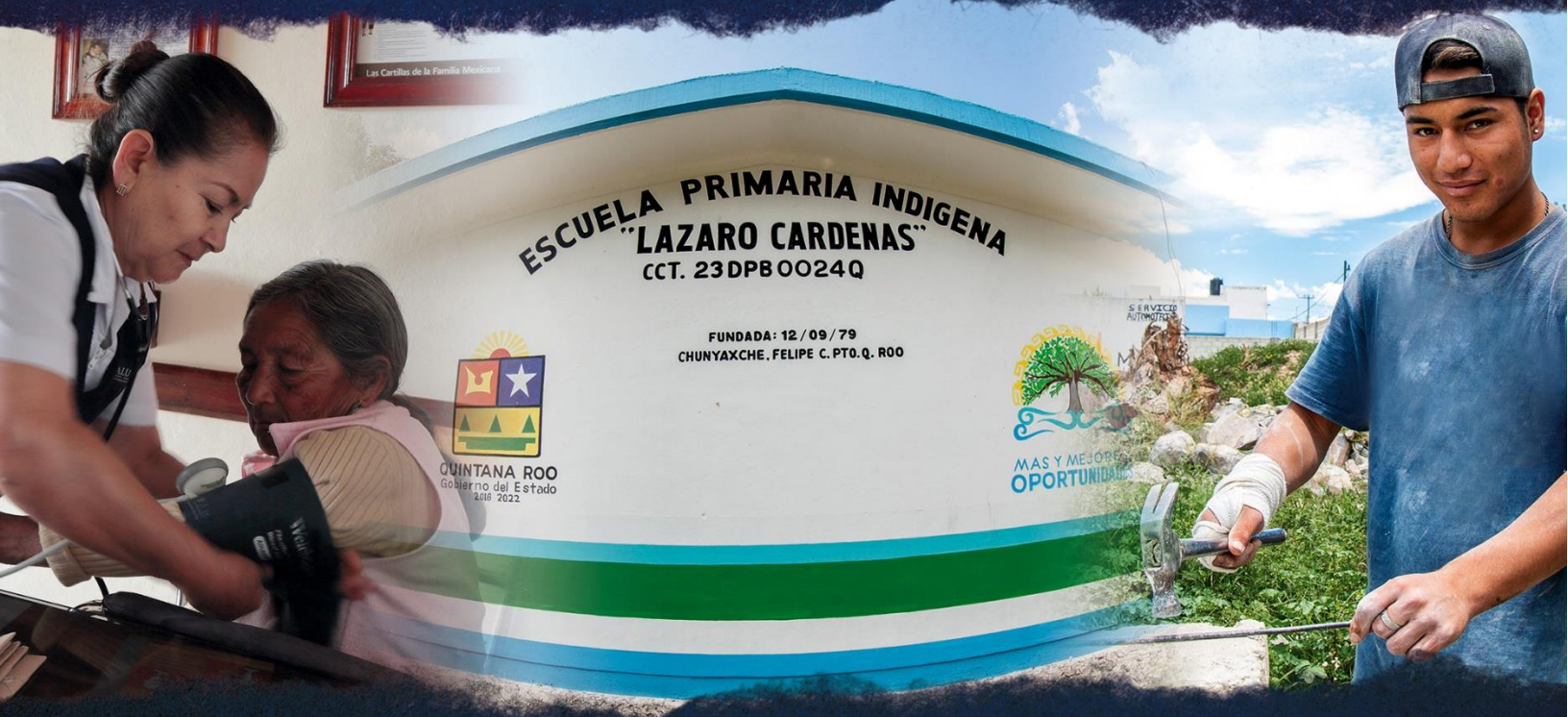


Guía para la evaluación de los fondos que integran el Ramo General 33



CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Investigadores académicos**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad SittónCentro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur**John Roberto Scott Andretta**

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva**José Nabor Cruz Marcelo**

Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez

Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

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

Colaboradores

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Karina Barrios Sánchez

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Juan Carlos Bernal Ruíz

Ana Gabriela López Díaz

Luis Eduardo Bastida Pérez

Adriana Jaramillo Carvallo

Mercedes Macías Corvera

Contenido

Glosario	1
Siglas y Acrónimos	2
Lista de figuras	3
Lista de cuadros	3
Introducción	4
I. ¿Por qué es importante la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33?	6
II. Antecedentes de la Evaluación al Ramo General 33	8
III. Marco normativo de evaluación del Ramo General 33 y su evolución	14
IV. Proceso de integración de necesidades de evaluación	18
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales y de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social	20
V. Evaluación a los FAF	23
Horizonte de Monitoreo y Evaluación	24
Fichas de Desempeño	26
Proceso de Evaluación de la FD	29
Evaluaciones de Desempeño	30
Proceso de evaluación de las Evaluaciones del Desempeño	33
Esquema de Evaluación del Desempeño	34
Evaluaciones estratégicas a los FAF	37
Evaluaciones de la Coordinación de los FAF	37
Proceso de evaluación de las Evaluaciones de Coordinación	40
VI. Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la evaluación a los FAF	42
VII. Capacitación para la evaluación de los FAF	44
VIII. Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones	45
Conclusiones: logros y retos	46
Referencias	48

Glosario

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

Siglas y Acrónimos

AE	Áreas de evaluación
CONAC	Consejo de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAF	Fondos de Aportaciones Federales
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FD	Ficha de desempeño
FIDEFAF	Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FORTAMUNDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
Norma	Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos ministrados a las entidades
PAE	Programa Anual de Evaluación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Ramo	Ramo General 33
RFT	Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos
SFU	Sistema de Formato Único
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TDR	Términos de Referencia

Lista de figuras

Figura 1. Antecedentes en la Evaluación a los Fondos del Ramo General 33	8
Figura 2. Marco Normativo para la evaluación del Ramo General 33	15
Figura 3. Evolución del marco normativo de evaluación del Ramo General 33	16
Figura 4. Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación.....	19
Figura 5. Inventario de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social	21
Figura 6. Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33	25
Figura 7. Estructura de la Ficha de Desempeño	27
Figura 8. Proceso de elaboración de la Ficha de Desempeño	30
Figura 9. Proceso de elaboración de las Evaluaciones del Desempeño	34
Figura 10. Esquema de Evaluación del Desempeño	35
Figura 11. Proceso de elaboración de las Evaluaciones de la Coordinación	40
Figura 12. Participación en los procesos de Evaluación de los FAF	43

Lista de cuadros

Cuadro 1. Modelo de TDR de la Evaluación de desempeño de los FAF	32
--	----

Introducción

El Ramo General 33 (Ramo) es uno de los principales mecanismos a través del cual la federación transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Los recursos del Ramo 33 tienen un carácter redistributivo, pues buscan asegurar niveles mínimos de provisión de servicios entre las entidades federativas, otorgando mayores recursos a las regiones y localidades con menor capacidad fiscal (Chiapa et al., 2011:21). Creado a partir de la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en 1997, representa un elemento importante del proceso de descentralización de funciones y recursos del ejecutivo federal a los gobiernos locales con la finalidad de mejorar el bienestar de la población, dejando que estos tuvieran la capacidad de atender las demandas sociales porque podían identificarlas con mayor facilidad. En este sentido, se orienta hacia la mejora en la eficacia y equidad en la asignación de los recursos, así como a la transparencia y rendición de cuentas en la asignación, distribución, administración, ejercicio y seguimiento de estos recursos.

Desde su creación, y en el marco de sus atribuciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado diversas evaluaciones al Ramo 33. A partir de 2013, se inicia el diseño de una estrategia de evaluación para cada uno de los fondos que busca generar información, mejorar la distribución y ejercicio de los recursos y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno. Esta estrategia parte tanto de las lecciones aprendidas durante las evaluaciones al Ramo, como de las características de cada uno de los ocho fondos, y de la aplicación y gestión de los recursos en las entidades federativas que han sido parte de los estudios y evaluaciones coordinadas por el CONEVAL.

En la evaluación del Ramo General 33 y los fondos que lo integran convergen múltiples actores en los tres órdenes de gobierno, en algunos casos específicos a la estructura gubernamental de cada una de las entidades federativas que reciben recursos. La evaluación, por tanto, tiene diversos objetivos y usos, que considera la oportunidad de la información y las necesidades de los actores relevantes y la ciudadanía. La Estrategia de Evaluación del Ramo 33 se diseñó buscando: primero,

ordenar las necesidades de evaluación de acuerdo con los actores que requieren información en los tres órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con la que cuenta cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que estos sean utilizados en la mejora de la distribución y ejercicio de los recursos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y generar información para la toma de decisiones.

Con el objetivo de orientar a la federación y a los gobiernos locales en la evaluación de los fondos se elaboró el presente documento. Además de esta introducción y las conclusiones, la Guía está organizada en ocho capítulos. El primer capítulo presenta la importancia del Ramo General 33 y de su evaluación. En el segundo capítulo se presentan los antecedentes de la evaluación y los principales hallazgos que dan sustento a la Estrategia de Evaluación presentada. El tercer capítulo explora el marco normativo que regula la evaluación del Ramo y los fondos que lo integran, así como sus principales cambios. Los capítulos cuarto, quinto y sexto presentan el proceso para el desarrollo de la evaluación de los fondos, abordando cada una de sus fases. El séptimo capítulo aborda aspectos relevantes sobre la capacitación para la evaluación de los fondos. Por su parte, en el capítulo octavo se presentan los avances y los retos que enfrenta la evaluación del Ramo General 33.

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

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

El documento aquí presentado reconoce la importancia de la evaluación de los fondos de aportaciones federales (FAF) del Ramo General 33, primero, dado el destino de estos recursos, al asignarse la mayoría de las aportaciones a la atención de necesidades básicas en materia de desarrollo social. Segundo, por el peso que estos recursos tienen en el gasto transferido a los gobiernos para la atención de estas necesidades; solo en 2019 estos representaron casi 40 por ciento de las transferencias de la federación a las entidades federativas.¹

La ausencia de una normativa precisa, así como la heterogeneidad y las limitaciones de la información disponible acerca del destino de los recursos, han derivado en una incipiente documentación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos respecto de su eficacia para atender las necesidades de la población (CONEVAL, 2011: 7). Por lo que sigue siendo importante conocer en qué medida el

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

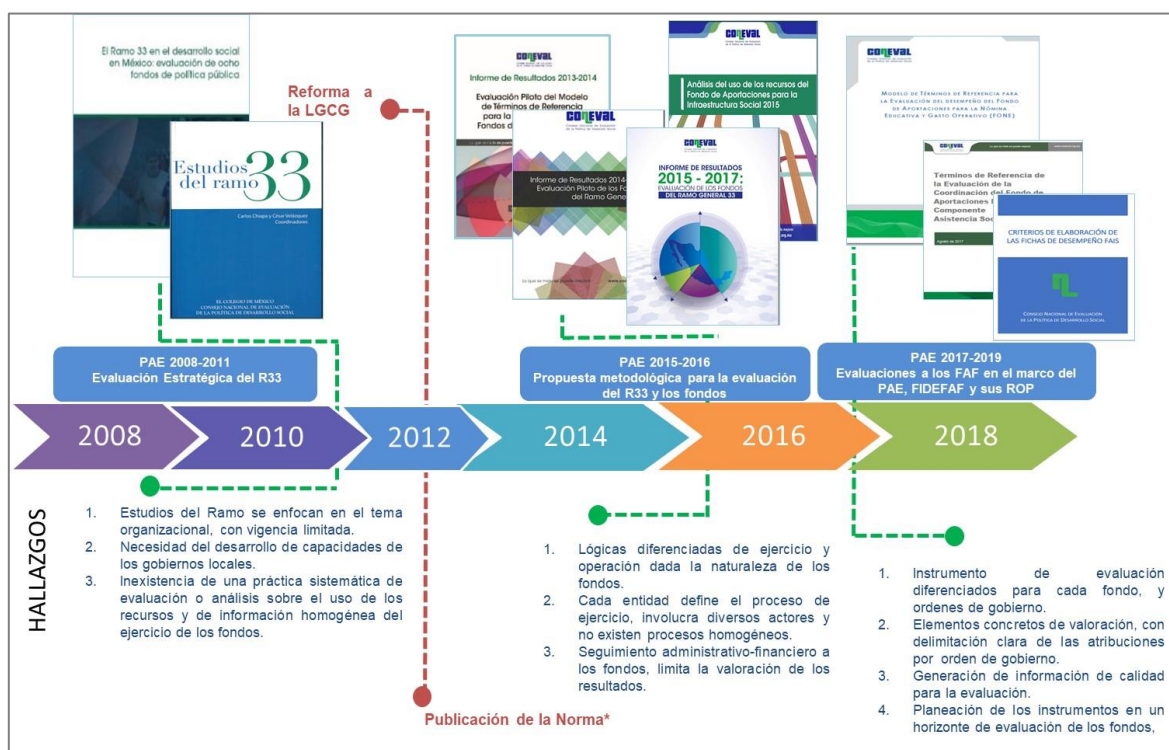
ejercicio de los recursos que se destinan al gasto federalizado se asocia con la atención de las problemáticas sociales, e identificar cómo los recursos del fondo ayudan a la consecución de sus objetivos.

Esta guía permite plasmar la estrategia de evaluación y coordinación de los distintos actores involucrados, así como dar cumplimiento al marco institucional y promover tres objetivos en el uso de las evaluaciones: i) mejorar la distribución y ejercicio de los recursos, ii) promover la transparencia y rendición de cuentas y iii) generar información que ayude a mejorar los mecanismos de descentralización de funciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales en México.

II. Antecedentes de la Evaluación al Ramo General 33

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

Figura 1. Antecedentes en la Evaluación a los Fondos del Ramo General 33



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

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las evaluaciones y estudios llevados a cabo entre 2008 y 2019.

En 2008 se inició la evaluación estratégica; el primer paso fue el desarrollo de un diagnóstico en el que se definió el objeto y el protocolo de investigación de esta evaluación. Este estudio permitió tener información básica sobre los fondos que integran el Ramo y su evolución, a través de una amplia investigación sobre la literatura del Ramo. El principal resultado fue determinar el alcance del ramo a partir del marco jurídico y el gasto en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal (ver figura 1).

Dando continuidad a esta evaluación y a las acciones que se desprendieron de ella, en 2011, se publicó la Evaluación Estratégica *El Ramo 33 en el desarrollo social en*

México: evaluación de ocho fondos de política pública. Esta evaluación tuvo como principal objetivo examinar los resultados obtenidos del Ramo en los temas a los que están dirigidos los fondos para generar recomendaciones que contribuyeran a mejorar la eficacia en la distribución de estos. Para ello se analizaron las fórmulas de distribución, los indicadores diseñados con la metodología del marco lógico de cada uno de los fondos, y con el fin de profundizar sobre la operación de los ocho fondos, se complementó con trabajo de campo en entidades federativas y municipios.² Esta evaluación permitió examinar los resultados obtenidos a partir de la distribución de los recursos de los fondos y se exploró la relación de la distribución de los recursos con los objetivos que persigue, además de identificar algunos de los retos que se enfrenta la operación en el orden local (CONEVAL, 2011) (ver figura 1).

Derivado de esta evaluación también se publicó el libro coordinado por el Colegio de México y el CONEVAL, *Estudios del Ramo 33*. En este se buscó profundizar en el análisis de particularidades de los fondos que integran el Ramo, a partir de una convocatoria conjunta con el Colegio de México para la presentación de estudios e investigaciones relacionadas con la descentralización del gasto en México a través del Ramo 33 y en torno a las siguientes temáticas: educación, salud, seguridad pública, infraestructura social y rendición de cuentas (COLMEX, CONEVAL, 2011). Entre los principales resultados destaca que el proceso de descentralización enfrenta numerosos retos, así como la necesidad del desarrollo de capacidades para la distribución y ejercicio de los recursos y las limitadas atribuciones que tienen los gobiernos locales en torno a la decisión sobre el ejercicio de los recursos (ver figura 1).

² En la evaluación se llevó a cabo trabajo de campo en seis estados del país: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora, mediante entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las dependencias estatales encargadas de operar los recursos derivados del Ramo. Para más información consultar la evaluación disponible en https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf

A partir de la evidencia generada de estos estudios y evaluaciones, y a raíz de la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2012,³ fue clara la necesidad de contar con una agenda de evaluación. Asimismo, derivado de reuniones con gobiernos estatales y solicitudes de asesorías de su parte hacia el CONEVAL, se identificó que, con el propósito de realizar las evaluaciones a los fondos del Ramo 33, los gobiernos locales utilizaban los modelos de Términos de Referencia (TdR) que el Consejo ha emitido para programas federales. En este sentido, la necesidad de los gobiernos locales, principalmente de los estatales, de evaluar los fondos del Ramo 33, se tradujo en una demanda constante al CONEVAL de asesoría técnica. Por ello, a partir de 2013 el Consejo inició una serie de actividades dirigidas a definir un esquema de evaluación del Ramo, la principal fue la elaboración de un modelo de TDR específico para la evaluación de los ocho fondos.

Como parte del mecanismo desarrollado por el CONEVAL para asegurar el rigor metodológico de las evaluaciones, en 2014, el Consejo coordinó la primera *Evaluación Piloto del Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de los Fondos del Ramo General 33*. Esta prueba piloto tenía el doble objetivo de probar este instrumento de evaluación para los ocho fondos, y valorar la consistencia y orientación a resultados de estos en cinco entidades: Chiapas, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz. El principal hallazgo fue en torno al objetivo uno, al identificar que los fondos tienen lógicas diferenciadas y que, por tanto, no era posible contar con un modelo único de TDR para evaluar los ocho fondos (ver figura 1). Por lo que resultó útil y relevante clasificar y valorar los fondos dada su naturaleza y características, es decir, sus objetivos, destinos y formas de operar. El proceso y hallazgos de la evaluación se encuentran en el Informe de Resultados 2013-2014. Evaluación Piloto de Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33.⁴

³ Para mayor detalle sobre los cambios a la normatividad ver Capítulo 3.

⁴ Para más información de la evaluación piloto, se recomienda consultar el Informe de Resultados 2013-2014. Evaluación Piloto de Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de los Fondos del Ramo General 33 disponible en

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

Adicionalmente, con el objetivo de seguir avanzando en la estrategia de evaluación, se realizaron estudios exploratorios para analizar los tres fondos restantes sobre los cuáles se tenía menor información. Con estos, se recabó información sobre los objetivos y destinos de los fondos destinados al saneamiento financiero, es decir, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF). Además de analizar los mecanismos existentes para valorar el fondo destinado a programas de seguridad pública, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). Los procesos y resultados de las evaluaciones y estudios

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/DASR/Informes/Informe_Resultados_Ramo_33.pdf

⁵ La Evaluación Piloto del primer grupo de fondos se llevó a cabo en los estados de Jalisco y Morelos, en tanto los TDR de FAIS y FAM se pilotearon en el estado de Zacatecas. Para mayor detalle de las Evaluaciones y estudios coordinadas en 2015 consultar el Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33 disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf

mencionados se encuentran en el *Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33*.

De manera paralela, en 2015 se llevó a cabo el *Análisis del uso de los recursos del FAIS*, esto se debió a que en 2013 se modificó la fórmula de distribución del fondo, con el objetivo de dirigir la asignación explícitamente a la atención de carencias sociales consideradas en la medición multidimensional de la pobreza. A partir de lo anterior, este estudio se enfocó en analizar si estos cambios normativos se reflejaron en la orientación de los recursos hacia la atención de la población con más carencias sociales.

Del conjunto de ejercicios se identificó la falta de elementos para valorar más allá de la eficacia en el ejercicio del gasto, es decir, en términos de la eficiencia u obtención de los resultados derivados del ejercicio de estos recursos. Esto se debía principalmente a un hallazgo reiterado sobre la heterogeneidad en la cantidad y calidad de la información generada por los gobiernos locales. Para mayor detalle de los hallazgos véase la figura 1.

Derivado de lo anterior, durante 2016 y 2017, se continuó con los avances en el desarrollo de la estrategia de evaluación de los fondos de manera diferenciada para cada fondo dado el grado de avance obtenido en los ejercicios previos. En algunos casos, como el del FAM, se requería de mayor detalle sobre la información disponible sobre los objetivos y destinos del fondo, por lo que se continuó con el desarrollo de estudios exploratorios. En tanto en otros casos, con la información recabada en los exploratorios se inició con el desarrollo y prueba de metodologías de evaluación para el FAFEF y FORTAMUNDF. En el resto de los fondos, dado el avance obtenido con las dos pruebas piloto, en las que se probó y ajustó la metodología, en 2016 se publicó la metodología para la evaluación para cada uno de los fondos cuyo principal destino es la nómina: FONE, FASSA y FAETA.

Asimismo, a partir de 2017, derivado de los hallazgos referentes a la delimitación de atribuciones y la información disponible sobre los fondos, se inició el desarrollo de otras metodologías particulares que contribuyeran a la generación de evidencia

en torno a estos dos elementos. De este modo en 2017 se publicó la metodología de las Evaluaciones Estratégicas de la Coordinación de los fondos y se llevó a cabo el desarrollo de instrumentos sintéticos de monitoreo y evaluación, como las Fichas de Desempeño.⁶

⁶ Para mayor detalle sobre cada alguna de las metodologías ver Capítulo 5.

III. Marco normativo de evaluación del Ramo General 33 y su evolución

El desarrollo de la normativa en materia de evaluación, que institucionaliza su ejercicio, ha sido un proceso continuo y permanente en México. El gran impulso para el ejercicio continuo de evaluación en los gobiernos locales se dio a partir de dos acciones. La primera es la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que incentivó la creación de la normatividad relacionada con la evaluación en los gobiernos locales y de la LGCG en 2008, que obliga a los entes públicos a evaluar sus políticas públicas, y la segunda es la fiscalización a los fondos del Ramo, realizada por la Auditoría Superior de la Federación a los gobiernos locales.

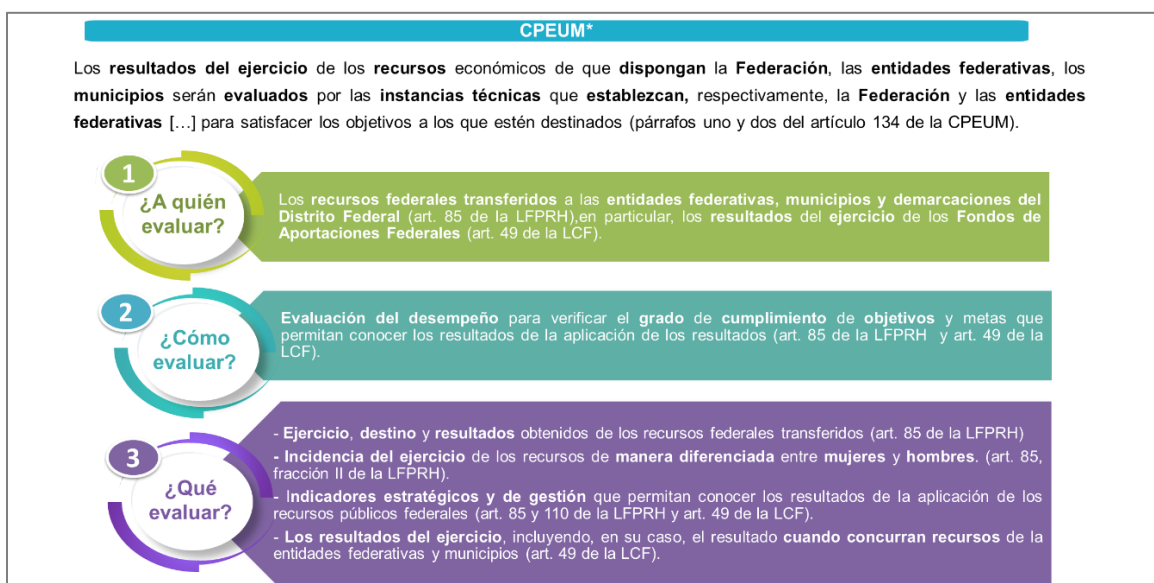
Este impulso no significa que se originó el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación en los gobiernos subnacionales, ya que varias entidades federativas llevaban varios años desarrollando sus estrategias de evaluación,⁷ sino que se enfocó la atención a la evaluación de los programas y recursos propios que ejercen los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, aunque se reconoce que, como resultado de este impulso, las entidades federativas empezaron a realizar evaluaciones a los fondos del Ramo.

Actualmente, el marco normativo de la evaluación del Ramo General 33 y sus fondos contempla lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la LCF y la LGCG, en donde se determina la obligación de la evaluación de los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación y las entidades federativas. Esto a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas en el ejercicio de las aportaciones federales, con base en indicadores estratégicos y de gestión,

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

incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas y municipios. También se estipulan las instancias encargadas de realizar la evaluación, es decir las instancias de los tres órdenes de gobierno, así como aquellas encargadas de elaborar los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas: el CONEVAL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (ver figura 2).

Figura 2. Marco Normativo para la evaluación del Ramo General 33



* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

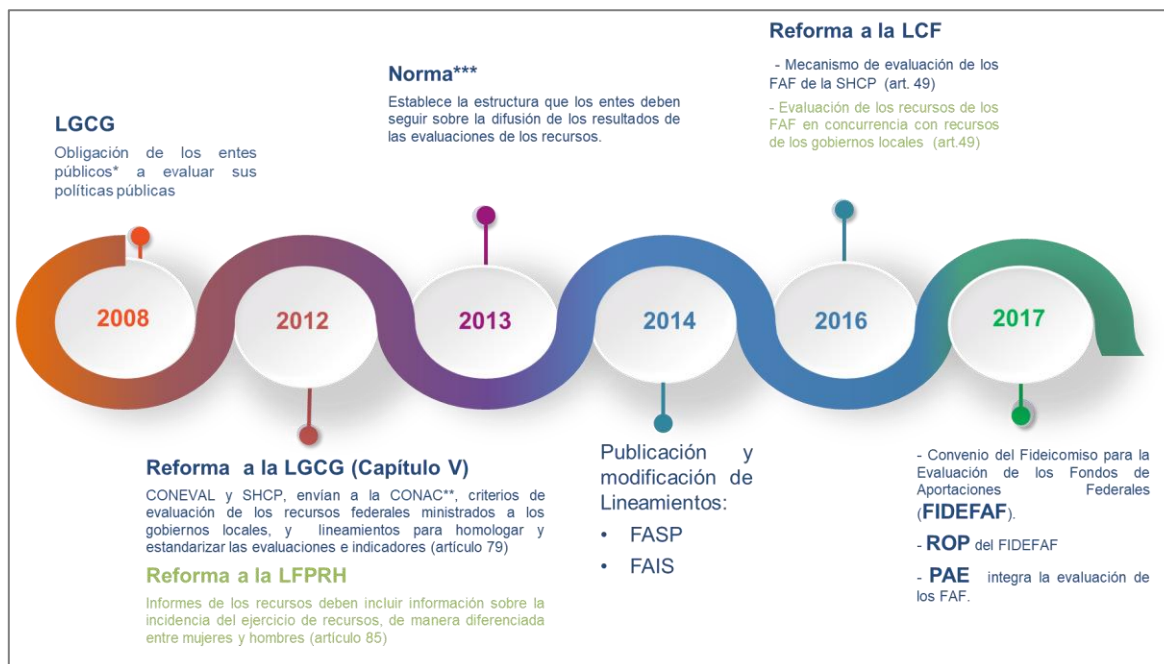
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la CPEUM, LFPRH y LCF.

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

Respecto a los primeros, en 2012, el principal cambio consistió en la modificación a la LGCG, en la cual se adicionó el capítulo V, De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas, en el cual se determinó que la SHCP y el CONEVAL, en el marco de sus atribuciones y de conformidad con el artículo 110 de la LFPRH, debían enviar al Consejo de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades

federativas, los municipios y los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar las evaluaciones (artículo 79).

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



*Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal. ** Consejo de Armonización Contable. *** Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

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

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

Otro cambio importante fue el de la LCF en 2016, con el cual se determinó que para efectos de la evaluación se transferiría el 0.05 por ciento de los recursos de los FAF en el PEF, con excepción del componente de servicios personales previsto para el FONE, al mecanismo que para tal efecto establezca la SHCP (artículo 49, fracción

v),⁸ por lo que en junio de 2017 se firmó el Convenio del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).⁹ En septiembre de 2017, la SHCP envió a las dependencias coordinadoras de los FAF y al Consejo las Reglas de Operación (ROP) del fideicomiso.¹⁰ Como parte de la reforma a la LCF, se adicionó sobre la evaluación de los resultados del ejercicio de los FAF, que esta debía ser “incluyendo, en su caso, el resultados cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (artículo 49, fracción v). Asimismo, a partir de 2017, la SHCP y el CONEVAL incluyeron en el Programa Anual de Evaluación la evaluación a los Fondos, de conformidad con las atribuciones que les concede la fracción IV del artículo 110 de la LFPRH y el artículo 303 Bis de su Reglamento. De manera adicional, en el PAE 2019 establecieron el ámbito de coordinación que cada una de estas instancias tendría en relación con los Fondos, clasificándolos en sociales (CONEVAL) y no sociales (SHCP).¹¹

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

⁸ El mecanismo que estableció la SHCP fue el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, cuyos recursos ascienden a 341 millones de pesos, la aportación inicial de 164.4 millones (2017) más 176.6 millones (2018) (ACUERDO, 2017 y 2018).

⁹ El Convenio fue firmado entre la SHCP, en su carácter de fideicomitente, y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJÉRCITO), en su carácter de fiduciario.

¹⁰ Las ROP regulan los criterios y los procedimientos para la autorización de los pagos con cargo al FIDEFAF exclusivamente para la contratación del desarrollo de las evaluaciones de los FAF y desarrollo de metodologías o TDR para la realización de evaluaciones a los FAF. Para más información se sugiere consultar las ROP, disponibles en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412323/Reglas de Operaci n FIDEFAF modificadas rubricadas 7-nov-18.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412323/Reglas_de_Operaci_n_FIDEFAF_modificadas_rubricadas_7-nov-18.pdf)

¹¹ Los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de coordinación del CONEVAL son FAIS, FASSA, FAETA, FAM y FONE; mientras que, los Fondos del ámbito de coordinación de la SHCP son FAFEF, FORTAMUNDF y FASP.

IV. Proceso de integración de necesidades de evaluación

Al incluirse la evaluación a los FAF en el PAE (ver figura 3) se determinó que las Áreas de evaluación (AE) de las dependencias coordinadoras de los fondos serán las responsables de coordinar las evaluaciones que se realicen a los FAF en los ámbitos federal y estatal conforme a lo señalado en el PAE, el contrato del FIDEFAF y en sus ROP. Asimismo, a partir del PAE de 2019 se determinó que las evaluaciones a los FAF que se realicen en las entidades federativas, los municipios o alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de sus atribuciones, se llevarán a cabo con independencia y de manera complementaria a la consideradas en ese Programa Anual de Evaluación de orden federal (numeral 12 del PAE 2019). Lo anterior, para evitar duplicidades, pues las entidades federativas podrán considerar la agenda de evaluación federal establecida en este documento, para la elaboración de su planeación en materia de evaluación de los fondos.

En este sentido, la integración de las necesidades de evaluación de los FAF, en el nivel federal de gobierno, se incluye en el Programa Anual de Evaluación del año en curso. El PAE es el documento normativo a través del cual se definen las evaluaciones en cada ejercicio fiscal y es emitido anualmente por el CONEVAL y la SHCP. A través de este se dan a conocer todas las evaluaciones de orden federal que serán desarrolladas, ya sea a programas, fondos o a políticas, los ejercicios fiscales que serán evaluados, así como el cronograma de ejecución.

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

Adicionalmente, para programar las evaluaciones que serán mandatadas en el PAE a los FAF del ámbito social, se toma en consideración tanto el Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 (figura 6), como el Esquema de Evaluación del Desempeño del Ramo General 33 (figura 10), con lo que se busca

establecer una relación entre el año de gobierno en el que se encuentra la entidad federativa y el fondo que será evaluado. Esta relación se explica con más detalle en la sección V. Evaluación a los FAF.

Figura 4. Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación



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

Asimismo, dada la reforma a la LCF en 2016, se debe considerar lo establecido a través del mecanismo de pago de las evaluaciones a los FAF, es decir, el FIDEFAF. En las ROP del FIDEFAF se determina que posterior a la emisión del PAE, la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP elabora el Listado de Evaluaciones (numeral 11), y se señala el procedimiento, plazos y requisitos de la aprobación de la aplicación de los recursos para la contratación de los servicios para el desarrollo de evaluaciones a los FAF contenidas en el Listado.¹²

En este sentido, es fundamental la coordinación entre los gobiernos locales con las dependencias coordinadoras, y de estas con las instancias de coordinación de la evaluación, CONEVAL y SHCP, en la definición e integración de necesidades de acuerdo con los dos mecanismos definidos y en el marco de sus atribuciones y coordinación.

¹² Para más información ver el Capítulo V de la ROP del FIDEFAF.

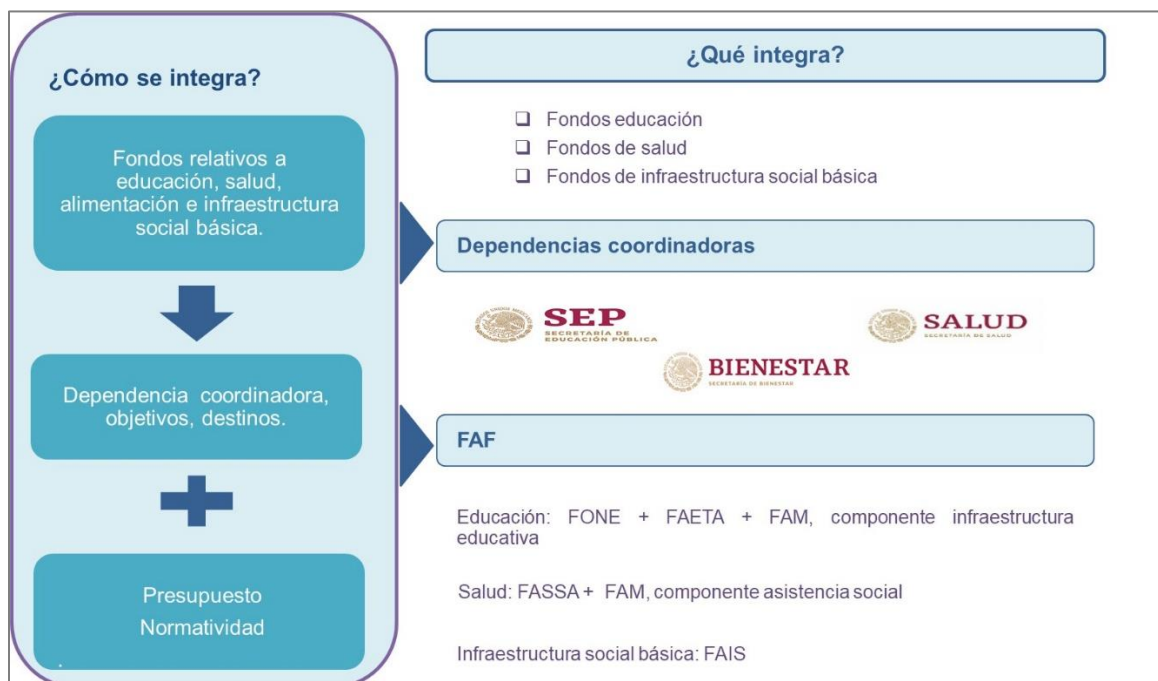
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales y de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social

Uno de los elementos básicos para orientar y mejorar la política de desarrollo social es conocer los instrumentos con que cuenta el gobierno para atender las problemáticas sociales. Uno de estos insumos es el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL)*. Este es una lista de las intervenciones sociales del Gobierno Federal en una aplicación en línea que produce información estructurada y sintética sobre sus características (CONEVAL, 2015). A partir de 2019, se agregó al Inventario de Programas y Acciones Federales, el Inventario de Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de Desarrollo Social. Este insumo de trabajo tiene dos ventajas: primero, integra variables relevantes que permiten conocer y dimensionar el alcance de los FAF, y segundo, permite definir el universo de los FAF que contribuyen al desarrollo social.

El Inventario de los FAF integra y sistematiza información relevante de los fondos relacionado con los siguientes temas: i) datos generales del fondo, entre los que se identifican la modalidad y clave, la dependencia coordinadora y los componentes del fondo, en caso de existir; ii) derecho social que atiende iii) presupuesto del fondo; iv) vínculos a la normatividad de los fondos, entre las principales temáticas.

Para delimitar los FAF en el ámbito de desarrollo social se identifican aquellos que se relacionan con los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. En particular se consideran los fondos relativos a la educación, salud, alimentación y los de infraestructura social básica (ver figura 5).

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



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Con base en lo anterior, el Inventario CONEVAL contribuye tanto al análisis como a la toma de decisiones de política pública, además de ser una herramienta de consulta y análisis de información de los programas y las acciones de desarrollo social, que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas. Adicional a esto, el Inventario de los FAF ayuda a complementar la información sobre los programas y las acciones sociales gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, con lo que se permite identificar vacíos, similitudes y complementariedades de la acción pública.¹³ Como se mencionó anteriormente, a partir del PAE 2019 se determinó que corresponderá al Consejo la coordinación de las evaluaciones que se realicen en materia de desarrollo social a políticas y acciones federales, incluidas en el Inventario CONEVAL, así como a los fondos FONE, FASSA, FAETA, FAM y FAIS.

¹³ Para más información sobre el Inventario el Nacional CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social consultar https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

Con este conjunto de instrumentos y acciones se busca mejorar la coordinación entre el CONEVAL y SHCP como instancias de coordinación de la evaluación, a través de brindar una mejor asistencia a las dependencias coordinadoras, así como avanzar en la implementación de la estrategia de evaluación del Ramo, en particular, en el diseño de instrumentos específicos para la evaluación de cada uno de los ocho fondos.

V. Evaluación a los FAF

Contar con instrumentos de evaluación que sean claros y diseñados con rigor metodológico permite contar con evaluaciones confiables, cuyos resultados tengan validez. Para asegurar la calidad de los instrumentos de evaluación, en su elaboración se consideran factores que incentivan la utilidad de la información que se deriva de ésta. Por ejemplo, a quién se dirige y cuáles son las necesidades de la evaluación; qué información existe para desarrollarla y su calidad; en qué periodo debe realizarse para que los resultados sean oportunos en la toma de decisiones o en la mejora de los fondos. Adicionalmente, los términos de referencia de las evaluaciones se prueban en diferentes fases para verificar que estos sean relevantes y que respondan correctamente a las preguntas de evaluación. Las pruebas piloto permiten identificar el nivel de adaptación de la evaluación al contexto local y a las realidades operativas en las entidades federativas (CONEVAL, 2018).¹⁴

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

Dicha estrategia se integra de un conjunto de instrumentos de evaluación ordenados a través del Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 (figura 6) y del Esquema de Evaluación del Desempeño del Ramo General 33 (figura 10). Estos elementos facilitan la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazo pues vinculan los instrumentos de monitoreo y evaluación con los actores relevantes, que son los usuarios principales de esta información, e indican la

¹⁴ Para más información, se sugiere consultar el documento Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad validez y relevancia.

oportunidad con la que debe conducirse la evaluación en concordancia con el año de la administración de los gobiernos estatales y municipales (CONEVAL, 2018).

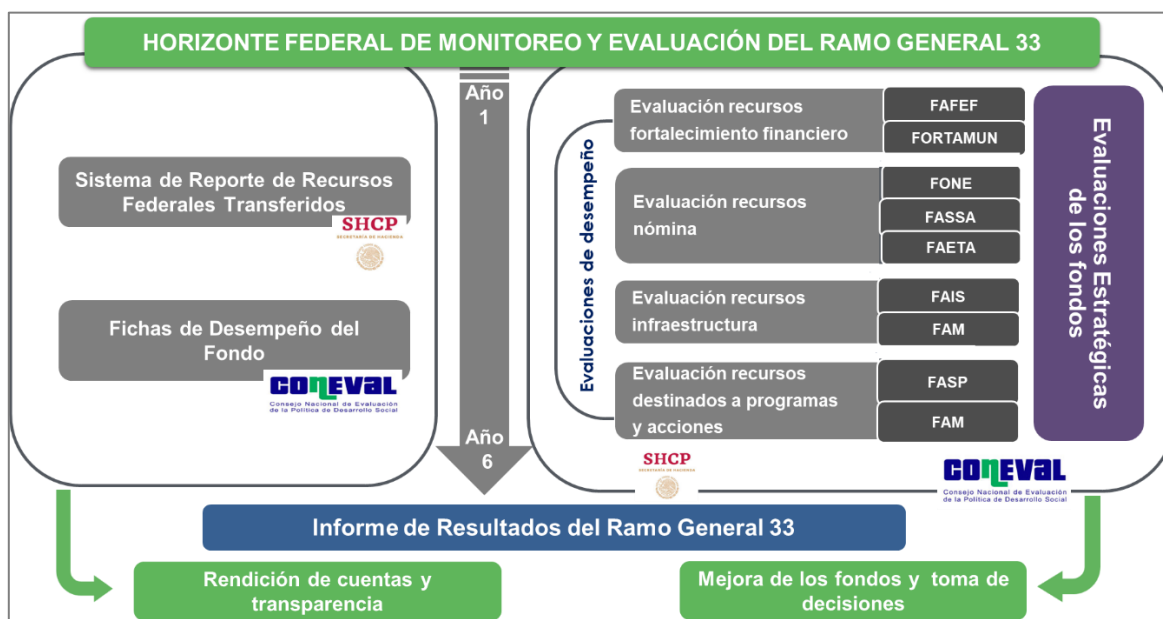
Horizonte de Monitoreo y Evaluación

El Horizonte muestra las evaluaciones y acciones de monitoreo que deben desarrollarse para cada uno de los fondos, así como a qué objetivo de política pública contribuyen por lo que se agrupa en tres conjuntos los instrumentos, de acuerdo con su utilidad (ver figura 6). Los instrumentos de evaluación de este horizonte se relacionan con los actores a quienes están dirigidos los informes de evaluación.

El primer grupo de instrumentos de monitoreo y evaluación contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas (lado izquierdo de la figura 6). En estos se incluye, el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (RFT) antes Sistema de Formato Único (SFU) administrado por la SHCP, mediante el cual las entidades federativas y municipios realizan el reporte del destino, ejercicio e indicadores de los recursos transferidos a las entidades federativas,¹⁵ así como instrumentos sintéticos que permitan integrar y valorar la información generada por los distintos actores, con el objetivo de mejorar la cantidad y calidad de la información para la evaluación de los fondos.

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

Figura 6. Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Un ejemplo de estos instrumentos es la Ficha de desempeño (FD) de los FAF (para mayor detalle de este instrumento ver el apartado de FD). Estos informes permiten recolectar la información de las entidades federativas, ordenarla y mejorar su calidad, lo que es de utilidad para las dependencias coordinadoras de los fondos en el ámbito federal, así como para la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de sus atribuciones.

El segundo grupo incluye los instrumentos de evaluación del desempeño que contribuyen a la mejora en la distribución, gestión y ejercicio de los fondos (lado derecho de la figura 6). Estos instrumentos tienen el propósito de contribuir a generar información sobre los resultados del ejercicio de los recursos en el bienestar de la población, así como para conocer qué mejoras se podrían incorporar en los fondos para hacer una gestión más eficiente. Este grupo se compone tanto de las evaluaciones dirigidas a las entidades federativas, y en su caso los municipios, por fondo llamadas Evaluación del Desempeño,¹⁶ como de las Evaluaciones

¹⁶ En el PAE federal se han mandatado las evaluaciones para que sean elaboradas a través de las dependencias coordinadoras de los fondos en el ámbito federal, sin embargo, el modelo también puede ser utilizado por los gobiernos locales para llevar a cabo sus evaluaciones.

Estratégicas que tienen una perspectiva federal para la mejora en las acciones y/o funciones de las dependencias coordinadoras federales referentes a la integración, distribución, seguimiento de los fondos, así como de temas de estrategias, políticas o acciones respecto al Ramo.

El tercer elemento se refiere a los Informes de Resultados del Ramo General 33, documentos que sintetizan el resultado de las evaluaciones realizadas a los fondos en los ejercicios fiscales correspondientes, así como el avance en la definición de la estrategia de evaluación del Ramo. Este informe contribuye a los tres objetivos de evaluación listados en la figura 6.¹⁷

A continuación, se presentan cada una de las metodologías que integran el Horizonte, así como el proceso que se sugiere desarrollar en la coordinación de cada una de las evaluaciones. Los procesos consideran las acciones o etapas a desarrollar para el llevar a cabo la evaluación, así como los actores que se encuentran involucrados en dichas etapas. El CONEVAL considera que se obtienen mejores resultados de un proceso de evaluación cuando este se desarrolla de manera participativa, es decir cuando los responsables de los fondos se involucran activamente en el proceso y es posible conocer sus perspectivas.

Fichas de Desempeño

Uno de los principales retos con los que se ha enfrentado la evaluación de los FAF se refiere a las limitaciones sobre la información disponible. Si bien destaca el avance tanto federal como local en el desarrollo de sistemas informáticos para el reporte del ejercicio y destino de los fondos

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

(CONEVAL, 2018), la información presenta áreas de mejora en términos de la desagregación y consistencia de los datos y respecto a la heterogeneidad en la cantidad y calidad de la información de los gobiernos locales. Por tanto, se

¹⁷ Para más información sobre los Informes disponibles consultar https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Informes_Resultados_Ramo_33.aspx.

consideró importante contar con un instrumento que permita mejorar la calidad de la información generada de las entidades federativas, municipios, y las dependencias coordinadoras, y que fomente la cultura de evaluación en las entidades federativas y su apertura a la misma. En 2016, el Consejo inició con el desarrollo de las Fichas de Desempeño (FD) de los FAF.

La metodología y el diseño final de los reportes de las Fichas de Desempeño de cada uno de los FAF en el ámbito de desarrollo social se encuentran disponibles en la página de internet del CONEVAL.

La FD es un instrumento homogéneo y sintético para el monitoreo y evaluación de un ejercicio fiscal concluido de las 32 entidades federativas, con el objetivo de ampliar, actualizar y mejorar la información disponible, así como fomentar la cultura de evaluación en las entidades

federativas. La FD responde a esta necesidad y busca contribuir al cumplimiento del artículo 49 de la LCF y del artículo 110 de la LFPRH.

Cada FD se integra de nueve secciones cuyos contenidos se ajustan de acuerdo con las características, objetivos y destinos de los fondos. A continuación, se presenta la estructura general de la FD (ver figura 7).¹⁸

Figura 7. Estructura de la Ficha de Desempeño

El diagrama muestra la estructura de la Ficha de Desempeño (FD) organizada en 9 secciones numeradas:

- 1. Descripción del fondo.**
- 2. Contexto social.**
- 3. Presupuesto y ejercicio del gasto.** Ejercicio, destino y resultados, incluyendo en su caso cuando concurren recursos (fracción II, Art. 85 de la LFPRH y fracción V, art. 49 de la LCF).
- 4. Cobertura.** Incidencia de los recursos de manera diferenciada entre mujeres y hombres (fracción II, art. 85 de la LFPRH).
- 5. Indicadores.** Cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión (fracción V, art. 49 de la LCF y fracción I, art. 85 de la LFPRH).
- 6. Análisis FODA, recomendaciones y seguimiento a recomendaciones** (Numerales 15 y 17 de la Norma).
- 7. Calidad y suficiencia de la información.**
- 8. Recomendaciones.**
- 9. Datos de contacto.**

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

Fuente: elaboración del CONEVAL.

¹⁸ Para más información sobre las características de las FD consultar los Criterios de Elaboración de las Fichas de Desempeño disponibles en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

Las dos primeras secciones (Descripción del fondo y Contexto), delimitan los alcances del fondo: presentan brevemente los objetivos y destinos de este, el porcentaje del presupuesto asignado a la entidad, así como las variables que dan cuenta de las necesidades y/o problemas a los cuales el fondo busca contribuir o que permiten orientar la planeación y ejercicio de los recursos.

En la siguiente sección (Presupuesto y ejercicio del gasto) se busca analizar cómo se atendieron las necesidades por medio de la asignación y ejercicio del gasto en la entidad federativa. En cobertura, se muestra el ejercicio, destino y resultados del fondo y la incidencia sobre la población a la que benefician los recursos, desagregado por sexo. Por su parte, en la quinta sección, se analiza el avance respecto a la meta de los indicadores estratégicos y de gestión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) federal del fondo.

La sexta sección identifica las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del fondo en la entidad federativa que es el objeto de la evaluación (Análisis FODA). En la sección 7 se hace una valoración de la suficiencia y calidad de la información disponible para la integración de las distintas secciones de la ficha.

Con base en la información disponible en la ficha, se analizan los mecanismos que se utilizan para atender las recomendaciones provenientes de evaluaciones externas al fondo en la entidad y se seleccionan las recomendaciones de la evaluación (Recomendaciones).

Por último, se presentan los datos de contacto de: a) responsables de la información de la ficha (gobiernos locales), b) responsable de la elaboración de la ficha (dependencia coordinadora en el ámbito federal), y c) responsable del diseño de la ficha (CONEVAL).

Ventajas de la FD de los FAF:

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

En términos generales, la información que se genera a partir de las FD, además de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, permite generar información de calidad para realizar evaluaciones más profundas de los FAF, tanto del ámbito local como federal, por lo que los principales usuarios son tanto los gestores locales de los fondos como las dependencias coordinadoras en el ámbito federal, así como las instancias de

coordinación de la evaluación.

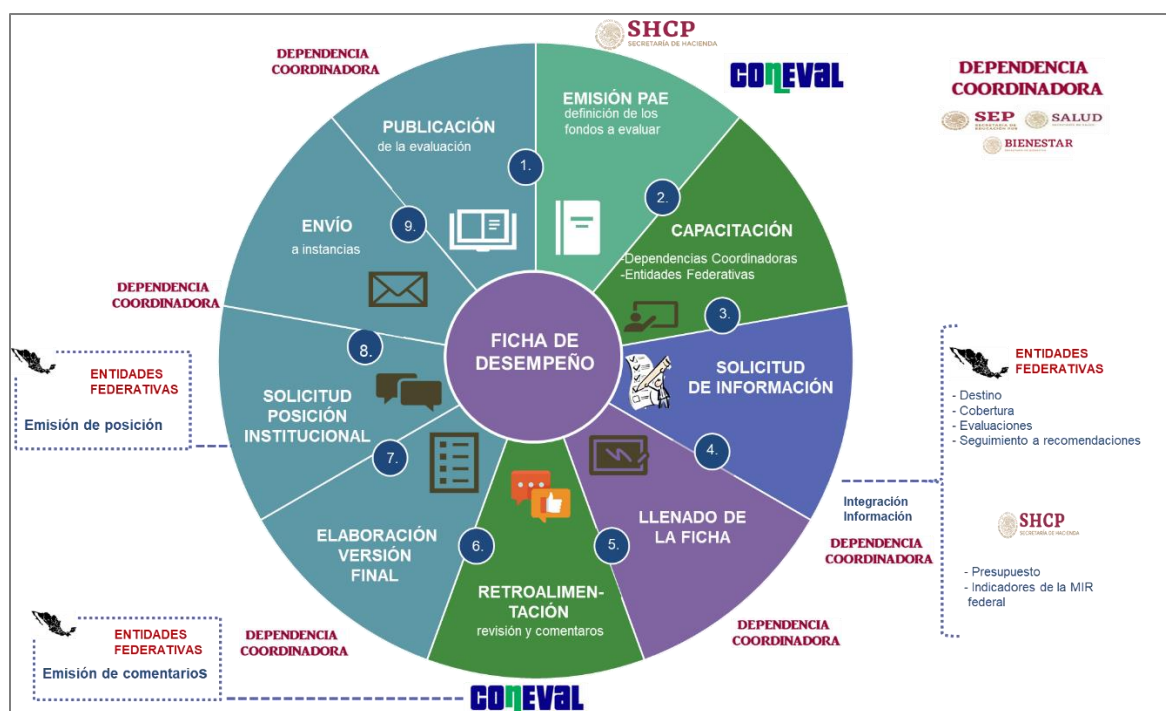
Proceso de Evaluación de la FD

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

Posteriormente, el CONEVAL lleva a cabo la retroalimentación de la evaluación, es decir, la revisión y emisión de comentarios. No obstante, el involucramiento y la participación de los gobiernos locales en este paso es importante, pues son los ejecutores de los recursos y quienes proporcionan la información para la evaluación.

Su involucramiento es responsabilidad de la dependencia coordinadora del fondo, quien desarrolla esta evaluación a través de sus enlaces. Una vez que los comentarios son atendidos, la dependencia coordinadora integra la versión final de las fichas, la cual se envía a las entidades federativas para que estas emitan su posicionamiento institucional sobre la evaluación.¹⁹ Esta debe ser publicada junto con la evaluación, posterior a su envío a instancias y ambas actividades deben realizar de acuerdo con el cronograma de ejecución definido en el PAE.²⁰

Figura 8. Proceso de elaboración de la Ficha de Desempeño



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Evaluaciones de Desempeño

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

¹⁹ La posición institucional es una opinión fundada, respecto a los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas o recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas.

²⁰ En el PAE, sección sobre la Difusión de resultados, se definen los plazos y las instancias a quienes deben enviarse los informes finales.

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

En las evaluaciones piloto coordinadas por el Consejo, se identificó que, en general, se daba un seguimiento administrativo-financiero a los fondos, limitando la valoración de los resultados en términos del cumplimiento de

objetivos, y la medición de los resultados respecto al ejercicio de estos recursos por parte de los gobiernos locales. Con el objeto de mejorar la orientación a resultados de los fondos, en 2016 se publicaron los primeros TDR para la evaluación del desempeño del grupo de fondos cuyo principal destino es el pago de nómina.

Los TDR para la Evaluación del Desempeño del FONE, FASSA y FAETA se encuentran disponibles en la página del CONEVAL.

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

Los TDR abordan cuatro temáticas: i) contribución y destino, ii) gestión y operación, iii) generación de información y rendición de cuentas, y iv) orientación y medición de resultados (ver Cuadro 1).

Si bien se parte de un modelo general, dado el destino común de los tres fondos, pago de servicios personales y gastos de operación, los TDR de cada fondo están ajustados a las características de los servicios que son financiados con los recursos de estos FAF, es decir, servicios de educación básica y normal para el FONE, educación tecnológica y de adultos para el FAETA, y los servicios estatales de salud para el FASSA.²¹

Para la elaboración de los TDR se tomó como referencia el modelo de TDR de la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), lo que implica que está integrado por una batería de preguntas cerradas, en las cuales se definen niveles de

²¹ Los Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación del Desempeño de los fondos en las entidades federativas se encuentran disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

valoración de acuerdo con la información disponible, así como preguntas abiertas que permiten profundizar en las temáticas abordadas.

Cuadro 1. Modelo de TDR de la Evaluación de desempeño de los FAF

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

Nota: Los TDR de FAETA tiene una pregunta adicional en la sección de Contribución y destino.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los TDR de Evaluación del Desempeño del FONE, FASSA y FAETA.

Este esquema de valoración permite definir referentes en términos del nivel de institucionalización que deben tener los fondos, lo que incentiva que los responsables de los fondos promuevan una orientación a resultados en el ejercicio de los recursos. Además, facilita comparar el desempeño, el grado de sistematización de la información, los mecanismos de rendición de cuentas y la capacidad de gestión entre entidades federativas, propiciando con ello la disseminación de buenas prácticas (CONEVAL, 2018).

La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por las dependencias responsables de la gestión del fondo en la entidad, es decir,

Ventajas de la Evaluación de Desempeño de los FAF:

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

actividades que involucran el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, documentos normativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas, entre otras. De acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de gestionar el fondo en la entidad, se llevan a cabo entrevistas a profundidad con servidores públicos de las dependencias responsables de los procesos del fondo en la entidad federativa.

En este sentido, los resultados de esta evaluación contribuyen de manera directa a mejorar el desempeño de los fondos en las entidades federativas, pues está diseñada para analizar la gestión y los resultados en este orden de gobierno, con base en el marco de actuación de este, por lo que se dirige principalmente a los gestores y operadores del fondo en las entidades federativas.

Proceso de evaluación de las Evaluaciones del Desempeño

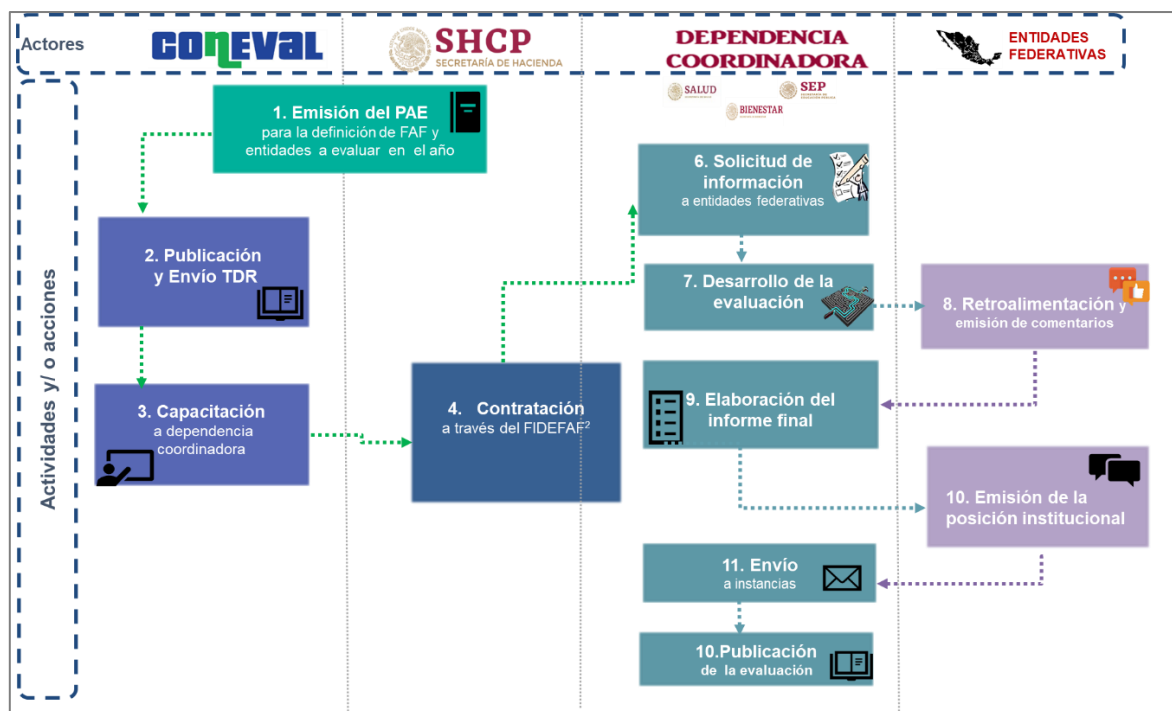
En este proceso de evaluación también participan los actores de los tres órdenes de gobierno (ver figura 9). El proceso inicia con la emisión del PAE, donde se definen los fondos y entidades que serán evaluadas. A partir de este, el CONEVAL envía a las dependencias coordinadoras los TDR. Una vez enviados, el Consejo convoca a las dependencias para la capacitación sobre el instrumento y proceso de evaluación. Por su parte, con los TDR las dependencias coordinadoras pueden llevar a cabo el proceso de contratación. Este es definido por la SHCP a través de las ROP del FIDEFAF, al ser evaluaciones mandatadas en el PAE.²²

Una vez contratadas las evaluaciones, el área de evaluación (AE) de la dependencia coordinadora es la responsable de dar seguimiento y supervisar el desarrollo de la evaluación. Para ello, primero lleva a cabo la integración de la información que se requiere para la evaluación. Con base en esta información, desarrolla el proceso de la evaluación, en el cual es fundamental el involucramiento y participación de los gobiernos locales, principalmente, por medio de la revisión y emisión de

²² En el Capítulo V de las ROP del FIDEFAF se describe el proceso de aprobación de la aplicación de recursos para la contratación de servicios para el desarrollo de evaluaciones a FAF contenidos en el Listado de Evaluaciones.

comentarios a los informes de la evaluación, así como para proporcionar la información que se requiera durante el proceso.

Figura 9. Proceso de elaboración de las Evaluaciones del Desempeño



Fuente: elaboración del CONEVAL.

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

Esquema de Evaluación del Desempeño

Los resultados de las pruebas piloto realizadas en entidades federativas permiten

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

concluir que cada uno de los fondos son bolsas de recursos federalizados complementarios a los estatales, con objetivos específicos, motivo por el cual, al tener lógicas diferentes, es posible categorizarlos y evaluarlos de manera independiente (CONEVAL, 2018). A partir de las

categorías del uso de las evaluaciones (primera columna lado izquierdo figura 10), se diseñó un esquema de evaluación con instrumentos específicos por fondo basados en los objetivos y destinos establecidos para cada uno en la LCF (segunda columna lado izquierdo de la figura 10).

Derivado del Horizonte, y en particular para las Evaluaciones de Desempeño del orden local, se encuentra el Esquema de Evaluación del Desempeño (figura 10). Este permite ordenar, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal, y con base en el objetivo de la evaluación, la oportunidad con la que deben llevarse a cabo las Evaluaciones del Desempeño de los FAF para que los resultados de éstas sean utilizados en la toma de decisiones (CONEVAL, 2018).

Figura 10. Esquema de Evaluación del Desempeño

Uso	Objetivo	Fondo	Año de la administración estatal (municipal)						
			1	2 (2)	3	4	5 (2)	6	
Rendición de cuenta	Nómina	FONE			●				SHCP / SEP
		FASSA				●			SALUD
		FAETA			●				SEP
Planeación	Financiero	FAFEF	●						SHCP
		FORTAMUN		●			●		SHCP
	Infraestructura	FAIS		●			●		SEDESOL
		FAM-Educativo	●						SEP
Fortalecer la capacidad institucional, organizacional y de gestión	Programas y acciones	FAM-Asistencia Social						●	SALUD / DIF
		FASP						●	SEGOB

En el año 2 y 5 de la gestión estatal se evalúa la gestión municipal (esta última en el año 2)

Fuente: elaboración del CONEVAL.

La temporalidad de la Evaluación del Desempeño es de seis años, definida a partir de la duración de la administración estatal y de tres años para la gestión municipal (para los fondos de gestión municipal, es decir, FISM y FORTAMUNDF). Lo anterior se definió de este modo tomando en cuenta que los fondos no cambian sustancialmente en el tiempo, y que la evaluación debe servir para mejorar y retroalimentar la gestión local, así como proveer información que contribuya a la

orientación a resultados de los fondos. Por ello, este esquema busca dirigir a las entidades para que cada año evalúen al menos un fondo, de tal manera que en el periodo de seis años que dura la gestión del gobierno estatal, se cuente con la evaluación de todos los fondos.

Con base en lo anterior, es posible contar con un Esquema de Evaluación del Desempeño de los fondos, en el que se determinan los tipos de evaluación que en cada uno de los años de la administración estatal se sugiere se realicen a cada fondo (columnas 4 a 9 de la figura 10). Lo anterior permite, por un lado, evaluar a profundidad cada uno de los ocho fondos al menos una vez durante la gestión estatal y, por otro lado, proveer información útil y oportuna para realizar mejoras en la gestión local de cada uno de los fondos (CONEVAL, 2018).

A partir de esto, se categorizaron los fondos en cuatro grupos de acuerdo con el potencial uso de las evaluaciones y sus objetivos, y a partir de esto, se define el año de la administración estatal o municipal en la que se deben realizar las evaluaciones. En el primer grupo están el FAIS y FAM, en su componente de infraestructura educativa, al ser fondos dirigidos al gasto en infraestructura. Esto los coloca en una categoría, cuya evaluación privilegia la mejora de la planeación, en este caso de la infraestructura social, y dado que se enfoca a la planeación se considera que los resultados de la evaluación son relevantes en los primeros dos años de la administración estatal y municipal, en el caso del FAIS, en su componente municipal (FISM).

Por su parte, el FAFEF y el FORTAMUNDF son similares, en tanto son recursos complementarios, primordialmente destinados al fortalecimiento financiero, por lo que integran una segunda categoría cuya evaluación se enfoca también en mejorar la planeación. Se considera que los resultados de la evaluación de estos fondos son relevantes al inicio de la administración tanto estatal como municipal.

En el caso del FASP y FAM, componente de asistencia social, quedan colocados en un tercer grupo al funcionar con una lógica similar a la de acciones o programas. Para estos, el objetivo de su evaluación es el fortalecimiento de las capacidades

institucionales, organizacionales y de gestión, por lo que su evaluación resulta relevante al final de la administración. Finalmente, están el FONE, el FASSA y el FAETA, los cuales al ser recursos complementarios que se direccionan principalmente al pago de nómina en los servicios educativos y de salud, los coloca en el cuarto grupo. Para estos, la evaluación se enfoca en la rendición de cuentas, por lo que su utilidad es relevante en cualquier momento de la administración y se plantea su evaluación a la mitad de esta.

Evaluaciones estratégicas a los FAF

La evaluación estratégica a los FAF no tiene una periodicidad definida y puede desarrollarse de acuerdo con las necesidades identificadas mediante el análisis de las evaluaciones conducidas en los diferentes órdenes de gobierno.

Evaluaciones de la Coordinación de los FAF

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

En los estudios y evaluaciones de los fondos coordinadas por el Consejo desde 2008, un hallazgo reiterado se refiere a los desafíos en la coordinación de las instancias y los órdenes de gobierno, lo cual repercute en la aplicación

y el ejercicio de los fondos, así como en la orientación a resultados. Asimismo, se identifica la falta de vinculación entre los objetivos, prioridades estatales y la gestión de los fondos en las entidades federativas (CONEVAL, 2016b).

De acuerdo con la LCF, normatividad que regula la forma en que se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan los fondos (Capítulo V), se determina que estos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban conforme a sus propias leyes, por lo que se involucran diversos actores y no existen procesos homogéneos entre las entidades federativas.

En términos de la integración, distribución y supervisión de los fondos, es a nivel federal que, entre otros elementos, se establecen las etiquetas de gasto, las fórmulas para la distribución a las entidades federativas y se acuerdan las MIR. A la luz de los hallazgos reiterados de los estudios y evaluaciones sobre las áreas de oportunidad en la coordinación, el CONEVAL desarrolló los TDR para la Evaluación de la Coordinación de los fondos, los cuales apuntan a revisar los mecanismos con los que cuentan las instancias federales para desarrollar procesos efectivos de coordinación.²³

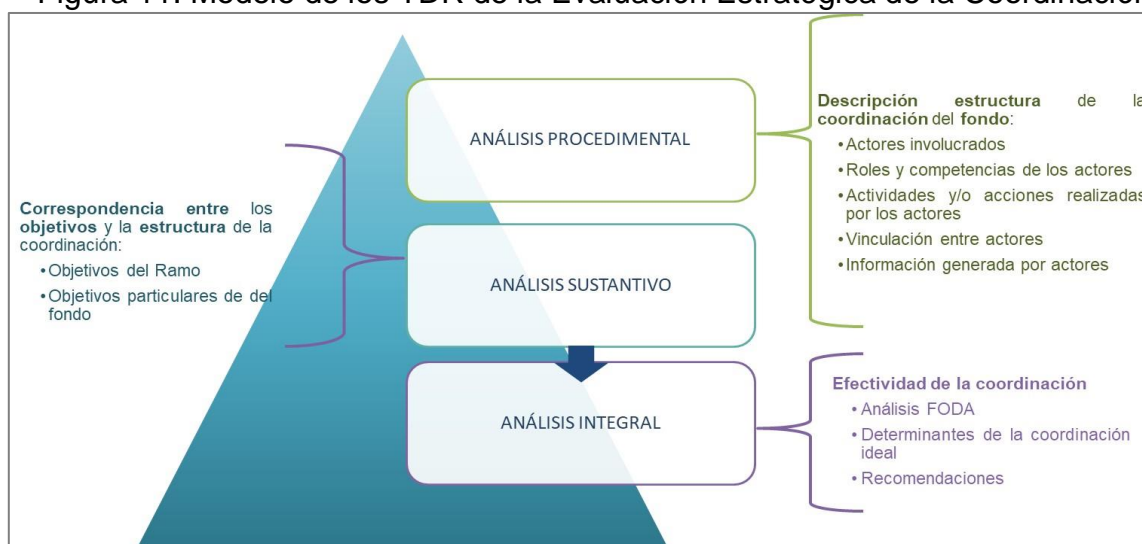
Actualmente, se cuenta con TDR para la Evaluación de la Coordinación de todos los fondos del ámbito social y sus componentes.

La evaluación tiene el objetivo de valorar la coordinación de cada fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones, y analizar la multiplicidad de actores, actividades, información generada y su articulación en términos de cómo estos elementos repercuten en la eficacia en la distribución y ejercicio de los fondos, así como su orientación a resultados.

Los TDR se integran de tres secciones: i) Análisis procedimental, ii) Análisis sustantivo y iii) Análisis integral (ver figura 11). En la primera sección se analiza la estructura organizativa del fondo por medio de mapeo de los actores y sus respectivas atribuciones y actividades, así como de los flujos de información entre estos. En la segunda sección se analiza la concordancia entre la estructura establecida para la coordinación del fondo y los objetivos que se busca alcanzar con este, y los objetivos del Ramo: descentralización, redistribución y equidad del gasto. En la tercera sección se analizan las fortalezas y áreas de mejora para alcanzar una coordinación efectiva que contribuya a los objetivos generales del ramo y los particulares de los fondos, a través de comparar el estado de la coordinación actual con un modelo de coordinación ideal.

²³ Los Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación de la Coordinación de los fondos se encuentran disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

Figura 11. Modelo de los TDR de la Evaluación Estratégica de la Coordinación



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en los TDR de la Evaluación de la Coordinación.

Ventajas de la Evaluación de la Coordinación de los FAF:

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

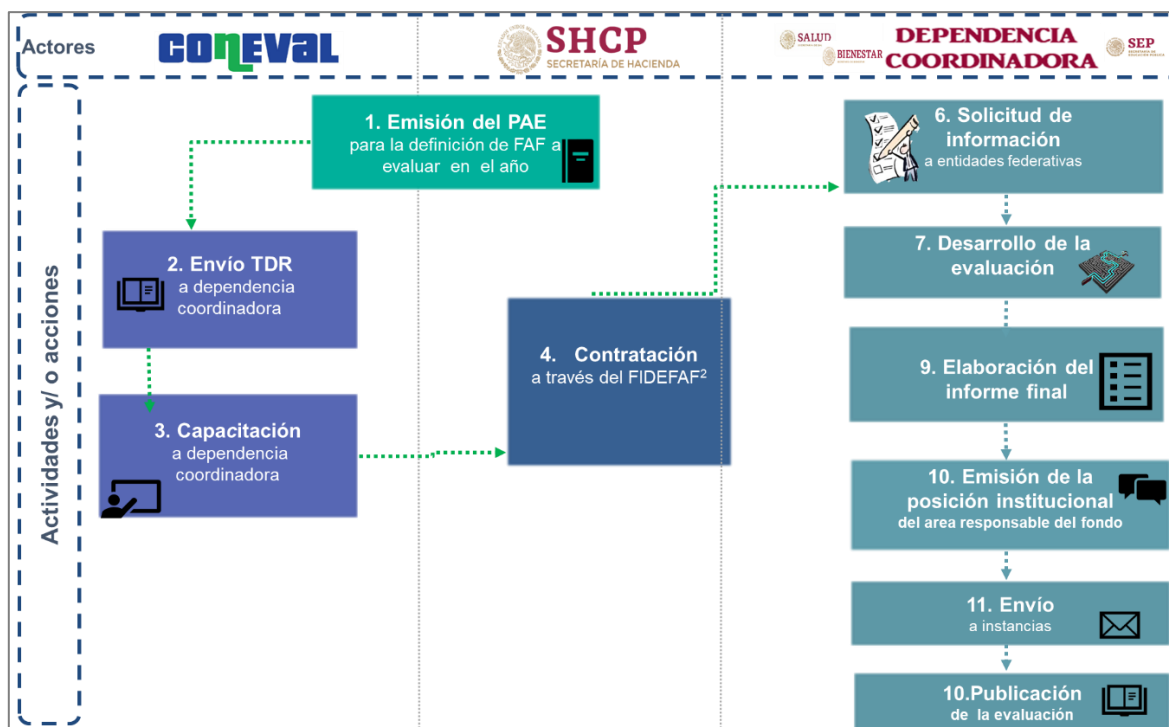
La evaluación se realiza con trabajo de gabinete que incluye acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el fondo. Asimismo, para la evaluación se debe llevar a cabo trabajo de campo a través del diseño y la aplicación de instrumentos para el levantamiento de la información, en los cuales se deben considerar a los actores que intervienen en la

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

Proceso de evaluación de las Evaluaciones de Coordinación

En la elaboración de las Evaluaciones de la Coordinación participan las instancias de coordinación, el CONEVAL y SHCP, así como las dependencias coordinadoras de los fondos (ver figura 12). El proceso inicia con la emisión del PAE, seguido con el envío de los TDR del CONEVAL a las dependencias coordinadoras. Una vez enviados, el Consejo convoca a las dependencias a la capacitación sobre el instrumento y proceso de evaluación. Con los TDR, las dependencias coordinadoras, pueden llevar a cabo el proceso de contratación. El proceso es definido por la SHCP a través de las ROP del FIDEFAF, al ser evaluaciones mandatadas en el PAE.²⁴

Figura 11. Proceso de elaboración de las Evaluaciones de la Coordinación



Fuente: elaboración del CONEVAL.

Una vez contratadas las evaluaciones, el AE de la dependencia coordinadora es la responsable de dar seguimiento y supervisar el desarrollo de la evaluación. Para ello, primero lleva a cabo la integración de la información que se requiere para la

²⁴ En el Capítulo V de las ROP del FIDEFAF se describe el proceso de aprobación de la aplicación de recursos para la contratación de servicios para el desarrollo de evaluaciones a FAF contenidos en el Listado de Evaluaciones.

evaluación con el área o áreas responsables del fondo al interior de la dependencia y otros actores relevantes. Con base en esta información, se lleva cabo el desarrollo de la evaluación, en el cual es fundamental el involucramiento y participación de las distintas áreas de las dependencias que participan en la administración y seguimiento del fondo, así como otras instancias y dependencias centrales, y aquellas áreas y/o instancias a nivel local definidas como parte del levantamiento de información que se prevea en la evaluación.

Una vez entregado el informe final, es importante que todos los actores involucrados en la evaluación emitan su posicionamiento institucional sobre esta. Dicho posicionamiento debe ser publicado junto con la evaluación, lo cual se hace posterior al envío a instancias;²⁵ ambas actividades se deben realizar de acuerdo con el cronograma de ejecución definido en el PAE.

²⁵ En el PAE, sección sobre la Difusión de resultados, se definen los plazos y las instancias a quien deben enviarse los informes finales.

VI. Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la evaluación a los FAF

A partir de la revisión normativa, así como de los procesos de evaluación analizados se identifican tres aspectos importantes. Primero, la obligación de evaluar los recursos está en los tres órdenes de gobierno por las instancias técnicas que establezcan y en el ámbito de sus respectivas competencias.

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

Segundo, dados los cambios más recientes en la normatividad, se ha delimitado con mayor precisión desde el ámbito federal la participación de los distintos actores de los tres órdenes (ver figura 12).

Tercero, existen ciertas condiciones necesarias para el desarrollo de las evaluaciones. Una de estas es la participación de todos los actores involucrados en la distribución, administración, ejercicio y seguimiento de los fondos, tanto al interior de un orden de gobierno como entre órdenes de gobierno. Esto supone una segunda condición, la adecuada coordinación entre los actores y órdenes de gobierno para que trabajen de manera coordinada desde sus respectivas competencias. Como parte de la coordinación se ha identificado que es importante contar con una instancia coordinadora para la evaluación, como ventanilla única de enlace, en los distintos pasos en el desarrollo de esta.

Figura 12. Participación en los procesos de Evaluación de los FAF

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

En el PAE 2019 se establece que el CONEVAL fungirá como instancia de coordinación de las evaluaciones a los FAF: FAIS, FASSA, FONE y FAETA, en tanto a la UED le corresponde la coordinación de FAFEF, FORTAMUNDF y FASP.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la CPEUM, LGCG y PAE.

Por otro lado, se considera una condición necesaria la calidad y oportunidad de la información, es decir, contar con información vigente, relevante y consistente entre las fuentes, y que esta sea entregada de manera oportuna para que pueda ser utilizada. Por último, es fundamental, la retroalimentación de todos los actores durante las distintas fases de la evaluación, desde la revisión y entrega de comentarios durante la evaluación hasta la emisión de su posicionamiento institucional.

VII. Capacitación para la evaluación de los FAF

La capacitación en materia de evaluación es un elemento fundamental para que los actores involucrados en el proceso de evaluación conozcan la metodología, los objetivos y el alcance del instrumento de evaluación que van a emplear. En este sentido, cada proceso de evaluación considera este elemento en el que el CONEVAL capacita a la dependencia coordinadora en el ámbito federal para desarrollar dicha evaluación.

Todos los procesos de capacitación en el ámbito federal se desarrollan con base en el Programa Anual de Evaluación del año en curso. Mediante el PAE se mandatan las evaluaciones a los fondos que deben realizar las dependencias coordinadoras a los FAF, para lo cual el CONEVAL desarrolla o ajusta los TDR pertinentes y posteriormente capacita a las AE, quienes coordinarán los procesos de evaluación en las entidades federativas.

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

Por otro lado, el CONEVAL desarrolla acciones de capacitación a los gobiernos locales de manera permanente (ya sea de las entidades federativas o municipios) en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza. Como parte de estas acciones, la capacitación para la evaluación de los FAF de ámbito de desarrollo social se brinda con base en la demanda de los gobiernos locales y esta se imparte, ya sea a través de congresos o de sesiones específicas con los funcionarios que solicitaron dicha capacitación.

VIII. Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones

A partir del PAE 2019 se determinó que los resultados de las evaluaciones realizadas a los FAF deberán ser tomados en consideración por las dependencias, las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México considerando que, para el caso de las evaluaciones del ámbito federal, como las Evaluaciones Estratégicas, se debe utilizar el *Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones a los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal*.²⁶ En tanto para el caso de los resultados de las evaluaciones del ámbito local, Fichas de Desempeño y Evaluaciones de Desempeño se debe utilizar el mecanismo que cada entidad federativa determine (numeral 50).

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

El seguimiento de las acciones desarrolladas por los responsables de los fondos en los distintos ámbitos también se lleva a cabo por dos medios: a partir de las evaluaciones, ya que todas consideran el análisis del seguimiento a las recomendaciones, y a través del documento de la Posición Institucional, en el que se retoman los hallazgos que son relevantes y cómo se utilizan para mejorar los fondos.

²⁶ El Mecanismo se encuentra disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Informe-de-seguimiento-asm-2017-2018.aspx>

Conclusiones: logros y retos

La evaluación contribuye a tener un proceso de mejora continua de las políticas públicas para lograr su efectividad, es decir, que atiendan los principales problemas de la población, particularmente en el ámbito del desarrollo social. Además de mejorar programas y políticas, la evaluación ayuda a fortalecer la democracia porque, por un lado, al tener evidencia de lo que funciona, los ciudadanos pueden participar en la construcción de políticas públicas, y por el otro, con los resultados de la evaluación se apoya el proceso de rendición de cuentas. Sin duda, la evaluación debe formar parte de la planeación de la política social porque es útil para tomar mejores decisiones (CONEVAL, 2016: 53). En el caso del Ramo General 33 y los fondos que lo integran, la importancia de seguir avanzando en la implementación de la estrategia de evaluación es generar evidencia sobre los resultados de su aplicación dada la magnitud y el alcance que tienen las aportaciones para la atención de las necesidades en materia de educación, salud, infraestructura básica de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.

Durante los más de diez años que el CONEVAL ha llevado a cabo estudios y evaluaciones al Ramo General 33, se han identificado importantes desafíos en la asignación, distribución y gestión de los fondos, y se han presentado retos en términos de su evaluación. El primero de estos retos se refiere a la disponibilidad y calidad de la información sobre el ejercicio de estos recursos, así como en la supervisión y seguimiento que se da a la misma. Esto se vincula con el uso de la información, la cual en la mayoría de los casos se genera para dar seguimiento físico-financiero, es decir, se enfoca a la eficiencia del gasto, y no siempre en términos de su efectividad o los resultados en el ejercicio de los recursos.

Cabe destacar que, como parte de los procesos de evaluación coordinados desde el Consejo, tales como los tres ejercicios de evaluación de las FD, se logró revisar entre instancias federales la consistencia de la información reportada entre los distintos sistemas, por ejemplo, la consistencia de la información reportada en el Sistema de Reporte de los Recursos Federales Transferidos y la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social, en el caso de la FD del FAIS. Asimismo, se permitió la

retroalimentación de la información entre las dependencias coordinadoras y los gobiernos locales, tal fue el caso en la elaboración de la FD del FAM asistencia social con la revisión de la información de Sistema DIF Nacional hacia los sistemas estatales.

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

Por medio del diseño e implementación de la Estrategia de Evaluación se ha iniciado con un ejercicio sistemático de la evaluación de los fondos, se han definido mecanismos para la integración y mejora de la información de las evaluaciones, y se ha mejorado la coordinación de los actores y entre órdenes de gobierno, contribuyendo con esto a desarrollar una creciente cultura de la evaluación entre los actores involucrados.

Otro de los retos será apoyar a los entes públicos en términos del uso del FIDEFAF para avanzar en la contratación de las evaluaciones que aún no se desarrollan. En este sentido, también será importante seguir impulsando el desarrollo de capacidades en temas de evaluación en los gobiernos locales, tanto de actores claves que deben ser parte de los procesos de evaluación de los fondos, como de ejecutores de estos.

Finalmente, se debe seguir promoviendo la difusión e implementación de la Estrategia de Evaluación del Ramo General 33 con el objetivo de mejorar el uso y oportunidad de la evaluación.

Referencias

- Chiapa, Carlos y Velázquez César (2011) Estudios del Ramo 33, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F. CONEVAL 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2018). Informe de Resultados 2015-2017: Evaluación de los Fondos del Ramo General 33. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf
- _____ (2016). Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los fondos del Ramo General 33. Recuperado el 4 de mayo de 2017 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf
- _____ (2016b) La Política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/CONEVAL_politica_de_evaluacion_10_A.pdf
- _____ (2015). Sistema de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015. Recuperado <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Sistema-de-monitoreo-y-evaluacion-politica.pdf>
- _____ (2011). El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública, México, D.F. CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social & Secretaría de Hacienda y Crédito Público (CONEVAL & SHCP) (2020). Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2020 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf
- _____ (CONEVAL & SHCP) (2019). Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2019 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf
- _____ (CONEVAL & SHCP) (2018). Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 de los Programas Federales de la Administración

Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf

_____ (CONEVAL & SHCP) (2017). Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2017.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017) ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2018, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ACUERDO). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508435&fecha=20/12/2017

_____ (2016) ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2017, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ACUERDO). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466319&fecha=21/12/2016

_____ (1978) Ley de Coordinación Fiscal. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

_____ (2008) Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

_____ (2006) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

SHCP (2018). Guía de Criterios para el Reporte del Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos. Recuperado de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/Resources/files/guia_criterios.pdf

_____ (2018b). Reglas de Operación del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales. Recuperado de

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412323/Reglas de Operación FIDEFAF modificadas rubricadas 7-nov-18.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412323/Reglas_de_Operacion_FIDEFAF_modificadas_rubricadas_7-nov-18.pdf)