caso, correspondientes a las delegaciones de la Ciudad de México), este último no forma parte del Programa Anual de Evaluación 2017.

En el contexto nacional, este fondo se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Meta Nacional II (México Incluyente), en la que se considera el Objetivo 2.5: “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, mediante la Estrategia 2.5.3 que consiste en “lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda” (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, 2013: 65).

El FISE también está alineado al Objetivo 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 cuyo objetivo es “Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social” (Sedesol, 2013: 43).<sup>47</sup>

---

47 Los servicios básicos son obras relacionadas con agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna.

De manera más específica, el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que los recursos del FISE se encuentran etiquetados para el financiamiento de “obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad” (LCF, 2016: 32). Además dicho artículo subraya que

las obras y acciones que se realicen con los recursos del Fondo [...] se deberán orientar preferentemente conforme al informe anual<sup>48</sup> de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero (*Ibid*).

Los criterios para distribuir el FISE a entidades federativas se encuentran establecidos en el artículo 34 de la LCF y sus principales variables son la población en pobreza extrema y el número de carencias de ésta, publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Durante el Ejercicio fiscal 2016 Veracruz fue la segunda entidad federativa con mayor presupuesto autorizado del FISE, con 773.2 mdp, equivalentes al 10.4% del total nacional, sólo por debajo de Chiapas, que recibió el 17.1% del total nacional. A nivel estatal, este monto se distribuyó conforme se muestra en la Tabla 5.1, considerando las siguientes instancias ejecutoras: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de In-

fraestructura y Obras Públicas (SIOF), Secretaría de Desarrollo

---

48 El informe sobre la situación de pobreza y rezago social lo publica anualmente la Secretaría de Desarrollo Social y presenta estimaciones sobre las carencias sociales en todos los municipios del país. La versión más reciente puede consultarse en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186878/Veracruz.pdf>.

Agropecuario, Rural y Pesca (Sedarpa), Secretaría de Salud (Sesver), la Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV) y el Instituto Veracruzano de la Vivienda (Invivienda).

**TABLA 5.1. FISE 2016. Presupuesto autorizado y ejercido**

Instancia Ejecutora / Presupuesto Autorizado	Programas	Comentarios
Sedesol 363.2 mdp	Programas de Mejoramiento de Vivienda y de Infraestructura Social Básica.	La instancia ejecutora realizó una programación de recursos por 363.2 mdp, de los cuales 276.2 se destinarían a 157 municipios (59 de alto y muy alto rezago social, 50 de medio, 29 de bajo y 19 de muy bajo grado de rezago social); 7.3 mdp para gastos indirectos; y 79.7 mdp a proyectos de agua, drenaje y electrificación. Al 31 de diciembre de 2016, únicamente se tramitaron 24.6 mdp, equivalentes al 6.8% del presupuesto autorizado.
SIOP 105.0 mdp	Programa de Caminos Rurales y Puentes	Durante 2016, la instancia ejecutora realizó una programación presupuesta en beneficio de 15 municipios clasificados dentro de los de mayor rezago social del Estado. Sin embargo, el presupuesto ejercido únicamente fue de 3.2 mdp, equivalentes al 3.0% del presupuesto autorizado.
Sedarpa 90.0 mdp	Programa de Apoyo para la Prevención y Contrarresto de los efectos de la sequía, Proyecto de construcción de bordos de agua para la captación y almacenamiento de agua.	Realizó una programación de recursos por 90.0 mdp, en beneficio de 23 municipios de alto grado de rezago social, para la construcción de bordos para la captación y almacenamiento de agua. Dichos recursos no fueron tramitados para su liberación.
Sesver 90.0 mdp	Programa Presupuestario de Infraestructura de Servicios de Salud	Realizó una programación de 90 mdp para la construcción, sustitución y equipamiento de diversos centros de salud de seis municipios. Sin embargo, ninguno de estos recursos fueron ejercidos durante 2016.
CAEV 35.0 mdp	Diversos programas de agua potable y saneamiento.	Se programaron 35 mdp en beneficio de cuatro municipios con alto y muy alto rezago social. Sin embargo, al 31 de diciembre de 2016, dichos recursos no fueron ejercidos.
Invivienda 90.0 mdp	Programa de Calidad y Espacios para la Vivienda.	Se comprometieron 66.9 mdp en beneficio de 15 municipios (3 de muy alto grado de rezago social, 6 de alto y 6 de grado de rezago social medio). Del total de estos recursos, al 31 de diciembre de 2016, únicamente se encuentran tramitados 33.5 mdp.

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

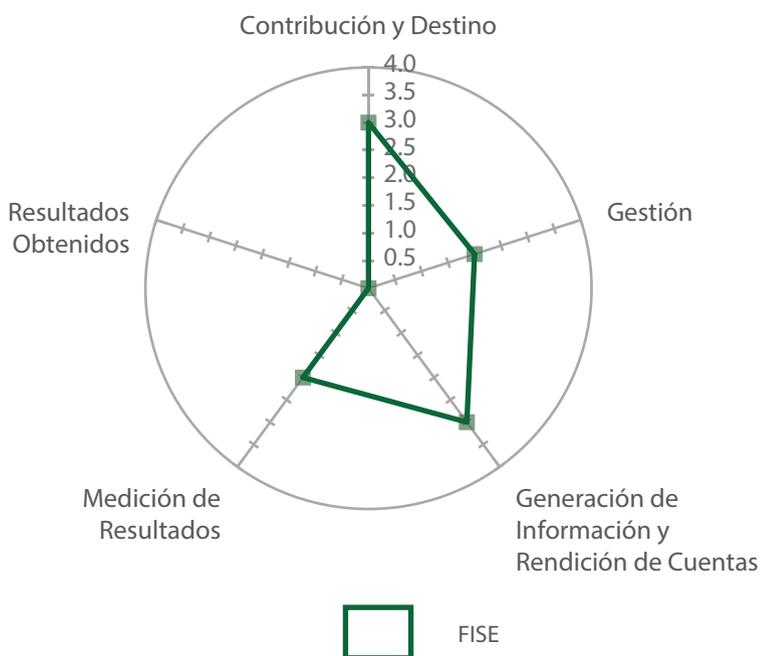
Los comentarios incluidos en la Tabla 5.1 evidencian la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional y la creación de mecanismos que permitan comprometer y ejercer adecua-

damente el presupuesto autorizado del FISE. En dicha columna, de manera reiterativa, se observa que durante 2016 el presupuesto ejercido representó una mínima parte del presupuesto autorizado.

### **Principales resultados de la evaluación**

La Gráfica 5.1 muestra los resultados obtenidos en cada apartado considerado durante el ejercicio de la evaluación, que son: Contribución y destino, Gestión, Generación de información, Medición de resultados y Evolución en los indicadores de resultados. Las calificaciones se establecen del 0 al 4 y tienen las siguientes valoraciones: 4: óptimo; 3: buena; 2: regular; 1: deficiente; y 0: pésima. La principal deficiencia del FISE en Veracruz durante 2016 se ubicó en el apartado de Evolución en los indicadores de resultados, en donde no hubo avance en el cumplimiento de los indicadores de Fin y Propósito contemplados en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del FISE, derivado fundamentalmente por el limitado presupuesto ejercido durante 2016.

## GRÁFICA 5.1. Resultados de la Evaluación del Desempeño



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

### A. Contribución y destino

Este apartado evalúa la existencia de diagnósticos, estudios o algún otro tipo de información que sirva como referencia para orientar el destino de los recursos del FISE. La Evaluación del Desempeño permitió detectar que aun cuando las instancias ejecutoras utilizan como fuente de información el Informe sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y los municipios que publica anualmente la Sedesol, ninguna tiene una estrategia a nivel estatal o, en su defecto, un diagnóstico

vinculado directamente al FISE que analice las poblaciones objetivo. Sólo Sesver cuenta con mayor información al respecto, pues tiene el sistema informático Estudio de regionalización operativa para obtener informes de cobertura de población por jurisdicción y municipio, localidades sin acceso a los servicios de salud, número de hospitales, ámbito de cobertura, así como peticiones de las jurisdicciones sanitarias.

Adicionalmente, se detectó que durante 2016 las instancias ejecutoras no dieron seguimiento a las solicitudes de las organizaciones y comunidades de la población objetivo del FISE.

## **B. Gestión**

En esta sección se evaluaron los principales procesos de las entidades ejecutoras para gestionar el FISE, en donde la deficiencia más sustancial durante el Ejercicio fiscal de 2016 fue la falta de coordinación entre las entidades ejecutoras y la Sefiplan para la transferencia de los recursos.

Por lo anterior, es necesario que a nivel estatal se emitan lineamientos de gestión para el FISE, donde se establezcan estatutos para la coordinación interinstitucional entre las instancias ejecutoras y la Sefiplan, incluyendo lo relativo a plazos y requisitos para la transferencia de los recursos del fondo.

Adicionalmente, es recomendable que las entidades ejecutoras realicen diagramas de flujo en donde se describan los procesos clave en la asignación, ejercicio y seguimiento del FISE, lo anterior puede contribuir a mejorar los procesos de gestión del fondo o, en su defecto, como consulta para el desarrollo cotidiano de sus actividades.

### **C. Generación de información y rendición de cuentas**

Este apartado evalúa la existencia de prácticas para coleccionar información que contribuya a la planeación, asignación y seguimiento de los recursos del FISE; así como el uso de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Al respecto, se detectó que las instancias ejecutoras poseen información referente a indicadores, reportes y evaluaciones que se elaboran y presentan según la normatividad institucional federal y estatal. De igual forma, existen procedimientos precisos para recibir y tramitar solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, ninguna entidad ejecutora posee mecanismos de participación ciudadana.

### **D. Orientación y medición de resultados**

Los principales mecanismos para medir resultados del FISE en Veracruz son:

- Los informes sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos, reportados a través de la MIR registrada en el Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), herramienta muy útil para esquematizar el desempeño de los programas gubernamentales y en donde “se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales.” (SHCP, SFP y Coneval, 2007: 2).
- La Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), herramienta diseñada por la Sedesol del gobierno federal

para que las entidades federativas y municipios registren las obras y proyectos que realizan con el FAIS. El objetivo es “identificar la incidencia de los proyectos que realicen las entidades, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en los indicadores de situación de pobreza y rezago social” (Sedesol, 2016: 4).

Sin embargo, ninguna instancia ejecutora cuenta con indicadores estatales que permitan generar un valor agregado a la información que transmiten la MIR y la MIDS.

### **E. Avance en los indicadores de resultados**

La Evaluación del Desempeño del FISE durante 2016 permite concluir que, en virtud del reducido presupuesto ejercido, dicho fondo no contribuyó a combatir la pobreza en Veracruz durante este año. No obstante, como referencia, a continuación se exponen los indicadores de gestión a nivel de actividades de la MIR, correspondientes a un nivel inicial de tareas y procesos necesarios para alcanzar un cambio positivo, según los fines y objetivos del FISE:

- Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS. Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como de contribución directa en el Catálogo del FAIS (proyectos de servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda, salud, educación y alimentación) respecto del total de proyectos registrados en la MIDS para su ejecución durante el año.

- Porcentaje de proyectos complementarios registrados en la MIDS. Permite conocer la proporción de proyectos clasificados como complementarios en el Catálogo FAIS (proyectos de agua y saneamiento, educación, urbanización, entre otros) respecto del total de proyectos registrados en la MIDS para su ejecución durante el año.
- Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS. Permite conocer la proporción de otros proyectos registrados en la MIDS para su ejecución durante el año.<sup>49</sup> La clasificación de proyectos puede ser consultada en el Catálogo del FAIS 2016.

Sin embargo, según el Informe definitivo de avances en el SFU,<sup>50</sup> Veracruz no registró información relativa a los indicadores descritos, es decir, no hubo avance en el cumplimiento de los indicadores de fin y propósito contemplados en la MIR del FISE.

## Conclusiones generales y recomendaciones

Los resultados a nivel nacional del informe sobre la evolución de la pobreza 2010-2016, publicados por el Coneval el 30 de agosto de 2017,<sup>51</sup> concluyen que en dicho periodo el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó de 46.1% en 2010 a 43.6% en 2016. Asimismo, considerando el corte más reciente, entre 2014 y 2016, el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó de 46.2 a 43.6%, pasando de 55.3 a 53.4 millones de personas en situación de pobreza.

Sin embargo, desafortunadamente, Veracruz forma parte

---

49 La clasificación completa de los proyectos puede ser consultada en el Catálogo del FAIS 2016, disponible en Sedesol (2016).

50 Disponible en [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Anexos\\_Informes\\_trimestrales/2016/informe\\_definitivo/Gasto\\_federalizado\\_Indicadores/XLSX/fais\\_entidades.xlsx](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Anexos_Informes_trimestrales/2016/informe_definitivo/Gasto_federalizado_Indicadores/XLSX/fais_entidades.xlsx)

51 Ver Coneval (2017).

de las cinco entidades federativas que aumentaron su porcentaje de población en situación de pobreza. De 2014 a 2016 incrementó su porcentaje de 58.0 a 62.2%, pasando de 4.6 a 5.0 millones de personas en situación de pobreza. Sin embargo, un aspecto positivo es que durante el mismo periodo disminuyó de 17% (2014) a 16.4% (2016), es decir, pasó de 1.4 a 1.3 millones de personas en situación de pobreza extrema.

En este contexto, resulta ineludible fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional para concretar obras y acciones de alcance regional o intermunicipal que beneficien directamente a la población en condiciones de pobreza extrema, con alto o muy alto nivel de rezago social.

El escaso avance presupuestal constituye el principal motivo que impidió a Veracruz presentar avances en las metas y objetivos del FISE. Sin embargo, también existen otras áreas de oportunidad que las instancias ejecutoras pueden implementar para mejorar el desempeño del FISE a nivel estatal. Entre ellas:

- En materia de contribución y destino, se recomienda generar diagnósticos para los programas financiados con el FISE para evaluar su incidencia en los indicadores de pobreza y rezago social.
- Para mejorar la gestión del fondo se recomienda establecer mecanismos de coordinación entre las instancias ejecutoras y la Sefiplan para que los recursos del FISE sean transferidos pertinentemente. Adicionalmente, sería deseable que las instancias ejecutoras implementen estrategias para dar seguimiento a las solicitudes realizadas por las organizaciones y comunidades de la población objetivo del FISE.
- En materia de generación de información y rendición de cuentas, se recomienda impulsar la instalación de comités

comunitarios para promover la participación ciudadana en la planeación, registro y establecimiento de mecanismos de control y seguimiento del FISE.

- Finalmente, para perfeccionar la orientación y medición de los resultados del FISE, se sugiere capacitar a los funcionarios públicos en el manejo de instrumentos de medición para evaluar la incidencia del fondo en los indicadores de pobreza y rezago social, así como elaborar indicadores estatales que brinden valor agregado a la información contenida en la MIR y la MIDS.

## Referencias

- Coneval (2017). *Comunicado de Prensa 09*. En <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicados-prensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013). En [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465). [consultado septiembre de 2017].
- Sedesol (2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*. En [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Sedesol (2016). “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”. En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2017). *Informe Final del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/INFORME-FINAL-FISE.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- SHCP, SFP y Coneval (2007). *Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales*. En [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos\\_grales\\_evaluacion.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos_grales_evaluacion.pdf) [consultado en septiembre de 2017].



## 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.

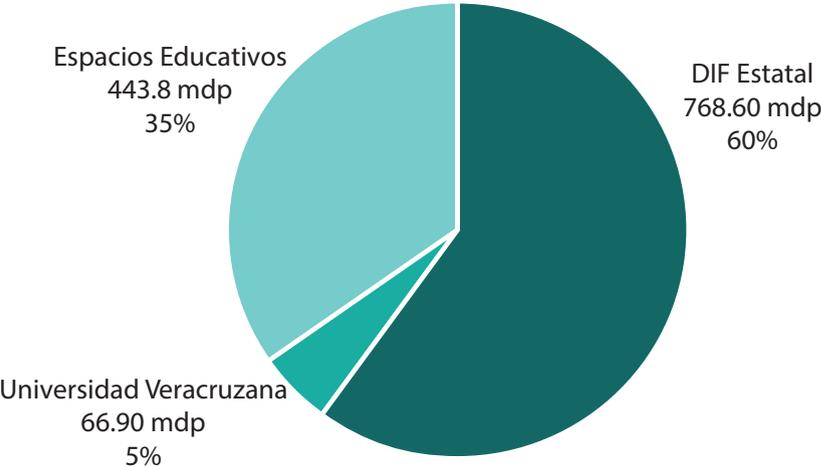
En Veracruz el FAM cumple con este doble destino o propósito. De acuerdo con el Informe Final del FAM sobre el Ejercicio fiscal 2016 (Sefiplan, 2017), el 46% de estos recursos fueron orientados al financiamiento de determinados programas de asistencia social en materia alimentaria y de apoyo a población 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%
<b>Total</b>	<b>1,279.3</b>	<b>45.83</b>	<b>.6%</b>

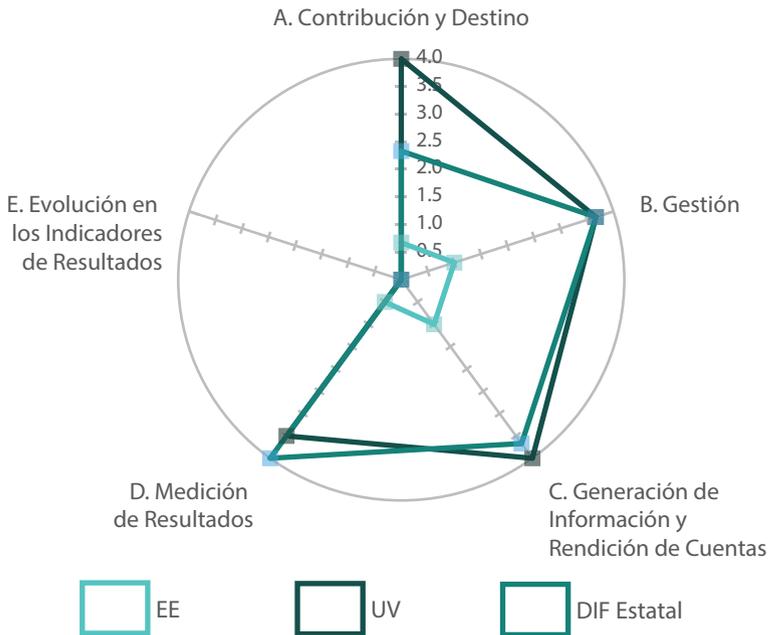
FUENTE: Elaboración propia basada en el informe final de FAM sobre el Ejercicio fiscal de 2016 (Sefiplan, 2017).

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.<sup>52</sup>

**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

<sup>52</sup> 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](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].

## 7. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

*Diana D. Del Callejo Canal  
Margarita E. Canal Martínez*

### Resumen

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) es uno de los fondos de aportaciones del Ramo 33<sup>53</sup> que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas para apoyar al cumplimiento de sus funciones en materia de educación tecnológica y de adultos. En este capítulo se resumen los principales hallazgos cuantitativos y cualitativos obtenidos de la Evaluación del Desempeño de dicho fondo. Asimismo, se identifican sus áreas de oportunidad, entre ellas el conocimiento y experiencia para documentar y acceder a fuentes diversas de financiamiento ajenas al FAETA, actividad que realizan para gestionar recursos a través de otros fondos y con ello cumplir los objetivos estratégicos nacionales y estatales, ya que el recurso asignado por la federación se enfoca sustancialmente en el control del gasto administrativo y un porcentaje mínimo para cumplir con los objetivos del fondo, alineados a satisfacer las necesidades ciudadanas relacionadas con la educación tecnológica y de adultos.

---

53 "Las Aportaciones Federales tienen como marco normativo la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), donde se establecen las fórmulas y procedimientos para distribuir entre las entidades federativas los recursos de sus ocho fondos constitutivos" (LCF, 2016: 6), y cuya asignación para Veracruz puede verse en el Ramo 33 Aportaciones Federales para el Estado de Veracruz, 2015-2016, del mismo documento.

54 El informe puede consultarse en el portal de Se-fiplan.

La versión completa de la Evaluación del Desempeño del FAETA puede ser consultada en su informe final,<sup>54</sup> donde el Instituto de Investigaciones de

Estudios Superiores Económicos y Sociales (IISES) participó como instancia técnica independiente.<sup>55</sup>

**Palabras clave:** Evaluación del Desempeño, Ramo 33 en Veracruz, FAETA.

## Introducción

Realizar una Evaluación del Desempeño se ha convertido en un tema prioritario de la política institucional en nuestro país. En ese sentido, la Secretaría de Finanzas y Planeación (Sefiplan) de Veracruz, a través de la Subsecretaría de Planeación, realiza un proceso anual de Evaluación del Desempeño a las dependencias que reciben recursos del Ramo 33.<sup>56</sup>

El proceso de evaluación institucional se realiza con la finalidad de comprobar que los recursos asignados a las ejecutoras del FAETA, en este caso al Instituto Veracruzano de Educación para los Adultos (IVEA) y el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Veracruz (Conalep), han sido aplicados con la pertinencia y calidad de la gestión, y que los resultados obtenidos del trabajo institucional en todos sus procesos internos y externos estén en concordancia con la misión y función social hacia la población veracruzana.

Para la Evaluación del Desempeño a las ejecutoras del FAETA se recopiló información con los datos cualitativos y estadísticas de sus programas que impactan positiva o negativamente a la sociedad veracruzana. En ella se resaltan los puntos

---

55 <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/Informe-Final-FAETA.pdf>.

56 De acuerdo con el artículo 289, fracción III, del Código Financiero del Estado de Veracruz, la Sefiplan es la instancia técnica de evaluación, por lo que “diseñará, administrará y operará el Sistema de Evaluación del Desempeño, para medir la eficiencia, eficacia y economía en la administración de los recursos públicos de las unidades presupuestales dependientes del Poder Ejecutivo del Estado que permitan su adecuado ejercicio” (Código Financiero para el Estado de Veracruz, 2016: 101).

positivos y los aspectos en los que no se han tenido los resultados esperados.

La evaluación se realizó mediante dos procesos: una autoevaluación de las ejecutoras a través de un informe, con sus anexos correspondientes y pertinentes, y una evaluación externa efectuada por un comité interinstitucional externo, conformado por las figuras operativas designadas por la Sefiplan y la Instancia Técnica Independiente, integrada por investigadores del IIESES.

El presente capítulo tiene la finalidad de socializar una parte del informe final de resultados de la Evaluación Específica de Desempeño de los recursos del FAETA del Ejercicio fiscal 2016, determinada en el Programa Anual de Evaluación 2017 de la Sefiplan autorizado el 26 de abril de 2017.

La evaluación se realizó considerando como base metodológica los términos de referencia emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) y adecuados por la Sefiplan y utilizando la información proporcionada por el IVEA y el Conalep.

## **Finalidades del FAETA**

El objetivo del FAETA es proporcionar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos en Veracruz y cuya operación asuman los estados de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios (Ley de Coordinación Fiscal, 2016).

La distribución del FAETA se realiza conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),

así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los convenios firmados para tal efecto. Asimismo:

Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos (LCF, 2016: 38).

Y de manera específica, de conformidad con el artículo 43 de la LCF: “El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos” (2016: 38), señalados en la Tabla 7.1.

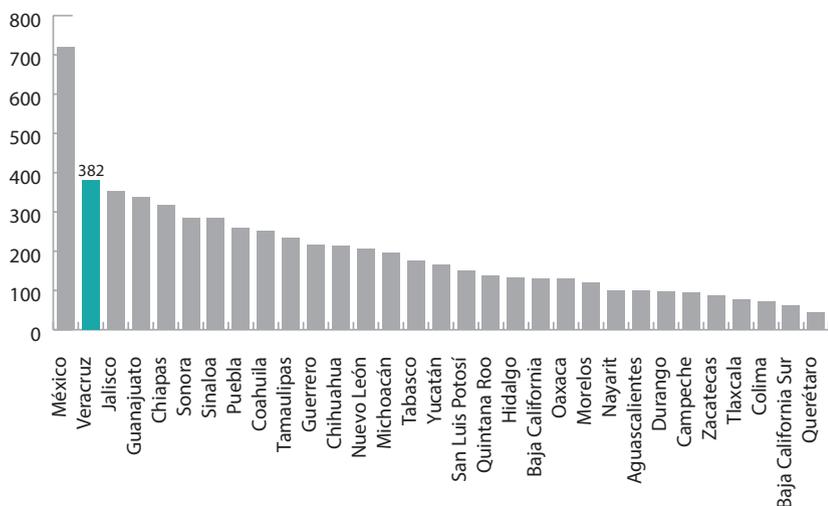
**TABLA 7.1. Destino de los recursos del FAETA**

I.	Los registros de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
II.	Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente: a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.
III.	Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de la LCF (2016: 38-39).

Durante el Ejercicio fiscal 2016 Veracruz fue la segunda entidad federativa con mayor presupuesto autorizado del FAETA, con 382.0 mdp, que representó el 5.88% de presupuesto total nacional.

**GRÁFICA 7.1. Monto autorizado del FAETA por entidad federativa**



FUENTE: Elaborado a partir del 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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33 (*Diario Oficial de la Federación*, 2015).

Es importante destacar que las asignaciones presupuestales del fondo no son suficientes para satisfacer las necesidades sociales consideradas en las funciones del FAETA. En el caso del Conalep, los recursos no alcanzan para el mantenimiento y equipamiento de los planteles, que son erogados con ingresos propios. En el IVEA los rubros identificados que no pueden pagarse con las aportaciones del fondo y están a cargo del estado<sup>57</sup> son los conflictos jurídicos y pagos de los gastos derivados de obligaciones económicas contraídas.

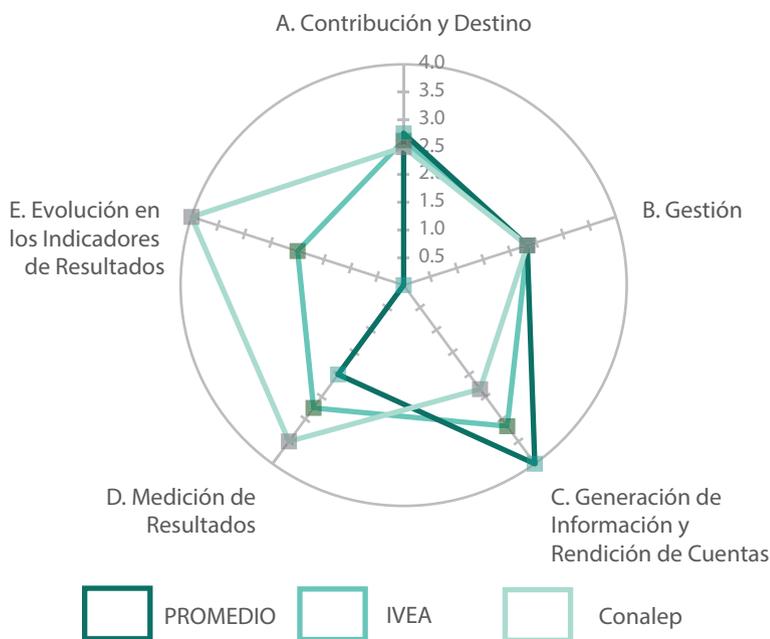
57 Consultar Convenio de Coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos del estado de Veracruz, que celebran, por una parte, la SEP, la SHCP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el INEA y, por la otra, el estado de Veracruz, con la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Único de Trabajadores del INEA. En: [http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion\\_/1/145.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion_/1/145.pdf).

## Principales resultados de la evaluación

La evaluación realizada en junio y julio de 2017 tuvo como finalidad general valorar el desempeño de las aportaciones del FAETA (IVEA y Conalep) con respecto al logro de sus objetivos, metas, eficiencia y calidad para mejorar su gestión, resultados y rendición de cuentas.

La Gráfica 7.2 resume los resultados obtenidos en los cinco apartados considerados durante el ejercicio de la evaluación, en donde los niveles de desempeño se representan a través de una escala de calificaciones que va de 0 (pésimo), 1 (deficiente), 2 (regular), 3 (bueno) y 4 (óptimo). Dicha gráfica nos permite observar que las principales fortalezas en el desempeño del FAETA son los resultados obtenidos en su Matriz de Indicadores de Resultados (MIR); mientras que las áreas de oportunidad se encuentran principalmente en la contribución y el destino del fondo. Como se observa, el FAETA presenta un nivel bueno considerando el promedio de desempeño de las dos ejecutoras.

**GRÁFICA 7.2. Resultados de la evaluación de desempeño del FAETA**



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

### A. Contribución y destino

Derivado del ejercicio de evaluación, se verificó que las entidades ejecutoras del FAETA tienen identificados los objetivos y rubros en los que se puede ejercer el presupuesto de acuerdo a normatividad. Además, los objetivos del fondo se encuentran vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016; Programa Veracruzano de Educación (PVE) 2011-2016 y Programa Sectorial de Educación de la SEP (PSE) 2013-2018.

Asimismo, se observó que los funcionarios entrevistados conocen la normatividad aplicable al fondo y los aspectos relacionados con la documentación de aplicación general para el manejo de los programas considerados en los recursos del fondo.

En cuanto a la planeación de metas y asignación de recursos, ésta se realiza con base en la experiencia de años anteriores y a las prioridades existentes en el momento de concertación de los recursos del fondo con la federación. En este sentido, a partir de las entrevistas a diversos funcionarios públicos vinculados a la ejecución del FAETA en Veracruz,<sup>58</sup> se percibe la existencia de un modelo de presupuesto incrementalista, en donde las ejecutoras se enfocan principalmente en el control del gasto, más que en la pertinencia del programa o su contribución a los objetivos estratégicos estatales y nacionales. Al respecto, se recomienda poner en práctica presupuestos basados en resultados donde se incorporen en las decisiones presupuestarias las consideraciones necesarias sobre resultados y desempeño para elevar la calidad e impacto en el gasto público.

## B. Gestión

Las ejecutoras presentaron evidencia documental que refleja una buena coordinación institucional entre las áreas involucradas. Es evidente la eficiencia en cuanto a la utilidad de los documentos y mecanismos usados para conocer la operación de las aportaciones federales en sus entidades y también que las

diferentes áreas conocen ampliamente el manejo del FAETA.

---

58 De acuerdo con la metodología implementada para evaluar el desempeño de los fondos federales del Ramo 33 descrita en el capítulo 1, en el caso del FAETA se entrevistaron a servidores públicos del Conalep y del IVEA. Para un conocimiento más amplio sobre los resultados de la evaluación y los testimonios de las entrevistas, puede consultarse el informe final 2017 localizado en el portal de Sefiplan.

Lo anterior permitió percibir la responsabilidad y conocimiento de las áreas responsables en las ejecutoras para elaborar un documento institucional en el que se evidencian las metas establecidas, cuya revisión y actualización es anual.

### **C. Generación de información y rendición de cuentas**

Existe evidencia documental que permite a las dependencias ejecutoras dar seguimiento y reportar el ejercicio de las aportaciones del fondo. Los principales mecanismos para monitorear el desempeño del FAETA son la MIR, los informes mensuales y trimestrales donde se reporta el avance físico financiero en la aplicación de los recursos del fondo, incluyendo montos y metas cumplidas.

De igual forma, los documentos normativos del fondo se encuentran disponibles en la página electrónica de las entidades ejecutoras y cuentan con procedimientos para recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información a través de sus plataformas. Sin embargo, durante 2016 no se implementaron mecanismos de participación ciudadana para incorporar sus necesidades y demandas en el diseño e implementación de políticas públicas.

En relación con los mecanismos para fomentar la participación ciudadana, existen plataformas que pueden contribuir de manera exitosa a incrementar los actuales niveles de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana vinculada al FAETA. Uno de ellos es la participación de la Fiscalía General del Estado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, suscrito el pasado 14 de enero de 2016, en el que participan el Instituto Nacional de Acceso a la Información, Instituto Veracruzano de Acceso

a la Información, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, Universidad Veracruzana, Colegio de Veracruz, así como diversas dependencias del Gobierno del Estado y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

Las instancias ejecutoras del fondo tienen conocimiento de las necesidades de los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos en Veracruz. En el caso del Conalep, su información es abundante. Ambas ejecutoras demuestran conocimiento de los recursos del fondo, los tienen identificados y clasificados presupuestalmente de acuerdo con las finalidades institucionales.

#### **D. Orientación y medición de resultados**

Los principales mecanismos para medir los resultados del FAETA en Veracruz son:

- Los informes sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos, reportados a través de la MIR registrada en el Sistema de Formato Único (SFU) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), herramienta muy útil para esquematizar el desempeño de los programas gubernamentales y en donde “se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales” (SHCP, SFP y Coneval, 2007: 2).<sup>59</sup>
- Sobre la evaluación integral, las ejecutoras proporcionaron información pertinente en la mayoría de los rubros, lo que da evidencia para la rendición de cuentas y permite valorar las metas sustantivas, físicas y el destino de gasto de los

---

<sup>59</sup> Para una explicación más detallada sobre la MIR, consultar el primer capítulo del presente libro.

recursos del FAETA y su impacto de respuesta a las necesidades de la población considerada en su misión.

- La presentación de información referente a indicadores, reportes y evaluaciones, elaborados según la normatividad institucional federal y estatal y en los tiempos acorde a las leyes y acuerdos, demuestra el conocimiento de las ejecutoras sobre dicha normatividad.
- La presentación de información desagregada sobre las fuentes de financiamiento ajenas al fondo, necesaria para la transparencia de los recursos.

En suma, las ejecutoras proporcionaron información pertinente en la mayoría de los rubros, evidencia documental para la rendición de cuentas.

## **E. Avance en los indicadores de resultados**

En los informes sobre el ejercicio del FAETA reportados a través de la MIR registrada en el PASH se identifican cinco indicadores:<sup>60</sup> uno de Propósito, dos de Componente y dos de Actividad.

El primer indicador muestra el porcentaje de eficiencia terminal del Conalep; el segundo y tercero indican los porcentajes de planteles del Conalep en la entidad federativa incorporados al Sistema Nacional de Bachillerato (SNB) y Absorción de Educación Profesional Técnica, respectivamente. El cuarto y quinto reflejan los porcentajes de planteles del Conalep en la entidad federativa incorporados al SNB y la Absorción de Educación Profesional Técnica.

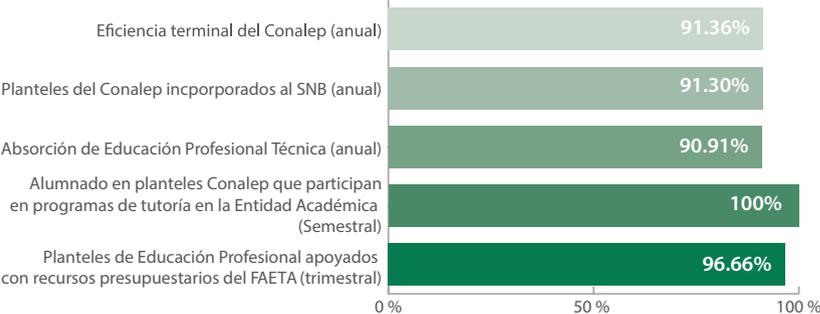
Como puede observarse en la Gráfica 7.3, el indicador de “planteles de Educación Profesional Técnica apoyados con re-

---

<sup>60</sup> Los conceptos, indicadores y metodología se puede consultar en R33-1009 y R33-1010.

cursos presupuestarios” alcanzó el 100% de cumplimiento. Los otros indicadores, si bien no alcanzaron el 100%, sí rebasaron el 90%, destacándose el porcentaje del indicador “alumnado en planteles Conalep que participan en programas de tutoría en la entidad federativa (semestral)” con un 96.6%.

**GRÁFICA 7.3. Cumplimiento de metas MIR 2016**



FUENTE: Elaboración propia con datos de [www.transparenciapresupuestal.gob.mx](http://www.transparenciapresupuestal.gob.mx).

Debe destacarse que la finalidad de los indicadores a nivel de Propósito es identificar los resultados directos que genera el programa en la población objetivo. En el caso de FAETA, el objetivo es lograr una eficiencia terminal en los planteles del Conalep.

Para evaluarlo, la MIR federal considera un indicador estratégico denominado “porcentaje de eficiencia terminal del Conalep (anual)”. En Veracruz, a partir de los resultados del Informe Avances del FAETA, este indicador es del tipo estratégico, observándose un avance del 91.3%, que superó la meta programada (71.0%). El que la meta programada fuera menor es producto quizá de la experiencia de la ejecutora en ejercicios anteriores

donde se observó que la problemática de la deserción escolar (originada por diversos motivos) es la causa principal del incumplimiento de las metas, por ello deciden programar metas más acordes a la realidad.

## Recomendaciones y conclusiones

Las principales recomendaciones derivadas del ejercicio de evaluación sobre el desempeño del FAETA durante 2016 son las siguientes:

- Proponer y realizar un taller de capacitación sobre planeación participativa cuyos contenidos sean los siguientes: mecanismos de gestión ante las instancias correspondientes sobre apoyos para incrementar las aportaciones federales para el rubro de educación; definición e implementación de procesos de coordinación interinstitucional de manera coordinada entre Sefiplan y ejecutoras; fortalecer las medidas de control y seguimiento para la adecuada atención de auditorías y evaluaciones, entre otros aspectos.
- Que ambas ejecutoras elaboren un diagnóstico propio con las características específicas de las necesidades de su población objetivo, instancias y planteles de Veracruz, apoyándose en las estadísticas del INEGI, Sedesol, etc.; así como de obtención de información con diseño de instrumentos propios.
- Elaborar un Plan de Desarrollo Institucional (PDI-Conalep; PDI-IVEA) en el que se proponga la consecución de otras fuentes de financiamiento para el rubro de infraestructura y equipamiento, alineado al PND, PVD, PSE.

- La actualización de los procesos de educación tecnológica para ser aprobados por las áreas de control interno y por la Contraloría General del Estado por parte de las ejecutoras de forma coordinada entre sus diferentes áreas.
- Que las entidades ejecutoras definan y elaboren sus instrumentos para la correcta operación de sus procesos de transferencia y seguimiento de las aportaciones; así como actualizar los procedimientos clave en la gestión del fondo y los diagramas de flujo correspondientes.
- En materia de generación de información y rendición de cuentas, se recomienda mejorar los mecanismos de participación ciudadana para que las preocupaciones y demandas ciudadanas se incorporen en el diseño e implementación de las políticas públicas, así como en la elaboración de diagramas de flujo correspondientes.
- En materia de orientación y medición de resultados, se recomienda implementar programas de capacitación.
- Elaborar los indicadores estatales que complementen la información proporcionada por la MIR.

La Evaluación del Desempeño institucional es un aspecto fundamental para las entidades ejecutoras de los fondos del Ramo 33 y de otros fondos ajenos a éste, ya que provee información para implementar estrategias y afinar la eficacia de sus funciones. La importancia de la estrategia radica en ser un conjunto coherente de acciones y uso de diversos instrumentos en respuesta a una problemática o necesidad; busca producir cambios reflexionados en la realidad-objeto y con ello cumplir los objetivos trazados.

Así que el ejercicio sistemático de manera anual de la Evaluación del Desempeño sobre el destino y cumplimiento de los recursos del Ramo 33 permitirá identificar las áreas de fortaleza y oportunidad, así como las debilidades y amenazas (FODA) de cada una de las ejecutoras del FAETA, esto generará procesos sistemáticos creadores de cambios y herramientas de gestión para lograr la eficacia en los resultados esperados.

Por lo anterior, la Evaluación del Desempeño del FAETA contribuye al fortalecimiento de las funciones inherentes de las instituciones, en este caso el Conalep y el IVEA. Asimismo, facilita el conocimiento sobre la aplicación de los recursos destinados para lograr sus objetivos y metas; permite asegurar la calidad y eficiencia en la realización de las actividades y acciones para beneficio de la sociedad veracruzana. Finalmente, la evaluación pertinente del desempeño afianza la autonomía y confianza de las instituciones involucradas.

## Referencias

- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2016). En: <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/files/2017/03/Código-Financiero.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- Convenio de Coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos del Estado de Veracruz. En: [http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion\\_/145.pdf](http://www.inea.gob.mx/transparencia/sipot/fraccion_/145.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación (2015). “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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades federativas y municipios y 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Anexo 35”. En: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015) [consultado en octubre de 2017].
- Fiscalía General del Estado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, suscrito el pasado 14 de enero de 2016. En: <http://transparencia.fiscaliaveracruz.gob.mx/> [consultado en septiembre de 2017].
- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En: <http://pnd.gob.mx/> [consultado en septiembre de 2017].
- Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016. En: <http://www.veracruz.gob.mx/plan-veracruzano-de-desarrollo/> [consultado en septiembre de 2017].
- Programa Sectorial de Educación de la Secretaría de Educación Pública (PSE) 2013-2018. En: [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa\\_sectorial\\_de\\_educacion\\_13\\_18#.Wcqf\\_FuCyJA](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.Wcqf_FuCyJA) [consultado en septiembre de 2017].

- Programa Veracruzano de Educación (PVE) 2011-2016 En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2012/08/tf07-ps-pvd-11-16-pve-4.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2016: Recursos Identificados para el Estado de Veracruz (2016). En: <http://www.cefp.gob.mx/edospef/2016/pef2016/ver.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2013). *Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/02/Linamientos-SED-GacetaOficial.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2017). *Informe Final del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos de los Estados y del Distrito Federal*. En: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/financiamiento-y-seguimiento-de-programas-de-desarrollo/programa-anual-de-evaluacion-pae-2017/> [consultado en septiembre de 2017].
- SHCP, SFP y Coneval (2007). *Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales*. En: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos\\_grales\\_evaluacion.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos_grales_evaluacion.pdf) [consultado en septiembre de 2017].
- SHCP, INAP y BID (2011). *Resumen Ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*. En: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf> [consultado en septiembre de 2017].

## 8. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

*Carlos Reyes Sánchez*

*Darío F. Hernández González*

*G. David Suárez Cobix*

La única manera de saber si la gestión pública produce los resultados esperados es disponer de información oportuna y confiable sobre los cambios que aquella produce en la sociedad.

R. García López *et al.*, 2010: 92.

### Resumen

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) pertenece al Ramo 33 que el gobierno federal transfiere a entidades federativas para apoyar el cumplimiento de sus funciones en materia de seguridad pública. El presente capítulo concentra los principales hallazgos cuantitativos y cualitativos obtenidos a partir de la Evaluación del Desempeño de este fondo, destacando las deficiencias detectadas durante el Ejercicio fiscal 2016, por ejemplo: la existencia de un modelo de presupuesto inercial o incrementalista, en donde las entidades ejecutoras del FASP se enfocan principalmente en el control del gasto, más que en la valoración sobre la pertinencia del programa, los niveles de satisfacción ciudadana y/o su contribución al cumplimiento de los objetivos estratégicos estatales y nacionales.

La versión completa de la Evaluación del Desempeño del FASP puede consultarse en su Informe Final,<sup>61</sup> elaborado por el IIESES en calidad de instancia técnica independiente.

---

61 Ver <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/Informe-Final-FASP.pdf>

**Palabras clave:** FASP, Evaluación del Desempeño, Ramo 33 Veracruz, Seguridad Pública en Veracruz

## Introducción

La seguridad pública en México es una función coordinada entre la federación, las entidades federativas, los gobiernos municipales y las delegaciones de la Ciudad de México. Su cumplimiento contempla, entre otros aspectos, la existencia de diversos fondos federales que son transferidos a las entidades federativas y los municipios para fines específicos en materia de seguridad pública, entre los que destacan el propio FASP, así como el programa de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg) y el fondo municipal de Subsidios a los Municipios para la Seguridad Pública (Subsemun).

En el caso del FASP, sus objetivos pueden resumirse de la siguiente manera:

Contribuir a la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia y el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Orfis, 2016: 2).

En este tenor, y en atención a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), las entidades federativas pueden destinar los recursos del FASP para financiar los conceptos de gasto señalados en la Tabla 8.1.

**Tabla 8.1. Destino de los recursos del FASP**

I.	Profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración.
II.	Otorgamiento de percepciones extraordinarias y equipamiento para agentes del ministerio público, peritos, policías ministeriales o equivalentes, policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios y/o de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes.
III.	Establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticas y de personal, para la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima.
IV.	Construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza.
V.	Para la contratación de servicios profesionales que permitan dar seguimiento y evaluar los programas relacionados con las fracciones anteriores

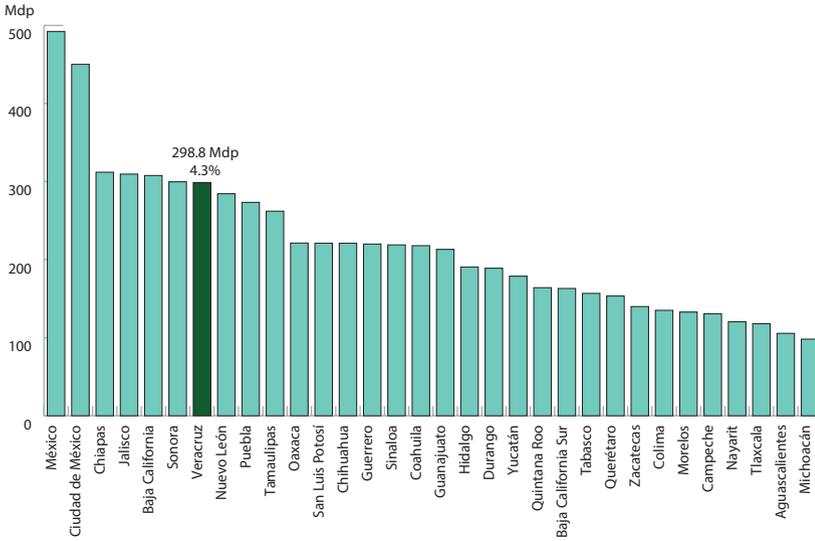
FUENTE: Elaboración propia a partir de la LCF (2016).

Los criterios para distribuir el FASP entre las entidades federativas se encuentran establecidos en el artículo 44 de la LCF. En términos generales, considera aspectos relacionados con el número de habitantes de las entidades federativas, el índice de ocupación penitenciaria, la implementación de programas de prevención del delito, los recursos destinados a apoyar las acciones de seguridad pública desarrolladas por los municipios y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.<sup>62</sup>

62 En el resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33 (SHCP, INAP y BID, 2011) se puede consultar una descripción completa de estos conceptos.

Ahora bien, durante el Ejercicio fiscal 2016 Veracruz fue la séptima entidad federativa con mayor presupuesto autorizado por concepto del FASP (298.8 mdp, equivalentes al 4.3% de la bolsa global), sólo por debajo de Sonora, Baja California, Jalisco, Chiapas, Ciudad de México y Estado de México.

**GRÁFICA 8.1. Monto autorizado del FASP por entidad federativa (mdp)**



FUENTE: Elaborado a partir del 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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33 (*Diario Oficial de la Federación*, 2015).

Debe destacarse que las asignaciones presupuestales del FASP se pactan en el denominado Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública,<sup>63</sup> celebrado

63 Este convenio tiene por objeto establecer las condiciones para que los recursos del FASP, junto con las aportaciones que realicen las entidades federativas, se destinen a obras y acciones que permitan atender las políticas y estrategias establecidas en los Ejes Estratégicos de Seguridad Pública y los Programas de Prioridad Nacional aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

anualmente entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Para el Ejercicio fiscal 2016 este convenio estableció que adicional al presupuesto federal de 298.8 mdp el Gobierno del Estado aportaría 128 mdp, por lo que el presupuesto total ascendería a 426.8 mdp. Sin embargo, derivado de la falta de coordinación entre la Sefiplan y las instancias ejecutoras, únicamente se ejercieron 166.5 mdp, equivalentes al 39% del presupuesto autorizado.

Este subejercicio de recursos impactó principalmente en el capítulo del gasto denominado Servicios generales, cuyo avance presupuestal fue prácticamente nulo y sólo se ejerció el 0.1% de los 105.1 mdp aprobados. De manera similar, los capítulos correspondientes a Materiales y suministros, Servicios generales e Inversión pública presentaron un avance presupuestal inferior al 50%.

**TABLA 8.2. Presupuesto del FASP 2016,  
por capítulo del gasto (mdp)<sup>64</sup>**

Capítulo de Gasto	Aprobado	Ejercido	%
Servicios Personales	103.5	96.9	93.6%
Materiales y Suministros	94.2	24.3	25.8%
Servicios Generales	85.7	36.8	42.9%
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	105.10	.1	0.1%
Inversión Pública	38.38	.4	22.0%
<b>Total</b>	<b>426.8</b>	<b>166.4</b>	<b>39.0%</b>

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

Otro aspecto importante es que en la distribución original de recursos del FASP (presupuesto aprobado), el capítulo correspondiente a Servicios personales representaba aproximadamente una cuarta parte del monto total del FASP (103.5 mdp, equivalentes al 24.3% del presupuesto aprobado). Sin embargo, al considerar el monto del efectivamente ejercido, los Servicios personales representaron más de la mitad del FASP (96.9 mdp, equivalentes al 58.2% del monto efectivamente ejercido durante 2016). Es decir, las deficiencias en el avance presupuestal generaron distorsiones en el peso porcentual de los Servicios Personales, que se incrementaron de 24.3 a 58.2% del monto total del FASP.

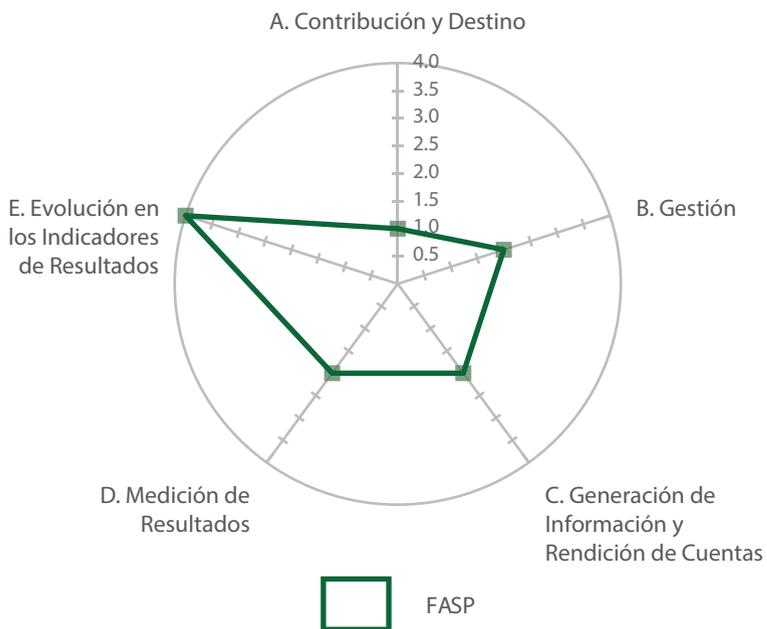
---

64 La descripción completa de los conceptos y partidas de gasto que integran cada capítulo puede ser consultada en Sefiplan (2017b).

## Principales resultados de la evaluación

La Gráfica 8.2 resume los resultados obtenidos en las cinco dimensiones consideradas durante el ejercicio de la evaluación: Contribución y destino, Gestión, Generación de información y rendición de cuentas, Medición de resultados y Avance en los indicadores de resultados, en donde la escala de calificaciones va de 0 a 4, que representan niveles de desempeño pésimo, deficiente, regular, bueno y óptimo, respectivamente.

**GRÁFICA 8.2. Resultados de la Evaluación del Desempeño**



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

Dicha gráfica permite observar que la principal fortaleza en el desempeño del FASP durante 2016 se detectó en la dimensión Evolución de indicadores de resultados, que mide el grado de cumplimiento en las metas y objetivos establecidos en los indicadores de desempeño del FASP, generados por el gobierno federal a través de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

## **A. Contribución y destino**

Los objetivos del FASP se encuentran vinculados a los del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta I. México en paz, el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018: Objetivo 2. Mejorar las condiciones de paz y justicia: Estrategia 2.3 Coordinar la política para la prevención social de la violencia y la delincuencia con organismos gubernamentales, académicos, privados y ciudadanía, el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016: Capítulo VI. Gobierno y administración eficiente y transparente: VI.I. Seguridad pública para vivir tranquilos y el Programa Veracruzano de Seguridad Pública 2011-2016.

En cuanto a la planeación de metas y asignación de recursos, de conformidad con lo dicho por los funcionarios entrevistados, durante 2016 se realizó con base en la experiencia de los años anteriores y las prioridades existentes en el momento de concertación de los recursos del fondo con la Federación. En este sentido, predominó un enfoque presupuestal incrementalista, donde los ejecutores se enfocaron principalmente en el control del gasto más que en la pertinencia del programa o su contribución a los objetivos estratégicos estatales y nacionales, con el fin de elevar la calidad e impacto del FASP. Por tal motivo, se recomienda que, en el futuro, las ejecutoras del gasto incor-

poren en las decisiones presupuestarias consideraciones relacionadas con los resultados y el desempeño de los programas.

## **B. Gestión**

Las dependencias ejecutoras del FASP en Veracruz cuentan con flujogramas correspondientes a los procesos de planeación, administración, ejecución y gestión. Sin embargo, de conformidad con los funcionarios públicos entrevistados durante 2016 las principales limitaciones para una adecuada gestión del FASP se encuentran en los siguientes aspectos:

- Dilaciones en la suscripción del Convenio de Coordinación con el Secretariado Nacional, lo que provoca demoras en la elaboración y ejecución de los programas anuales de adquisiciones de las entidades ejecutoras.
- La ministración de fondos federales son realizados por la Tesorería de la Federación (Tesofe) directamente a la Sefi-plan. Los entes ejecutores de los recursos no cuentan con mecanismos estandarizados y sistematizados que les permita verificar que las ministraciones se realizan de acuerdo con el calendario establecido para tal fin. De manera similar, se observa falta de transparencia en la información de los rendimientos financieros.

## **C. Generación de Información y Rendición de cuentas**

Los documentos normativos del fondo se encuentran disponibles en la página electrónica de las entidades ejecutoras y cuentan con procedimientos para recibir y dar trámite a las so-

licitudes de acceso a la información a través de la plataforma de Infomex.

En cuanto a las áreas de oportunidad, en materia de generación de información y rendición de cuentas se detectó que no existen mecanismos de participación ciudadana para incorporar las preocupaciones y demandas de los ciudadanos al diseño e implementación de políticas públicas.

Es importante destacar que existen plataformas que pueden contribuir de manera exitosa a incrementar los actuales niveles de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana vinculada al FASP. Uno de ellos fue la participación de la Fiscalía General del Estado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, suscrito el 14 de enero de 2016, en el que también participaron el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Órgano (IVAI), Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (Orfis), Universidad Veracruzana (UV), Colegio de Veracruz (Colver), así como diversas dependencias del Gobierno del Estado y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

#### **D. Orientación y medición de resultados**

Los principales mecanismos utilizados durante 2016 para medir los resultados del FASP en la entidad veracruzana fueron:

- La MIR del Sistema de Formato Único del Portal Aplicativo de la SHCP, herramienta muy útil para esquematizar el desempeño de los programas gubernamentales en donde “se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y

supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales” (SHCP, SFP y Coneval, 2007: 2).<sup>65</sup>

- La Evaluación Integral que valora las metas sustantivas, físicas y el destino de gasto de los recursos del FASP y su incidencia en los delitos de alto impacto social en el estado.
- Los informes mensuales y trimestrales, en donde se reporta el avance físico financiero en la aplicación de los recursos del FASP, incluyendo montos y metas cumplidas.

Sin embargo, las entidades ejecutoras del FASP en Veracruz no cuentan con indicadores estatales que permitan complementar la información que proporciona la MIR. Tampoco se identificó la existencia de instrumentos para evaluar la calidad de los servicios de seguridad pública a través de la opinión de la población.

## **E. Avance en los indicadores de resultados**

En los informes sobre el ejercicio del FASP reportados a través de la MIR, registrada en el portal aplicativo de la SHCP, se identifican cuatro indicadores:

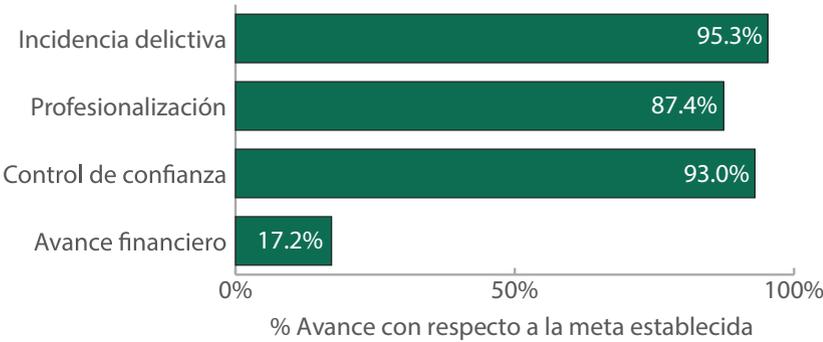
1. Fin: Muestra la tasa anual estatal de la incidencia delictiva por cada cien mil habitantes.
2. Propósito: Refleja el avance en las metas de profesionalización convenidas con recurso del FASP.
3. Componente: Se refiere al porcentaje de elementos con evaluaciones vigentes en control de confianza, respecto al estado de fuerza de la entidad federativa.
4. Actividad: Representa la aplicación de los recursos del FASP.

---

<sup>65</sup> Para una explicación más detallada sobre la MIR, consultar el primer capítulo del presente libro.

Al respecto, ninguno de los cuatro indicadores alcanzó el 100%. Tres de ellos rebasaron el 80%, mientras que el relativo al ejercicio de los recursos del FASP únicamente alcanzó el 17.2%.

**GRÁFICA 8.3. Cumplimiento de metas MIR 2016**



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

Es importante destacar que el objetivo de los indicadores a nivel de Propósito es identificar los resultados directos que genera el programa en la población objetivo. En el caso del FASP, éste es que las instituciones de seguridad pública se fortalezcan en materia de profesionalización. Para evaluarlo, la MIR federal considera un indicador estratégico denominado Avance en las metas de profesionalización convenidas por la entidad federativa con recursos del FASP. En Veracruz, a partir de los resultados del informe trimestral de avances del SFU, correspondientes al cuarto trimestre de 2016, se observa que el avance en las metas de profesionalización convenidas por la entidad federativa con recursos del FASP alcanzó un 87.4% en relación con la meta establecida (ver Gráfica 8.3).

Por su parte, los indicadores a nivel de Fin tienen como objetivo identificar la contribución del programa al logro de un objetivo del desarrollo nacional. En el FASP este objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de seguridad y justicia mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en las entidades federativas. Para evaluarlo, la MIR federal considera un indicador estratégico denominado Tasa anual estatal de la incidencia delictiva por cada cien mil habitantes, cuyo resultado para Veracruz fue del 95.26% durante 2016.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La Evaluación del Desempeño del FASP durante 2016 permite concluir que dicho fondo contribuyó de manera positiva en las funciones que realiza el estado en materia de seguridad pública. Sin embargo, existen áreas de oportunidad que pueden implementarse para mejorar su desempeño, entre ellas:

- Con el objetivo de perfeccionar los criterios utilizados para distribuir las aportaciones del FASP en Veracruz, se recomienda incorporar en las decisiones presupuestarias consideraciones sobre los resultados y el desempeño de los distintos programas financiados con el FASP.
- Para mejorar la gestión del fondo, se recomienda que las instancias ejecutoras del FASP instrumenten mecanismos de coordinación con la Sefiplan para resolver las deficiencias en la ministración oportuna de dichos recursos y la rendición de cuentas relativa a los rendimientos financieros generados con los recursos del FASP.
- Promover mecanismos de participación ciudadana para incorporar las preocupaciones y demandas ciudadanas en

el diseño y la implementación de las políticas públicas. En este apartado se reconocen los esfuerzos realizados por la Fiscalía General del Estado en su participación dentro del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016.

- Se considera muy importante diseñar indicadores estatales que complementen la información que actualmente proporciona la MIR, en los que, entre otros aspectos relevantes, se evalúe la opinión de la ciudadanía sobre la calidad de los servicios de seguridad pública financiados con los recursos del FASP.

Se espera que los elementos anteriormente descritos permitirán mejorar el desempeño del FASP en los subsecuentes ejercicios fiscales y, sobre todo, la posibilidad de disponer de información confiable y oportuna que permita perfeccionar los criterios de planeación y programación del FASP en Veracruz.

## Referencias

- Diario Oficial de la Federación (2015). “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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Anexo 35”, En: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015) [consultado en octubre de 2017].
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo*. En <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gestión%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1>. [consultado en septiembre de 2017].
- Órgano de Fiscalización del Estado de Veracruz (2016). *Guía de Auditoría a Fondos Federales*. En <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/FASP.pdf> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2017). *Informe Final del Fondo e Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/financiamiento-y-seguimiento-de-programas-de-desarrollo/programa-anual-de-evaluacion-pae-2017/> [consultado en septiembre de 2017].
- Sefiplan (2017b). *Clasificador por Objeto del Gasto del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/08/01.-Clasificador-por-Objeto-del-Gasto.pdf> [consultado en octubre de 2017].
- SHCP, SFP y Coneval (2007). *Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales*. En

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos\\_grales\\_evaluacion.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Evaluacion/Lineamientos_grales_evaluacion.pdf) [consultado en septiembre de 2017].

SHCP, INAP y BID (2011). *Resumen Ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*. En: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf> [consultado en septiembre de 2017].

## 9. Principales resultados de la Evaluación del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

*Mónica Rubiette Hákim Krayem*  
*Josefa Carolina Fortuno Hernández*

El trabajo en equipo es el secreto que hace que la gente común consiga resultados poco comunes.

Ifeanyi Onuoha

### Resumen

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) forma parte del Ramo General 33 que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas para fortalecer sus presupuestos, especialmente a las de menor desarrollo, y mejorar su saneamiento financiero para realizar proyectos de infraestructura. En este capítulo se presentan los principales resultados de la Evaluación del Desempeño para el año fiscal 2016 realizada a este fondo. Se incluyen las áreas de oportunidad encontradas, entre ellas destaca la importancia de que las dependencias ejecutoras atiendan los procesos de planeación, programación y presupuestación para garantizar el uso correcto del fondo, así como implementar mecanismos de control para fortalecer los procesos y sistemas de control administrativo que garanticen el cumplimiento de los objetivos, según la observancia de la normatividad.

La versión completa de la Evaluación del Desempeño del FAFEF puede consultarse en el informe final presentado por la Secretaría de Finanzas y Planeación (Sefiplan) y el Instituto de

Investigaciones y Estudios Superiores Económico Sociales (IIESES) de la Universidad Veracruzana, que fungió como instancia técnica independiente.<sup>66</sup>

## Introducción

El FAFEF tiene como antecedente el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), incorporado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ejercicio fiscal de 2000, designándole el 1.5% de la recaudación federal participable, con el propósito de fortalecer las haciendas públicas estatales para realizar proyectos de infraestructura, de conformidad con los lineamientos específicos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

A iniciativa del ejecutivo federal, el FAFEF inició su operación en 2007 como el octavo fondo definido en el capítulo V, artículos 46 y 47, de la Ley de Coordinación Fiscal (Ley de Coordinación Fiscal, 2016: 40-42), con una asignación determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al 1.4% de la recaudación federal participable. Se realizaron cambios en su fórmula de distribución y criterios para determinar el monto que se destinaría a cada entidad, con la intención de favorecer a las que presenten un menor Producto Interno Bruto per cápita o estén económicamente rezagadas.

El objetivo del FAFEF es fortalecer los presupuestos de las entidades federativas, permitiéndoles convenir entre ellos o con el gobierno federal la aplicación que deseen darle a esos recursos, excepto gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

El artículo 47 de la LCF establece que los recursos del FAFEF deberán destinarse a lo siguiente: a) Inversión en infraestructura física e hidroagrícola. Comprende construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación; equipamiento de las obras generadas o adquiridas; así como gastos indirectos por realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control; b) saneamiento financiero, en especial amortizar la deuda pública, el sistema de pensiones o acciones que fortalezcan las finanzas públicas locales tales como: modernizar los sistemas de recaudación locales, registros públicos de la propiedad, catastros y del comercio, que ayuden a actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de impuestos; c) fortalecer proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico local, aceptados y aprobados por las legislaturas de cada estado; d) apoyar a los sistemas de protección civil aprobados por las legislaturas locales; e) apoyar los recursos locales aprobados por las legislaturas a la educación pública; y f) adicionar recursos a fondos constituidos para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o con recursos públicos y privados.

Por lo anterior, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su capítulo II, artículo 110, obliga a evaluar trimestralmente el desempeño de los recursos públicos, depositados en los fondos que integran el Ramo 33, respecto al grado de cumplimiento de sus objetivos, metas, eficiencia, eficacia y calidad para mejorar su gestión, resultados y rendición de cuentas. En especial, Veracruz lo realiza a través de su Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el Proceso Presupuestario (SIED).

Los objetivos específicos de la Evaluación del Desempeño son: 1) Valorar la contribución y destino de las aportaciones para la nómina educativa y el gasto operativo en la entidad; 2) valorar los principales procesos en la gestión de las aportaciones para identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran su capacidad de gestión; 3) valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en la entidad, así como los mecanismos de rendición de cuentas; y 4) valorar la orientación a resultados y el desempeño del fondo.

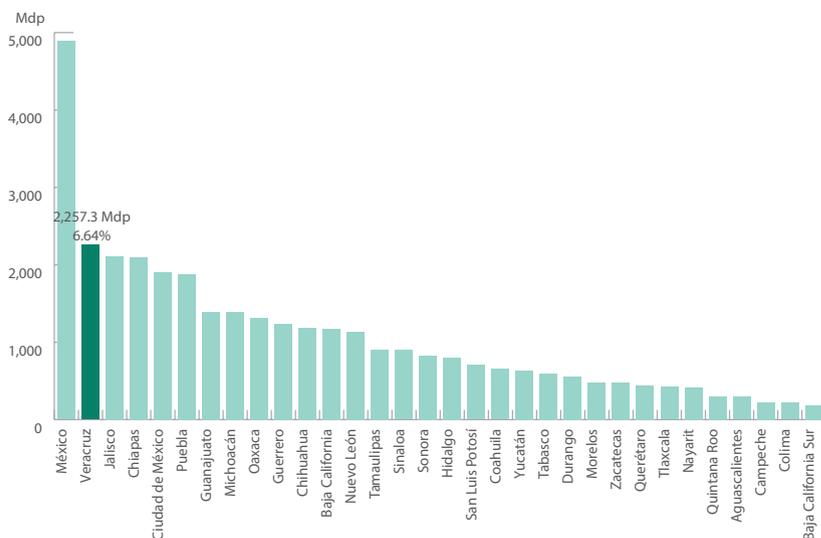
Además de esta introducción, el capítulo presenta los principales resultados de la evaluación de desempeño de este fondo específico dividida en cinco partes. En la primera, Contribución y destino, se presenta la distribución de los recursos asignados a cada entidad federativa. La segunda parte comprende los procesos relativos a la Gestión de los recursos. En la tercera se expone lo sucedido con la Generación de información y Rendición de cuentas. Posteriormente, en la cuarta se muestra lo ocurrido con respecto a la Orientación y Medición de resultados. El quinto apartado alude a la Evolución de los indicadores de resultados. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones, así como las referencias.

## **A. Contribución y destino**

En el Ejercicio fiscal 2016 el monto asignado del FAFEF a entidades federativas ascendió aproximadamente un 6% en comparación con 2015, esto es, a 33,995.2 mdp; de estos Veracruz recibió 2,257.3 mdp, ubicándose como la segunda entidad con

mayores recursos, únicamente por debajo del Estado de México que recibió 4,888.5 mdp (*Diario Oficial de la Federación*, 2015).

**GRÁFICA 9.1. Recursos autorizados del FAFEF por entidad federativa**



FUENTE: Elaborado a partir del 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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 y 33 (*Diario Oficial de la Federación*, 2015).

A diferencia del resto de los fondos del Ramo 33, el FAFEF otorga mayor poder de decisión a las entidades federativas para decidir su aplicación y destino. A manera de referencia, dentro de las posibilidades que otorga la normatividad aplicable el FAFEF podría ser ejercido por un gran número de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, entre ellas: la Secretaría de Infraestructura y de Obras Públicas (para inversión en in-

fraestructura física), la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (siempre y cuando sean adicionales a los adicionales a los recursos aprobados por las legislaturas locales), la Secretaría de Protección Civil (siempre y cuando sean adicionales a los adicionales a los recursos aprobados por las legislaturas locales), la Sefiplan (para modernizar los sistemas de recaudación local, amortizar la deuda pública, entre otras) y el Instituto de Pensiones del Estado (para saneamiento de pensiones y fortalecer las reservas actuariales), entre otras.

Sin embargo, de acuerdo con los funcionarios públicos entrevistados, durante 2016 no existió un proceso de concertación entre las dependencias y entidades que podrían haber ejercido recursos del FAFEF. Por el contrario, la Sefiplan decidió sobre el destino de estos recursos y, posteriormente, se les informó a las dependencias correspondientes. Por ejemplo, a la SEV le fueron transferidos 1,399.4 mdp para gastos correspondientes a Servicios personales (capítulo 1000). Sin embargo, posteriormente se les notificó que dichos recursos provenían del FAFEF.

Esta situación generó repercusiones negativas en la gestión del fondo, su rendición de cuentas, la medición de los resultados y en el hecho de que no fueron registrados los avances ni las metas del FAFEF en el Sistema de Formato Único, razones que imposibilitan una adecuada evolución de su desempeño.

## **B. Gestión**

Según los testimonios de los funcionarios públicos entrevistados, durante 2016 no se documentaron los procesos relacionados con la gestión del fondo ni existen flujogramas que permitan describir sus pasos clave, reflejo de la falta de estandarización y

sistematización de funciones y procesos normativos, así como de la inadecuada delimitación de funciones y actividades entre las entidades ejecutoras participantes en la gestión del fondo.

### **C. Generación de información y rendición de cuentas**

Las dependencias ejecutoras no presentaron documentos que demostraran la generación o recolección de información para desarrollar una adecuada planeación, asignación y seguimiento de los recursos provenientes del FAFEF durante el Ejercicio fiscal 2016; tampoco informaron sobre los mecanismos utilizados en sus dependencias para transparentar su ejercicio y, con ello, tener una clara rendición de cuentas.

### **D. Orientación y medición de resultados**

El FAFEF tiene como fin contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las entidades federativas logren y preserven el equilibrio de sus finanzas públicas, mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos. Sin embargo, no se identificaron mecanismos de coordinación interinstitucional entre la Sefiplan y las dependencias ejecutoras, ni de estas entre sí, que permitan la elaboración y emisión de reportes para dar seguimiento al desempeño de las aportaciones del FAFEF.

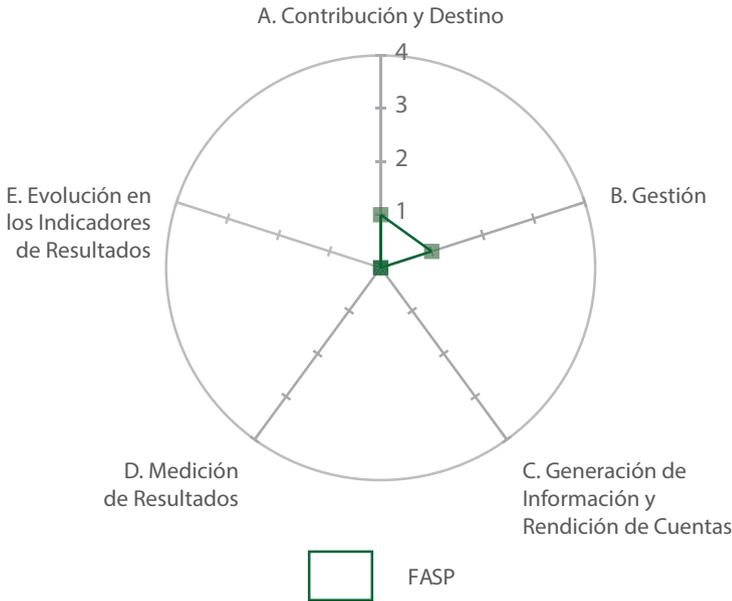
Durante la Evaluación del Desempeño los funcionarios entrevistados mostraron conocer la normatividad en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los mecanismos de rendición de cuentas relativos al FAFEF.

### E. Evolución en los indicadores de resultados

Este apartado hace referencia al grado de cumplimiento en las metas y objetivos establecidos en los indicadores de desempeño del FAFEF, generados por el gobierno federal a través de la MIR. Sin embargo, durante el Ejercicio fiscal 2016 no fue posible medir los resultados obtenidos con los recursos de este fondo, toda vez que el avance de indicadores de la MIR no fue registrado en el SFU de la SHCP.

Por lo anterior, en la Gráfica 9.2 se concentra la calificación total asignada para cada rubro que muestra los resultados obtenidos en los apartados considerados durante el ejercicio de la evaluación.

**GRÁFICA 9.2. Resultados de la Evaluación del Desempeño**



FUENTE: Elaborada con base en las calificaciones obtenidas después de las entrevistas a profundidad.

El 4 equivale a la máxima calificación posible: óptimo; el 3, buena; el 2, regular; el 1, deficiente; y el 0, pésima.

## Conclusiones y recomendaciones

Para Veracruz la calificación de desempeño fue deficiente en las dimensiones contempladas en la Evaluación del Desempeño, principalmente las de rendición de cuentas, la medición de los resultados del FAFEF y la evolución en los indicadores de resultados, medidos a través de su MIR.

Las principales recomendaciones para los ejercicios fiscales subsecuentes son las siguientes:

- Impulsar trabajos donde participen las dependencias involucradas en el manejo de recursos del FAFEF; la finalidad es compartir información que sirva para formular criterios para gestionar y distribuir los recursos necesarios para enfrentar las necesidades reales de los sectores.
- Diseñar y elaborar documentos en los que se identifiquen los procesos de planeación enfocados al manejo de los recursos del FAFEF.
- Elaborar un diagnóstico institucional en el que se distinga, de forma clara y precisa, la situación actual de la ejecutora referente a las necesidades específicas que pudieran ser atendidas con los recursos etiquetados del FAFEF.
- Incorporar en las decisiones presupuestarias consideraciones sobre resultados y desempeño para elevar la calidad y el impacto en el gasto público.
- Elaborar manuales de procesos que documenten los procedimientos que deben realizarse en la gestión de recursos del FAFEF apegados a la normatividad federal, así como im-

plementar flujogramas para describir los procesos clave en la gestión del FAFEF.

- Implementar mecanismos de control para fortalecer los procesos y sistemas de control administrativo; el fin es garantizar la realización de los objetivos y la observancia de la normatividad que permitan establecer un sistema de control interno y actualizado para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de la operación eficaz de los recursos de este fondo.
- Elaborar indicadores estatales que complementen y enriquezcan la información generada a partir de la MIR.

## Referencias

- Ley de Coordinación Fiscal (2016). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015). En [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_301215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf) [consultado en octubre de 2017].
- Diario Oficial de la Federación (2015). “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 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades federativas y municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Anexo 35,” En: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015) [consultado en octubre de 2017].
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. En: <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-ejercicio-fiscal-2016> [consultado en octubre de 2017].
- Sefiplan (2017). *Informe Final del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2017/09/INFORME-FINAL-FAFEF.pdf> [consultado septiembre de 2017].



**ANEXO 1**  
**Formato del cuestionario para la**  
**Evaluación del Desempeño del Ramo 33<sup>67</sup>**

**1. ¿La entidad federativa cuenta con documentación en la que se identifique un diagnóstico de las necesidades a atender con los recursos del fondo?**

- a) Se establecen las causas y efectos de las necesidades.
- b) Se cuantifican las necesidades.
- c) Se consideran las diferencias regionales en las necesidades.
- d) Se define un plazo para la revisión y actualización del diagnóstico.
- e) Se integra la información en un solo documento.

**2. La entidad federativa cuenta con criterios documentados para distribuir las aportaciones al interior de la entidad y tienen las siguientes características:**

- a) Son del conocimiento de las dependencias responsables del fondo (normativas y operativas).
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por las dependencias responsables (normativas y operativas) del fondo.
- c) Los criterios se encuentran integrados en un solo documento.

---

<sup>67</sup> Fuente: Sefiplan (2017). Términos de Referencia para la Evaluación Específica del Desempeño. En <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/transparencia/transparencia-proactiva/financiamiento-y-seguimiento-de-programas-de-desarrollo/programa-anual-de-evaluacion-pae-2017/> [consultado en septiembre de 2017].

- d) Están definidos plazos para la revisión y actualización de los criterios. Si en la entidad no se cuenta con criterios documentados para distribuir las aportaciones o no tienen al menos una de las características establecidas en la pregunta se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

**3. La entidad federativa documenta el destino de las aportaciones y está desagregado por las siguientes categorías:**

- a) Tipo de gasto.
- b) Unidad administrativa que ejerce los recursos.
- c) Niveles de atención.
- d) Distribución geográfica al interior de la entidad.

**4. ¿Existe consistencia entre el diagnóstico de las necesidades y el destino de las aportaciones en la entidad federativa?**

**5. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones se destinan para ejercer las atribuciones de las entidades federativas, ¿cuáles son las fuentes de financiamiento concurrentes en la entidad para el cumplimiento de sus atribuciones? Las fuentes de financiamiento pueden ser:**

- a) Recursos federales provenientes de fondos o programas federales y convenios de descentralización.
- b) Recursos estatales.
- c) Otros recursos.

**6. Describa el o los procesos clave en la gestión del fondo, así como la o las dependencias responsables involucradas en cada etapa del proceso.**

**7. La entidad cuenta con procedimientos documentados de planeación de los recursos en la entidad federativa y tienen las siguientes características:**

- a) Permiten verificar que se integran las necesidades de las unidades administrativas.
- b) Están apegados a un documentado normativo.
- c) Son conocidos por las unidades administrativas.
- d) Están estandarizados, es decir, son utilizados por las unidades administrativas.

**8. La entidad federativa cuenta con mecanismos documentados para verificar que las transferencias de las aportaciones se hacen de acuerdo con lo programado y tienen las siguientes características:**

- a) Permiten verificar que las ministraciones se realizan de acuerdo con el calendario.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las áreas responsables.
- c) Están sistematizados, es decir, la información se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático.
- d) Son conocidos por las áreas responsables.

**9. La entidad federativa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento al ejercicio de las aportaciones y tienen las siguientes características:**

- a) Permiten identificar si los gastos de operación se realizan de acuerdo con lo establecido en la normatividad.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las áreas responsables.
- c) Están sistematizados, es decir, la información se encuentra en bases de datos y disponible en un sistema informático.
- d) Son conocidos por las áreas responsables. Si en la entidad se cuenta con información para responder la pregunta, es decir, si la respuesta es “Sí” se debe seleccionar un nivel según los criterios:

**10. ¿Cuáles son los retos en la gestión de los recursos en la entidad federativa?**

**11. La entidad federativa recolecta información para la planeación, asignación y seguimiento de los recursos, sobre los siguientes rubros:**

**12. La entidad federativa reporta información documentada para monitorear el desempeño de las aportaciones con las siguientes características:**

- a) Homogénea, es decir, que permite su comparación con base en los preceptos de armonización contable.

- b) Desagregada (granularidad de acuerdo con la Guía SFU), es decir, con el detalle suficiente sobre el ejercicio, destino y resultados.
- c) Completa (cabalidad de acuerdo con la Guía SFU), es decir, que incluya la totalidad de la información solicitada.
- d) Congruente, es decir, que esté consolidada y validada de acuerdo con el procedimiento establecido en la normatividad aplicable.
- e) Actualizada de acuerdo con la periodicidad definida en la normatividad aplicable. Si la entidad no reporta información documentada para monitorear el desempeño o la información no tiene al menos una de las características establecidas en la pregunta, se considera información inexistente y, por lo tanto, la respuesta es “No”.

**13. Las dependencias responsables del fondo cuentan con mecanismos documentados de transparencia y rendición de cuentas, y tienen las siguientes características:**

- a) Los documentos normativos del fondo están actualizados y son públicos, es decir, disponibles en la página electrónica.
- b) La información para monitorear el desempeño del fondo está actualizada y es pública, es decir, disponible en la página electrónica.
- c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde a lo establecido en la normatividad aplicable.

- d) Se cuenta con mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del ejercicio de las aportaciones en los términos que señala la normatividad aplicable.

**14. ¿Cómo documenta la entidad federativa los resultados del fondo a nivel de fin o propósito?**

- a) Indicadores de la MIR federal.
- b) Indicadores estatales.
- c) Evaluaciones.
- d) Informes sobre la calidad de los reportes de avances de indicadores.

**15. De acuerdo con los indicadores federales y, en su caso, con los indicadores estatales, ¿cuáles han sido los resultados del fondo en la entidad federativa?**

**16. En caso de que la entidad federativa cuente con evaluaciones externas del fondo que permitan identificar hallazgos relacionados con el fin y/o propósito, ¿cuáles son los resultados de las evaluaciones?**

**17. La entidad federativa cuenta con instrumentos para evaluar el manejo de los recursos desde el proceso de presupuestación y destino de los mismos.**

## SOBRE LOS AUTORES

### **Diana Donají Del Callejo Canal**

Doctora en Educación, maestra en Estadística Aplicada por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Licenciada en Estadística por la Universidad Veracruzana (UV). Investigadora del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESSES) de la UV. Sus investigaciones y proyectos versan sobre el análisis estadístico para estudios sobre el desarrollo y el análisis multivariante para estudios sobre el desarrollo. Docente en la experiencia educativa del Área de Formación de Elección Libre denominada: “¿Cómo aplicar la estadística en proyectos de investigación?”. Ha sido Directora del Área de Evaluación en el Tecnológico de Monterrey, Jefe de Departamento de Evaluación al Desempeño Académico y Jefe de Departamento de Evaluación para el Desarrollo Institucional en la UV. Es coautora de diversos libros sobre lógica, desarrollo y educación; capítulos de libro sobre estudios estadísticos en apoyo al desarrollo, la educación y comunidades vulnerables; y artículos en revistas arbitradas sobre educación y desarrollo.

### **Margarita Edith Canal Martínez**

Doctora en Educación, maestra en Desarrollo Regional y Licenciada en Estadística por la UV. Investigadora del IIESSES de la UV. Sus investigaciones y proyectos versan sobre el análisis estadístico para estudios sobre el desarrollo y el análisis multivariante para estudios sobre el desarrollo. Docente en diversas experiencias educativas de licenciatura. Perfil Prodep otorgado por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Fue directora del IIESSES. Es coautora de diversos libros sobre lógica, desarrollo,

educación y planeación estratégica; capítulos de libro sobre estudios estadísticos en apoyo al desarrollo, la educación y comunidades vulnerables; y de artículos en revistas arbitradas sobre educación y desarrollo.

### **Josefa Carolina Fortuno Hernández**

Doctora en Finanzas Públicas por la UV, maestra en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidata como maestra en Gestión de la Calidad por la UV. Licenciada en Economía por la UV e investigadora de Tiempo Completo del IIESES de la UV. Sus investigaciones y proyectos versan sobre las finanzas públicas y su impacto en el desarrollo regional. Docente de la UV en las facultades de Economía y Agronomía, de las maestrías en Economía Ambiental y Ecológica y del doctorado en Finanzas Públicas. Ha sido Secretaria académica del IIESES. Es coautora de diversos libros sobre crecimiento, desarrollo, dependencia alimentaria, crisis agrícola, análisis teóricos aplicados a la economía contemporánea y reflexiones sobre la ética en la economía; capítulos de libro sobre estudios en gasto público, inversión y crecimiento económico en México, así como de política monetaria y fiscal; y artículos en revistas indexadas y arbitradas sobre economía y finanzas.

### **Mónica Rubiette Hákim Krayem**

Doctora en Educación por la UV y la Universidad La Salle de Costa Rica. Especialidad en Docencia y Licenciatura en Pedagogía por la UV. Académico del IIESES de la UV. Docente de la experiencia educativa del Área de Formación de Elección Libre denominada Ética Contemporánea y en la facultad de Peda-

gogía sobre Estrategias de Gestión Directiva. Ha sido Coordinadora General de Ingreso a Técnico Superior Universitario, Licenciatura y Posgrado; Jefa del Departamento de Supervisión Escolar, Jefa de Departamento de Desarrollo Curricular y del Departamento de Superación Académica en la UV, así como Coordinadora académica en la Escuela para Estudiantes Extranjeros y de la Secretaría Académica de la UV. Participa como colaboradora del Cuerpo Académico sobre la Didáctica de las Matemáticas. Sus proyectos de investigación discurren sobre las líneas de generación del conocimiento de Gestión Administrativa y Educativa, Didáctica de las Matemáticas, Educación y Ética.

#### **Darío Fabián Hernández González**

Doctor en Educación de la Economía por la Universidad La Salle de San José de Costa Rica, maestro en Desarrollo Urbano y Territorial por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Maestro y candidato a Doctor en Desarrollo Local y Política del Distrito Industrial Italiano por Universtita Ca'Foscari de Venecia, I-Master Campus, BID-CEPAL-ILPES. Diplomado en Desarrollo Local y Regional por ILPES-CEPAL. Licenciado en Economía de la UV. Investigador del IIESES de la UV. Catedrático de las facultades de Economía y Agronomía, de las maestrías en Economía Ambiental y Ecológica y del doctorado en Estudios Transdisciplinarios, en la UV. Coordinador de la REDIV-VITAE-V.I.D.A. de la UV. Cuenta con diversos artículos, libros y capítulos de libros sobre desarrollo regional, economías de aglomeración y desarrollo sustentable. Actualmente es Director del IIESES.

### **Luz Angélica Gutiérrez Bonilla**

Doctora en Educación, licenciada en Economía por la UV e investigadora de Tiempo Completo del IIESES. Ha ocupado los cargos de Director de Planeación, Director de Difusión Cultural y Director del IIESES. Ha publicado libros y capítulos de libro sobre la educación superior, el perfil educativo de los alumnos de la UV, la vivienda en el estado de Veracruz, los aspectos geográficos de Veracruz, estudios regionales de la zona de Otontepec y de la sierra de Papantla, y el impacto económico del cambio climático en Veracruz. Ha impartido cátedra de Economía, Microeconomía, Macroeconomía, Comercio Internacional y Política Económica, en las facultades de Economía, Contaduría y Agronomía de la UV.

### **Carlos Reyes Sánchez**

Doctor en Ciencias de Alta Dirección por la Universidad de Altos Estudios Hispanoamericana; maestro y candidato a doctor en Economía Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB); maestro en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública del estado de Veracruz (IAP); licenciado en Actuaría por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Investigador del IIESES de la UV. Miembro del Consejo Técnico del IIESES. Catedrático en las facultades de Economía y de Estadística de la UV. Perfil Prodep otorgado por la SEP. Ha participado en el Sistema Financiero Mexicano como asesor financiero de la Banca Privada de Citibank México y Subgerente de Análisis Técnico del Grupo Financiero Santander Serfín. En el sector público se ha desempeñado en la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario del estado de Veracruz como Jefe de la Unidad Administrativa y Jefe de la Unidad de Acceso a la

Información Pública; y en la Secretaría de Finanzas del estado de Veracruz como Director General de Planeación y Evaluación para el Desarrollo y Miembro del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica del estado de Veracruz.

### **Manuel Suárez Gutiérrez**

Ingeniero en Tecnologías Estratégicas de la Información por la Universidad Anáhuac de Xalapa, maestro en Redes y Telecomunicaciones por la Universidad Cristóbal Colón. Actualmente realiza estudios de Doctorado en Ingeniería de Tecnologías Emergentes en la Universidad Cristóbal Colón. Académico del IIESES de la UV. Miembro del Consejo Técnico del IIESES. Colaborador del Cuerpo Académico Finanzas Públicas y Desarrollo Regional. Docente en la facultad de Contaduría y Administración en el Programa Educativo de Sistemas Computacionales Administrativos desde 2009. Director de la Revista Interconectando Saberes adscrita al IIESES. Participación en proyectos productivos en colaboración con diferentes entidades gubernamentales para la sociedad del estado de Veracruz, destacando la participación en Planes de Desarrollo Municipal, Programas de Seguridad y Contención de las Violencias y el Plan Veracruzano de Desarrollo 2017-2018. Ha dado conferencias y publicado artículos de investigación relativos al área del BigData, relacionados con la temática de obtención y análisis de datos desde las redes sociales *online*.



*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.



**E**l 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

