

El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública



CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

El Ramo 33 en el desarrollo social
en México: evaluación de ocho
fondos de política pública

Directorio

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

CIESAS-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

CIESAS-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Investigadores académicos 2006-2010

Félix Acosta Díaz

El Colegio de la Frontera Norte

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

CIESAS-Occidente

María Graciela Freyermuth Enciso

CIESAS-Sureste

Juan Ángel Rivera Dommarco

Instituto Nacional de Salud Pública

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Colaboradores

Equipo técnico

Agustín Escobar Latapí
Thania Paola de la Garza Navarrete
María Graciela Freyermuth Enciso

Ania Ivette Gómez Sosa
Carolina Romero Pérez Grovas
Érika Ávila Mérida
Gina Laura Andrade Baena
Lorena Caballero López
Luis Everdy Mejía López
Manuel Triano Enríquez
Perla Carolina Gris Legorreta
Rodrigo Narvárez Rojas

Consultores externos

El Colegio de México

Cesar Velázquez Guadarrama
Carlos Chiapa Labastida
Carlos Moreno Jaimes
Rodrigo Mariscal Paredes
Santiago Vargas Soto
Ana Sofía Collignon del Mar
Alejandro Montesinos Ovilla
Guillermo Garnica
Ariadna Vargas

El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública

Primera edición, enero de 2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN: 978-607-95482-2-3

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, D.F. CONEVAL, 2010.

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias federales, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios en la elaboración de este documento.

En particular, reconoce el trabajo de investigación de El Colegio de México, AC, y la participación de los gobiernos de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora en el trabajo de campo, así como de los funcionarios de los municipios de Guadalajara, Jalisco; Guaymas, Sonora; Hermosillo, Sonora; Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco; Purísima del Rincón, Guanajuato; San Francisco del Rincón, Guanajuato; y Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Se extiende un agradecimiento a las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33 por los comentarios emitidos acerca de este informe.

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA Y ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN	9
Etapa 1. Delimitación del objeto de estudio y análisis de fuentes de información	10
Etapa 2. Análisis de la distribución de los recursos del Ramo 33	11
Etapa 3. Desarrollo de investigaciones temáticas por fondo del Ramo 33	11
Etapa 4. Trabajo de campo en entidades federativas	12
CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN PRESUPUESTARIA GENERAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL RAMO 33	13
2.1. Caracterización presupuestaria general.....	22
2.2. Rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del Ramo 33.....	19
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE LOS FONDOS QUE INTEGRAN EL RAMO 33	21
3.1. Análisis del carácter distributivo de los fondos del Ramo 33	22
3.2. Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas	23
3.3. Conclusiones.....	24
3.3.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	25
3.3.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).....	33
3.3.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).....	41
3.3.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM).....	51
3.3.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	55
3.3.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).....	59
3.3.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	64
3.3.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).....	69
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
4.1. Recomendaciones Generales	75
4.2. Recomendaciones específicas.....	79
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83
ANEXO I. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LOS INDICADORES DEFINIDOS POR LAS DEPENDENCIAS COORDINADORAS DE LOS FONDOS DEL RAMO 33.....	87
ANEXO II. CÁLCULO DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS FONDOS QUE INTEGRAN EL RAMO 33.....	119
ANEXO III. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO DE CAMPO EN ENTIDAD ES FEDERATIVAS	137
ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS	142
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	143

Introducción

La búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos sociales ha provocado que los estados nacionales utilicen diferentes estrategias para atender las necesidades de la población. En el caso mexicano, la ocurrencia de una serie de cambios políticos y socioeconómicos en las últimas décadas del siglo XX (crisis y reforma macroeconómica; implementación de un modelo de industrialización orientado a las exportaciones; y pluralidad política de la vida pública, entre otros), así como la exigencia de utilizar recursos escasos de la mejor manera posible, han contribuido a moderar la preponderancia de esquemas centralizados en el diseño y puesta en práctica de políticas públicas.

El centralismo que caracterizó al régimen posrevolucionario, ha sido cuestionado desde distintos frentes. Una de las observaciones principales a esta forma de organizar las instituciones públicas es que las decisiones tomadas centralizadamente se adoptan sin información suficiente ni pertinente sobre los rasgos particulares de las entidades, municipios o localidades, de tal manera que suele optarse por establecer soluciones homogéneas a problemas heterogéneos. Esto, a su vez, tiene como probables consecuencias una asignación ineficiente de recursos, resultados mínimos y la persistencia de los problemas de desarrollo social.¹

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".²

Este proceso se profundizó con la creación del Ramo 33 a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997. En el contexto de esta nueva política se transfirieron recursos federalizados a los estados y municipios para la atención de responsabilidades mayoritariamente de desarrollo social.

A más de diez años de la creación del Ramo 33 se han ejercido alrededor de 3.5 billones de pesos,³ lo que representa la suma del presupuesto histórico asignado en el periodo 1998-

¹ Sobre las instituciones y la lógica de la toma de decisiones centralizada, véase Rolando Franco. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996; y Georges Couffignal. "La descentralización: una nueva idea en América Latina", en Rolando Franco (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI/CEPAL, 2001, pp. 238-243. Para el caso mexicano, también pueden consultarse Agustín Escobar (s.f.). "Descentralización y política social: del centralismo al desconcierto", mimeo., y Enrique Cabrero Mendoza (2005). *Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades*. México, Premio Gobierno y Gestión Local.

² Cámara de Diputados. *Exposición de motivos de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal*, 1998.

³ Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2010. Las cantidades están expresadas en pesos de 2008 (1 billón= 1 millón de millones)

2008 a siete secretarías de Estado⁴ y 34 por ciento de los ingresos tributarios⁵ de la Federación; es decir, tres de cada diez pesos que la Federación recaudó en diez años de la base de contribuyentes del país, fueron destinados a este ramo.

El Ramo 33 ha sido objeto de investigaciones de diversas disciplinas, ya que los ocho fondos que actualmente lo componen, surgieron para atender distintos problemas de la población. No obstante, 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 escasa documentación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los fondos respecto de su eficacia para atender las necesidades de la población.

A pesar de los estudios realizados desde la creación del Ramo 33, se mantienen interrogantes cruciales: ¿cuáles son los resultados del ejercicio de estos recursos en el bienestar de la población en general?, ¿la distribución actual de los recursos del Ramo 33 contribuye al cumplimiento de sus objetivos?, ¿cuál es la relación entre la distribución actual de recursos y variables que miden el desarrollo social?, ¿los indicadores establecidos por las dependencias coordinadoras de cada uno de los fondos que integran el ramo permiten medir adecuadamente los resultados?, ¿qué mejoras se podrían incorporar para la operación de los fondos?, y ¿la gestión de los recursos del Ramo 33 corresponde a la hipótesis de que los gobiernos locales conocen mejor las necesidades de la población que el Gobierno Federal?

Con la evaluación aquí presentada, el CONEVAL reconoce la necesidad de dar respuesta a estas interrogantes y formular recomendaciones que contribuyan a la eficacia en la asignación de estos recursos.

El objetivo principal de esta evaluación es examinar los resultados obtenidos, en términos de educación, salud, seguridad e infraestructura social, a partir de la distribución de los recursos de estos fondos, con el propósito de emitir recomendaciones de política pública que redunden en un mayor desarrollo social y económico de las entidades federativas y municipios del país, así como en una distribución más equitativa de los recursos.

⁴ Secretarías de Salud; Educación Pública; Desarrollo Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; y Energía

⁵ *Balance económico del sector público 1980-2008*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2010.

Asimismo, esta investigación explora el avance de los fondos que integran el Ramo 33 en materia de rendición de cuentas; la relación de la distribución de los recursos con los objetivos que persigue; así como los retos que se enfrentan en su operación en el orden local. Finalmente, considerando que el monitoreo de cualquier política pública sólo es posible si se poseen instrumentos adecuados de seguimiento, el presente estudio incorpora un análisis de los indicadores que actualmente existen de la operación de los ocho fondos del Ramo 33 y se plantean algunas propuestas para mejorar la calidad de la información reportada sobre la gestión y el desempeño de los recursos de los fondos.

Como entidad responsable de la evaluación de la política de desarrollo social, el interés del CONEVAL consiste en establecer hasta qué punto el cambio de un ejercicio presupuestario altamente centralizado a uno basado en la coordinación entre distintos órdenes de gobierno colabora a reducir las brechas sociales entre pobladores y territorios desiguales. Aunque en términos muy rigurosos no ha sido posible responder todavía esta pregunta a cabalidad, dados los múltiples factores que intervienen en el desarrollo social y los numerosos cambios jurídicos, económicos y programáticos que se siguen presentando en el Ramo 33, este esfuerzo de evaluación parte de estudios previos, brinda análisis inéditos que ayudan a definir en qué fondos y sectores se ha avanzado más y en cuáles menos, e identifica factores inherentes a la organización de cada fondo que bien han conducido al éxito, o han sido insuficientes o contraproducentes.

El informe está organizado en cuatro capítulos. En el Primero se plantea la metodología que sustenta la investigación. El Segundo presenta un análisis de la evolución presupuestaria de cada fondo, así como de la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del Ramo 33. El Tercero muestra el análisis de la distribución de los ocho fondos, que se complementa con los hallazgos del trabajo de campo en seis entidades federativas y documentos de investigación en temas específicos de los fondos. Finalmente, el Cuarto corresponde a las conclusiones y recomendaciones de política pública derivadas del estudio.

Para la elaboración de este documento se contó con estudios de El Colegio de México y del Centro de Investigación y Docencia Económicas, así como con la participación de los gobiernos estatales de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora, y de los ayuntamientos de los municipios de Guadalajara, Jalisco; Guaymas, Sonora; Hermosillo, Sonora; Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco; Purísima del Rincón, Guanajuato; San Francisco del Rincón, Guanajuato; y Oaxaca de Juárez, Oaxaca.



CAPÍTULO 1.
**Metodología
y etapas
de la investigación**

La evaluación estratégica del Ramo 33 tiene como base el desarrollo de un conjunto de estudios coordinados por el CONEVAL y una revisión de información pública que comprende informes y documentos oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de gobiernos estatales⁶ y municipales, y literatura sobre el tema.

La realización de este estudio se dividió en cuatro etapas: 1) delimitación del objeto de estudio y análisis de fuentes de información; 2) análisis de la distribución de los recursos del Ramo 33; 3) desarrollo de investigaciones en temas relacionadas con el Ramo 33; y 4) trabajo de campo en entidades federativas y municipios. A continuación se describe cada una de ellas.

Etapa 1. Delimitación del objeto de estudio y análisis de fuentes de información

En 2008, el CONEVAL coordinó un diagnóstico del Ramo 33, cuyo objetivo fue definir un protocolo de investigación para esta evaluación.⁷ Además de una amplia investigación sobre la literatura en este ramo presupuestario, el diagnóstico consistió en una valoración del marco jurídico vigente en materia de fiscalización y gasto en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Este diagnóstico se apoyó en tres estudios de caso que se construyeron a partir de entrevistas con funcionarios públicos de tres municipios del país.⁸ La selección de éstos se realizó con base en criterios poblacionales y del nivel de rezago social. Si bien los resultados de dichas entrevistas no son representativos del ámbito estatal, contribuyeron a la definición de líneas de estudio sobre el funcionamiento de las aportaciones federales. Entre los principales hallazgos de dicho diagnóstico, se encuentran los siguientes:

- I. Persiste una tendencia inercial en las asignaciones de los fondos que integran el ramo. Además, las transferencias que reciben los estados y municipios mediante las aportaciones federales, pueden desalinearse los incentivos para la recaudación local de impuestos.
- II. La constante rotación de personal, debido al corto periodo de gobierno municipal (tres años), se presenta como un reto importante a la capacidad institucional de los municipios para administrar, gestionar y ejecutar los recursos del Ramo 33.
- III. En general, en la bibliografía generada respecto al Ramo 33 se observa lo siguiente:

⁶ Portal de SHCP: www.apartados.hacienda.gob.mx. Portales de todos los estados: Chiapas: <http://www.chiapas.gob.mx/>; Guanajuato: <http://www.guanajuato.gob.mx/>; Jalisco: <http://www.jalisco.gob.mx/>; Oaxaca: <http://www.oaxaca.gob.mx/>; Puebla: <http://www.puebla.gob.mx/>; Sinaloa: <http://www.sinaloa.gob.mx/> (consultado el 11 de marzo de 2009).

⁷ El estudio denominado "Diagnóstico del Ramo 33" fue desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a cargo de la Dra. Laura Sour para el CONEVAL.

⁸ Lázaro Cárdenas, Quintana Roo; Tiquicheo de Nicolás Romero, Michoacán y Coyomeapan, Puebla.

- El mayor número de estudios realizados acerca del Ramo 33 se enfoca al tema organizacional.
- El alcance de las investigaciones de tipo económico resulta limitado por la insuficiencia de información confiable y sistematizada a nivel municipal a lo largo del tiempo. Es posible que la poca disponibilidad de datos en todos los órdenes de gobierno sea la causa que explique la ausencia de estudios cuantitativos.
- Los estudios de tipo jurídico, aunque realizan un análisis minucioso de las disposiciones legales y normativas que rigen el Ramo 33, tienen una vigencia limitada, ya que constantemente se renueva el marco jurídico nacional relevante para efecto de las transferencias de recursos.

Etapa 2. Análisis de la distribución de los recursos del Ramo 33

En esta etapa, el CONEVAL coordinó un estudio enfocado a analizar el cumplimiento de los objetivos de cada fondo, a partir de las fórmulas de distribución que señala la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y del carácter redistributivo de cada uno de ellos.⁹ Para lo anterior, se examinaron los recursos del ramo asignados a cada entidad.

federativa y se compararon con variables socioeconómicas relacionadas con los objetivos de los fondos que integran el Ramo 33.

Asimismo, se efectuó un análisis de los indicadores para resultados de los ocho fondos que integran el citado ramo, con base en el anexo XVII del Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas del primer trimestre de 2009. Los hallazgos de dicho análisis se encuentran documentados en el anexo I "Propuesta de modificación de los indicadores definidos por las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33".

Etapa 3. Desarrollo de investigaciones temáticas por fondo del Ramo 33

En 2009, el CONEVAL y El Colegio de México lanzaron una convocatoria pública para presentar un tema de investigación relacionado con alguno de los fondos que componen el Ramo 33.¹⁰ Los trabajos de investigación inscritos fueron expuestos y discutidos en tres seminarios en El Colegio de México para, posteriormente, ser dictaminados. Se seleccionaron siete documentos de trabajo que abordan temas de salud, educación, infraestructura

⁹ El estudio denominado "Evaluación estratégica del Ramo 33" fue desarrollado por El Colegio de México a cargo del Dr. César Velázquez para el CONEVAL.

¹⁰ El proyecto denominado "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33" fue desarrollado por El Colegio de México a cargo del Dr. Carlos Chiapa para el CONEVAL.

y seguridad pública;¹¹ sus hallazgos, que se plantean a lo largo de este estudio, complementan el análisis distributivo de la etapa 2.

Etapa 4. Trabajo de campo en entidades federativas

Con el fin de profundizar sobre la operación de los ocho fondos del Ramo 33, en 2009, se llevó a cabo un 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.¹² Si bien, el estudio en seis estados del país no proporciona elementos ni datos representativos a nivel nacional, la selección buscó contar con heterogeneidad estatal para enriquecer la evaluación. La citada selección se realizó con base en tres criterios generales:

- I. El nivel de ingreso.
- II. El nivel de marginación de los estados.
- III. Localización geográfica de la entidad federativa, es decir, se seleccionaron estados del norte, centro y sur del país.

Considerando la disponibilidad de información para elaborar un análisis cuantitativo sobre los resultados del Ramo 33 y la ausencia de información pública sobre el destino de los recursos, el alcance del presente estudio se limita al análisis de la distribución de los recursos federales en las entidades federativas respecto de los objetivos planteados por cada fondo.

¹¹ Aguilera y Barraza, 2009; Cabrero y Zabaleta, 2009; Moreno, 2009; Naranjo y Villalobos, 2009; Sobarzo, Ruiz y García, 2009; Zepeda, 2009; Guerrero, 2009.

¹² Estos trabajos forman parte del estudio desarrollado por El Colegio de México a cargo del Dr. César Velázquez, que se llevaron a cabo de manera conjunta con personal del CONEVAL.



CAPÍTULO 2.

Caracterización presupuestaria general y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del Ramo 33



2.1. Caracterización presupuestaria general

En esta sección se presentan resultados generales del análisis de los ocho fondos que integran el Ramo 33. En primer lugar, se muestra una descripción sucinta del objetivo de los fondos, la evolución del presupuesto asignado y el grado en que cada uno de éstos se apega a los lineamientos de transparencia y rendición de cuentas establecidos en el marco legal.

Actualmente, el Ramo 33 está formado por ocho fondos. El cuadro 1 muestra el área de atención a la que están destinados los recursos, el convenio o programa que antecede a cada fondo, el año de creación y la dependencia coordinadora.

Cuadro 1. Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33

Fondo	Destino de los recursos	Antecedente	Año de creación	Dependencia coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)	Educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud a la población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)	Obligaciones financieras y desarrollo municipal	Fondos de Desarrollo Municipal	1998 ¹³	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud (SALUD)
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas FAFEF	Infraestructura física y saneamiento financiero	Ramo 23	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Fuente: elaboración del CONEVAL, adaptado de los términos de referencia de la "Evaluación estratégica del Ramo 33".

¹³ En 2001 se incorporó al Distrito Federal.



El presupuesto asignado a los fondos del Ramo 33, en conjunto, ha crecido en términos reales en la última década: de 141,827 millones de pesos en 2000 pasó a 529,441 millones en 2009. Históricamente, los fondos con mayores recursos han sido el FAEB, el FASSA, el FAIS y el FAFM y a partir de 2007, el FAFEF, como se aprecia en el cuadro 2.

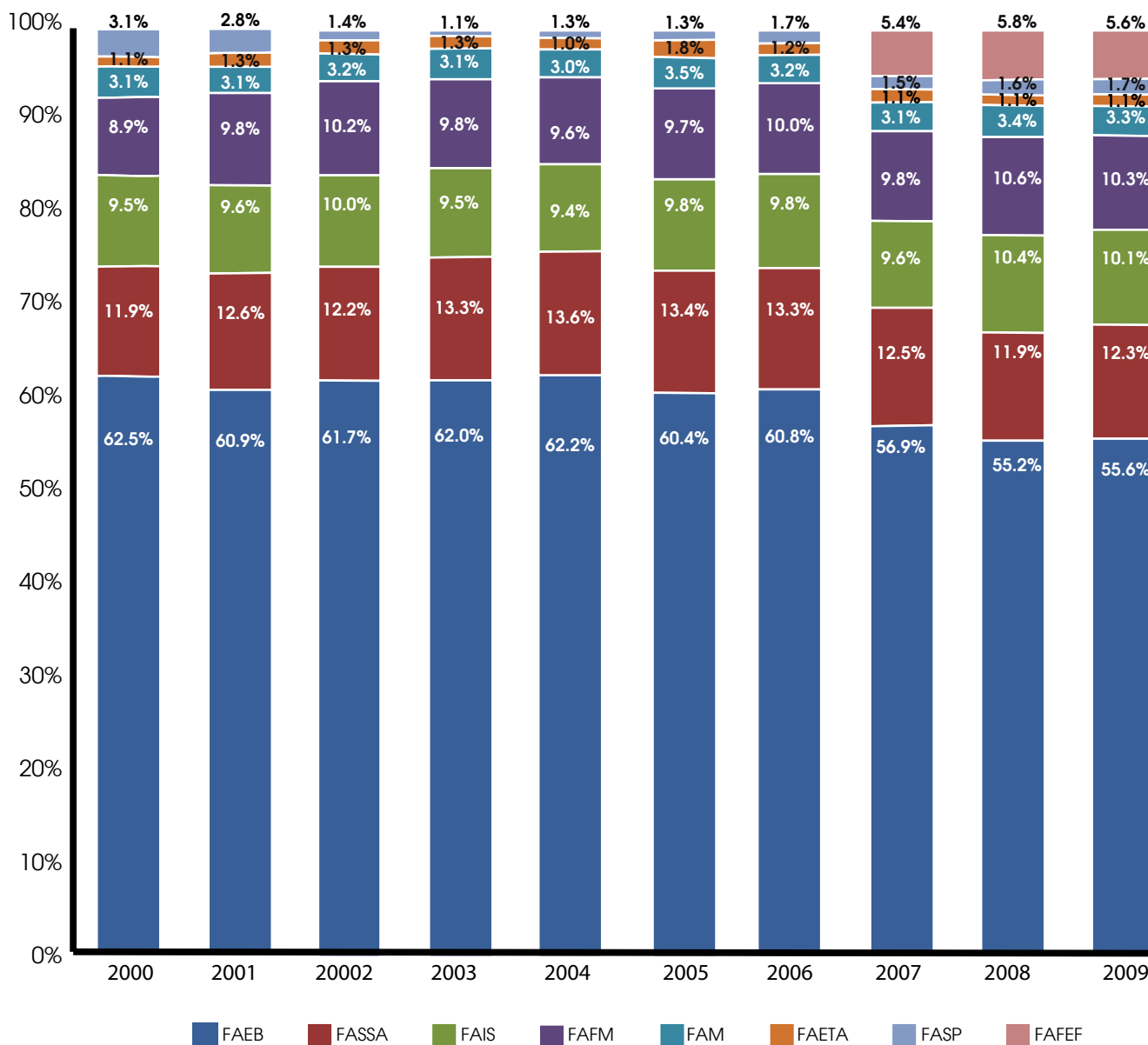
Cuadro 2. Presupuesto aprobado y ejercido 2000-2009 de los fondos que componen el Ramo 33 (millones de pesos constantes de 2003)

AÑO	Presupuesto	FAEB	FASSA	FAIS	FAFM	FAM	FAETA	FASP	FAFEF	Total
2000	Aprobado	\$88,687.85	\$16,807.64	\$13,422.24	\$12,616.91	\$4,370.28	\$1,582.95	\$4,339.85	-	\$141,827.73
	Ejercido	\$96,755.74	\$19,166.27	\$13,422.14	\$12,616.88	\$4,388.03	\$1,722.17	\$4,376.70	-	\$152,447.94
2001	Aprobado	\$110,274.41	\$22,819.35	\$17,301.03	\$17,732.18	\$5,633.22	\$2,350.36	\$5,010.97	-	\$181,121.51
	Ejercido	\$118,566.20	\$22,993.59	\$17,301.08	\$17,732.15	\$5,654.86	\$2,551.50	\$5,251.28	-	\$190,050.66
2002	Aprobado	\$128,235.36	\$25,446.53	\$20,715.58	\$21,231.81	\$6,745.00	\$2,721.81	\$2,852.88	-	\$207,948.95
	Ejercido	\$134,252.42	\$26,235.14	\$20,715.58	\$21,231.76	\$6,766.16	\$2,802.28	\$3,052.58	-	\$215,055.93
2003	Aprobado	\$145,445.96	\$31,163.37	\$22,332.67	\$22,889.21	\$7,271.52	\$3,016.08	\$2,500.00	-	\$234,618.81
	Ejercido	\$156,392.50	\$32,936.30	\$22,332.70	\$22,889.20	\$7,287.70	\$3,156.60	\$2,733.00	-	\$247,728.00
2004	Aprobado	\$162,746.19	\$35,495.33	\$24,499.48	\$25,110.01	\$7,977.03	\$2,605.04	\$3,322.57	-	\$261,755.65
	Ejercido	\$169,082.79	\$35,982.97	\$24,499.44	\$25,109.96	\$7,977.04	\$3,406.35	\$3,647.05	-	\$269,705.71
2005	Aprobado	\$178,427.43	\$39,497.47	\$29,019.93	\$28,765.64	\$10,307.75	\$5,446.86	\$3,845.22	-	\$295,310.30
	Ejercido	\$196,709.25	\$41,442.57	\$29,019.91	\$29,743.15	\$9,448.89	\$3,842.65	\$5,446.86	-	\$315,653.29
2006	Aprobado	\$201,135.01	\$44,135.27	\$32,251.85	\$33,055.62	\$10,501.18	\$3,955.25	\$5,661.20	-	\$330,695.38
	Ejercido	\$221,375.95	\$46,053.09	\$32,251.86	\$33,055.58	\$10,501.21	\$4,293.48	\$5,661.20	-	\$353,192.35
2007	Aprobado	\$223,318.08	\$49,081.01	\$37,646.63	\$38,584.73	\$12,257.74	\$4,439.07	\$5,903.02	\$21,082.04	\$392,312.33
	Ejercido	\$248,554.13	\$52,493.77	\$37,646.60	\$38,584.75	\$12,257.73	\$4,671.67	\$5,903.02	\$21,082.09	\$421,193.76
2008	Aprobado	\$249,101.72	\$53,715.10	\$46,757.90	\$47,923.15	\$15,224.33	\$4,984.18	\$7,325.55	\$26,184.45	\$451,216.38
	Ejercido	\$277,462.28	\$58,225.83	\$46,757.89	\$47,923.10	\$15,224.36	\$5,212.42	\$7,325.55	\$26,184.42	\$484,315.83
2009	Aprobado	\$285,909.91	\$63,087.85	\$51,750.34	\$53,039.93	\$16,849.97	\$5,607.83	\$8,975.44	\$28,980.20	\$514,201.47
	Ejercido	\$299,725.62	\$66,136.33	\$54,251.02	\$55,602.95	\$17,664.13	\$5,878.82	\$9,409.14	\$30,380.56	\$529,441.15

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de los PEF 2000-2010, SHCP. Las cantidades fueron deflactadas utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor base enero 2003.

Por otra parte, la gráfica 1 revela que desde la creación del Ramo 33, el FAEB y el FASSA han representado, en promedio, 72 por ciento de las aportaciones federales (60 y 12 por ciento en promedio, respectivamente). Además, se puede apreciar en 2007 el surgimiento del FAFEF como nuevo componente del ramo, el cual se colocó en ese mismo año por debajo del FAIS, con 5.4 por ciento de la distribución total del ramo.

Gráfica 1. Participación porcentual de cada fondo respecto al presupuesto total del Ramo 33 (presupuesto aprobado 2000-2009)



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de los PEF 2000-2009, SHCP.

En otro orden de ideas, el cuadro 3 muestra la variación entre el presupuesto asignado y el ejercido para cada fondo. En este cuadro se advierte que la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejercido de todos los fondos, excepto el FAIS y el FAFM, ha variado constantemente durante el periodo de estudio. Asimismo, que el FAM y el FAETA son los únicos fondos que presentaron una variación negativa en todos los años de estudio (-8.3 por ciento, -29.4 por ciento). El porcentaje de variación de mayor magnitud fue el caso del FASP en 2005, con un cambio de 41.7 por ciento. Por otra parte, en la columna del porcentaje de variación total de Ramo 33 muestra que, para todos los años de estudio, el monto ejercido ha sido superior al aprobado.

Cuadro 3. Variación porcentual entre el presupuesto aprobado y el ejercido de los fondos del Ramo 33 (presupuesto ejercido menos presupuesto aprobado 2000-2009)

AÑO	FAEB	FASSA	FAIS	FAFM	FAM	FAETA	FASP	FAFEF	Ramo 33
2000	9.1%	14.0%	0%	0%	0.4%	8.8%	0.8%	–	7.4%
2001	7.5%	0.7%	0%	0%	0.3%	8.5%	4.8%	–	4.9%
2002	4.6%	3.1%	0%	0%	0.3%	2.9%	7.0%	–	3.4%
2003	7.5%	5.6%	0%	0%	0.2%	4.6%	9.3%	–	5.5%
2004	3.8%	1.3%	0%	0%	0%	30.7%	9.7%	–	3.0%
2005	10.2%	4.9%	0%	3.4%	-8.3%	-29.4%	41%	–	6.8%
2006	10.0%	4.3%	0%	0%	0%	8.5%	0%	–	6.8%
2007	11.3%	6.9%	0%	0%	0%	5.4%	0%	0%	7.3%
2008	11.3%	8.4%	0%	0%	0%	4.5%	0%	0%	7.3%
2009	4.8%	4.8%	4.8%	4.8%	4.8%	4.8%	4.8%	4%	2.9%

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del PEF 2000-2009.

En términos reales, el cuadro 4 permite observar el porcentaje de variación anual que experimentaron los fondos en el periodo 2000-2009. Con excepción del FAETA y el FASP, los demás tuvieron variaciones positivas en todos los años de estudio. El FAETA registró un incremento considerable en 2005 (109.1 por ciento); sin embargo, al año siguiente presentó una tasa negativa (-27.4 por ciento). Asimismo, el FASP sufrió un descenso considerable en 2002 (-43.1 por ciento) y un crecimiento notable en 2006 (47.2 por ciento).

Cuadro 4. Variación real anual del presupuesto aprobado del Ramo 33 desglosada por fondo, 2001-2009 (pesos de 2003)

AÑO	FAEB	FASSA	FAIS	FAFM	FAM	FAETA	FASP	FAFEF	Ramo 33
2001	24.3%	35.8%	28.9%	40.5%	28.9%	48.5%	15.5%		27.7%
2002	16.3%	11.5%	19.7%	19.7%	19.7%	15.8%	-43.1%		14.8%
2003	13.4%	22.5%	7.8%	7.8%	7.8%	10.8%	-12.4%		12.8%
2004	11.9%	13.9%	9.7%	9.7%	9.7%	-13.6%	32.9%		11.6%
2005	9.6%	11.3%	18.5%	14.6%	29.2%	109.1%	15.7%		12.8%
2006	12.7%	11.7%	11.1%	14.9%	1.9%	-27.4%	47.2%		12.0%
2007	11.0%	11.2%	16.7%	16.7%	16.7%	12.2%	4.3%		18.6%
2008	11.5%	9.4%	24.2%	24.2%	24.2%	12.3%	24.1%	24.2%	15.0%
2009	14.8%	17.4%	10.7%	10.7%	10.7%	12.5%	22.5%	10.7%	14.0%

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de los PEF 2000-2010, SHCP. Las cantidades fueron deflactadas utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor base enero 2003.

2.2. Rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del Ramo 33

Las disposiciones federales que estipulan las obligaciones de las entidades federativas de rendir cuentas sobre el destino de los recursos del Ramo 33, se encuentran establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y en la LCF.

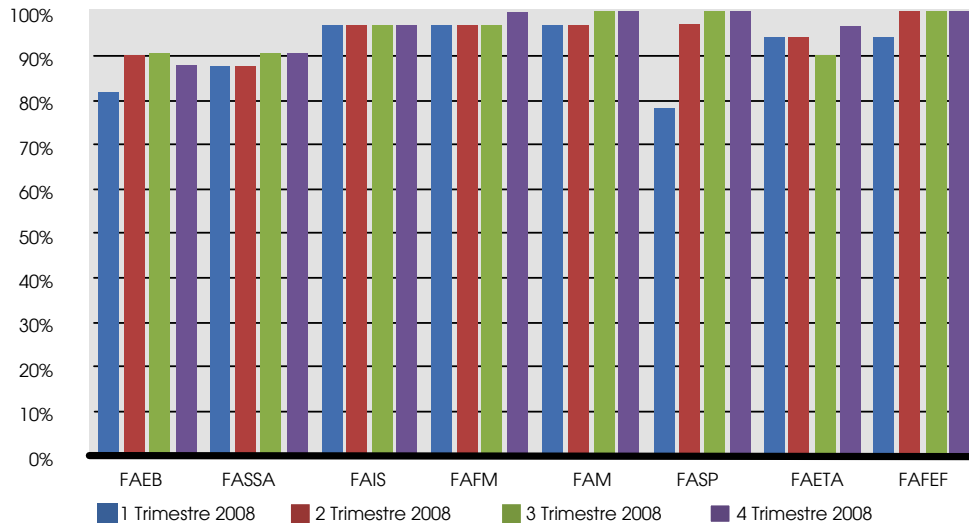
En dichos ordenamientos jurídicos se establece la obligación de los estados y del Distrito Federal de enviar al Ejecutivo Federal información sobre el ejercicio, destino y resultados alcanzados en el uso de los recursos federales mediante el sistema electrónico determinado por la SHCP. Por su parte, la SHCP tiene la obligación de incluir dichos reportes de las entidades federativas en los "Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública" que se presentan trimestralmente y ponerlos a disposición del público en su portal de Internet. Del mismo modo, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tienen la obligación de publicar los informes a través de sus órganos locales de difusión y habilitarlos en sus portales de Internet u otros medios de difusión.

Dentro de este marco regulatorio, se consultaron las páginas de Internet de las 32 entidades federativas y se encontró que la mayoría ha actualizado su portal con base en la metodología del Índice de Transparencia de la Información Fiscal (ITDIF)¹⁴ de las entidades federativas. El ITDIF toma en cuenta 21 variables de información y las agrupa en cinco bloques: marco regulatorio; costos operativos; marco programático y presupuestal; rendición de cuentas; y estadísticas fiscales. La información sobre el destino de los recursos se localiza en la parte de *estadísticas fiscales*, dentro de los portales de Internet de las entidades federativas. Sin embargo, con relación al uso de los recursos, la situación es diferente, pues la información no se presenta de manera homogénea ni se localiza de forma accesible. Únicamente se encontró de manera fácil y oportuna información sobre el FAIS y el FAFEE.

También se efectuó una consulta en el portal de la SHCP de los informes trimestrales más recientes; esto es, de los cuatro trimestres de 2008 y los primeros tres trimestres de 2009. Se encontró que, aunque con algunas ausencias importantes de información, como en el caso del primer trimestre de 2008 para el FAEB, FASSA y FASP (que juntos concentraron, en 2008, aproximadamente 68 por ciento de los recursos del Ramo 33), la mayoría de los estados reportaron información del ejercicio de los recursos de los fondos (véase la gráfica 2 para los cuatro trimestres de 2008 y la gráfica 3 para los primeros tres trimestres de 2009).

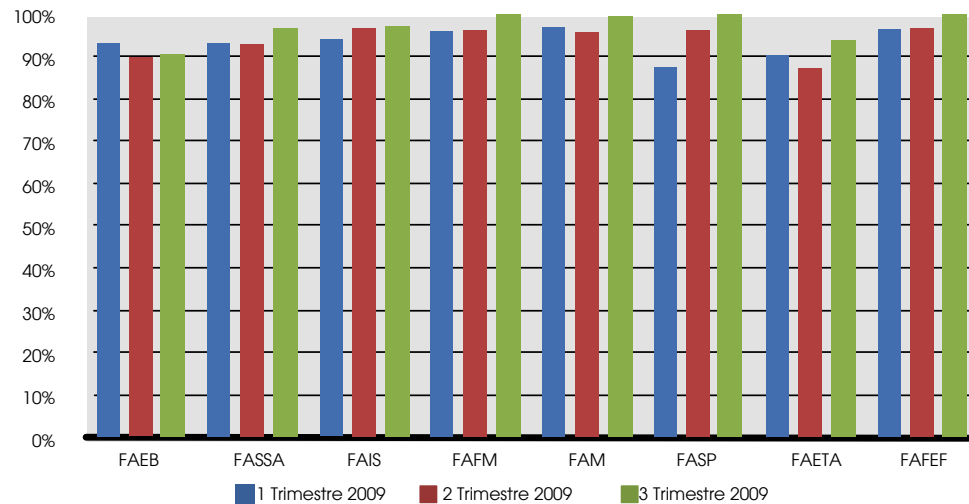
¹⁴ Para mayor información sobre la construcción de este índice, consultar: <http://www.aregional.com>, artículo publicado el 13 de enero de 2009 en su portal de Internet.

Gráfica 2. Porcentaje de entidades federativas con información reportada para el ejercicio de los recursos de cada fondo del Ramo 33 (2008)



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de los informes trimestrales 2008, SHCP.

Gráfica 3. Porcentaje de entidades federativas con información reportada en los informes trimestrales (2009)



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de los informes trimestrales 2009, SHCP.

Sin embargo, dicha información puede ser mejorada. A pesar de que se cuenta con un formato único para reportar los datos, éstos son heterogéneos para las diferentes entidades; en algunas se reporta el gasto totalmente desglosado y la información es confusa; en otras el gasto no se desglosa y se reporta de manera general, por lo que no fue posible identificar la operación y el objeto del gasto de los recursos.



CAPÍTULO 3.

**Análisis
de los fondos
que integran
el Ramo 33**

A continuación se reportan los resultados de cada uno de los fondos que integran el Ramo 33 con relación a la fórmula de distribución que los caracteriza; se presentan elementos que indican los resultados sobre los objetivos de cada fondo de acuerdo con la información disponible.

El estudio de los fondos del Ramo 33 está dividido en ocho secciones, una para cada fondo. A su vez, el análisis de cada fondo se divide en los siguientes tres apartados:

- I. Análisis del carácter distributivo del Ramo 33.
- II. Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas.
- III. Conclusiones.

3.1. Análisis del carácter distributivo de los fondos del Ramo 33

A partir de la información contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)¹⁵ y la LCF se analizaron los criterios con base en los cuales se distribuyen los fondos del Ramo 33 entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007. La información sobre los recursos que recibe cada entidad es contrastada con distintas variables que caracterizan las condiciones socioeconómicas de cada entidad del país.

Lo anterior, con el propósito de identificar elementos que apunten a confirmar si la asignación de los recursos de cada fondo del Ramo 33 responde a los fines y objetivos para los que fueron creados. En el anexo II (“Cálculo de recursos destinados a los fondos que integran el Ramo 33”) de este documento es posible consultar las fórmulas de distribución de los fondos contenidas en la LCF.

Las variables para explorar las condiciones socioeconómicas de las entidades federativas provienen de distintas fuentes oficiales, entre las que se encuentra el CONEVAL, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la SEP y la Secretaría de Salud (SALUD).

En virtud de las atribuciones del CONEVAL en la definición de los criterios para la medición de la pobreza y su relevancia para la evaluación de la política de desarrollo social, en este apartado se explora también la relación entre la asignación de los recursos de los fondos del Ramo 33 con algunas de las dimensiones integradas en la “Metodología oficial para la medición de la pobreza multidimensional” emitida por el CONEVAL a finales de 2009.¹⁶

¹⁵ Se utilizó la información de 2007 y, en algunos casos, de 2008 y 2009.

¹⁶ Véase <http://www.coneval.gob.mx>

3.2. Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

Considerando la necesidad de contar con un estudio sistemático del Ramo 33 desde la perspectiva local, a fin de lograr una alineación de los objetivos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, esta sección se centra en el trabajo de campo en seis estados del país (Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Sonora, Puebla y Jalisco), cuyo objetivo fue analizar los procesos administrativos y operativos de los fondos que integran el Ramo 33 y conocer la percepción de los gobiernos locales acerca de éstos.

Además, se consultaron en detalle las legislaciones estatales y los portales de Internet de las dependencias receptoras de los recursos del Ramo 33, así como las cuentas públicas y los informes trimestrales de la SHCP correspondientes a los cuatro trimestres de 2008 y los primeros tres trimestres de 2009 para cada entidad.

3.2.1. Características de la muestra de los estados

El trabajo de campo consistió en entrevistas semiestructuradas a funcionarios clave de las dependencias estatales encargadas de operar los recursos del Ramo 33.¹⁷ Si bien el número de estados seleccionados no proporciona elementos ni datos representativos a escala nacional, las entidades seleccionadas se diferencian entre sí por sus características socioeconómicas que permiten contrastes. Los cuadros 5 y 6 muestran algunos indicadores que presentan dichos contrastes.

Cuadro 5. Características socioeconómicas de las entidades federativas seleccionadas

Estado	Número de municipios	Años de escolaridad promedio 2005	Índice de Mortalidad Infantil 2006	Índice de Marginación 2005	Grado de marginación
Chiapas	118	6.07	22.5	2.31936	Muy alto
Guanajuato	46	7.15	17.1	0.09597	Medio
Jalisco ¹⁸	124	8.24	14.4	-0.77068	Bajo
Oaxaca	570	6.39	20.6	2.13041	Muy alto
Puebla	217	7.43	18.9	0.63736	Alto
Sonora	72	8.88	13.3	-0.74661	Bajo

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en datos del Censo 2005 del INEGI y de los componentes del Índice de Marginación del CONAPO 2005.

¹⁷ En el diseño del trabajo de campo se discutió de manera importante si convenía la realización de una encuesta directa a población abierta, o no. La decisión final fue no llevarla a cabo dado que la población conoce poco sobre la existencia del Ramo 33 y el objeto de sus fondos. Para mayor información sobre el estudio de campo, véase el anexo III, "Metodología del estudio de campo".

¹⁸ Actualmente, por resolución de la Suprema Corte de Justicia de Jalisco, tiene 125 municipios.

Como se puede observar en los cuadros 5 y 6, los estados seleccionados difieren entre sí respecto de sus características económicas y sociodemográficas; por ejemplo, en términos poblacionales, Jalisco y Puebla duplican la población de Sonora y Oaxaca, respectivamente.

Cuadro 6. Ingreso estatal y recursos del Ramo 33 (millones de pesos corrientes, 2009)

Estado	Población 2005	PIB per cápita 2006	Recursos Ramo 33 asignado 2009	Recursos Ramo 33 ejercido 2009	Asignado per cápita 2009	Ejercido per cápita 2009
Chiapas	4,362,413	\$30,449.88	\$22,284.53	\$23,361.36	\$5,108.00	\$5,355.00
Guanajuato	4,968,208	\$57,005.94	\$16,462.17	\$17,257.66	\$3,314.00	\$3,474.00
Jalisco	6,843,469	\$74,329.60	\$20,739.63	\$21,741.81	\$3,031.00	\$3,177.00
Oaxaca	3,553,032	\$35,026.48	\$20,340.13	\$21,323.00	\$5,725.00	\$6,001.00
Puebla	5,479,856	\$54,962.36	\$19,388.80	\$20,325.70	\$3,538.00	\$3,709.00
Sonora	2,438,807	\$95,699.07	\$9,527.43	\$9,987.81	\$3,907.00	\$4,095.00

Fuente: elaborado por el CONEVAL con datos del PEF 2009 y del INEGI 2009.

En cuanto al número de municipios, Oaxaca y Puebla son los estados con mayor número de municipios a nivel nacional (570 y 217, respectivamente). Los dos estados con menor número de municipios en la selección (Sonora y Guanajuato) presentan una diferencia importante en lo que se refiere a los dos primeros (72 y 46).

Por otro lado, en cuanto al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, Sonora y Jalisco encabezan la lista (\$95,699 y \$74,329, respectivamente), mientras que Oaxaca y Chiapas se ubican al final de ésta (\$35,026 y \$30,449, respectivamente). En el orden nacional, los dos primeros estados se colocan en las posiciones 10 y 14, respectivamente, y los otros dos en los lugares 31 y 32.

La selección de los seis estados para analizar los procesos administrativos y operativos de los recursos del Ramo 33, permite conocer la percepción de los funcionarios que operan los recursos de éste en los gobiernos estatales y municipales. En este sentido, la investigación del trabajo de campo explora la realidad del ejercicio de los recursos del Ramo 33.

3.3. Conclusiones

Al final de cada apartado de los distintos fondos del Ramo 33 aparecen los principales hallazgos y conclusiones derivadas del análisis.

A continuación se presenta el análisis de los fondos que componen el Ramo 33. El orden que siguen es el establecido en la LCF:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

3.3.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, establece el derecho a una educación básica obligatoria, que incluye la educación preescolar, primaria y secundaria para contribuir al desarrollo integral de las capacidades de la persona.

Al respecto, la LCF¹⁹ dispone que los recursos que reciban las entidades federativas a través de este fondo deberán ejercerse de manera exclusiva para “financiar las atribuciones señaladas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE)”; es decir, para financiar la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal para la formación de maestros.

El monto de los recursos del FAEB se discute cada año en la Cámara de Diputados y se publica en el PEF. La LCF especifica que todas las cifras requeridas para el cómputo de la fórmula de asignación de recursos han de ser proporcionadas por la SEP.

El criterio actual de distribución de los recursos a cada entidad federativa depende, en gran medida, de las transferencias que hayan recibido en el año anterior. El porcentaje que le corresponde a cada uno de los estados está determinado por la proporción de:

¹⁹ El artículo 26 de la LCF estipula: “Con cargo a las aportaciones del FAEB que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación”.

- I. La matrícula pública de educación básica estatal respecto al total de la matrícula nacional en dicho nivel de educación.
- II. La matrícula pública estatal, ponderada por un índice de calidad educativa respecto al total nacional.
- III. El gasto estatal en educación básica, ponderado por las transferencias que la entidad federativa recibe a través del FAEB, respecto al gasto total nacional.

Para coadyuvar al cumplimiento de los logros que plantea este fondo, el Gobierno Federal ha explicado las siguientes prioridades en materia de educación. El Programa Sectorial de Educación 2007-2012²⁰ de la SEP señala como primer objetivo: "Eleva la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro, cuenten con medios para tener un acceso a un mayor bienestar y contribuya al desarrollo nacional". Con el fin de promover un desarrollo equilibrado del sistema educativo, este programa sectorial señala como segundo objetivo: "Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la calidad".

Análisis del carácter distributivo del FAEB

La LCF está diseñada de tal manera que sean las entidades federativas que se encuentren en desventaja, de acuerdo con ciertos criterios, las que más recursos reciban. Como consecuencia, este proceso puede generar pocos o nulos incentivos para que las entidades utilicen con eficiencia los recursos que se les asignan.

La fórmula de asignación del FAEB es un claro ejemplo de esta problemática. Incluye un componente que, en cierta medida, pretende que los estados utilicen los recursos que reciben a través de este fondo de manera eficiente. Este criterio es la ponderación de la matrícula pública de cada entidad federativa mediante un índice de calidad educativa. Sin embargo, el peso que se le da a este coeficiente en el total de la fórmula de distribución representa sólo 10 por ciento.

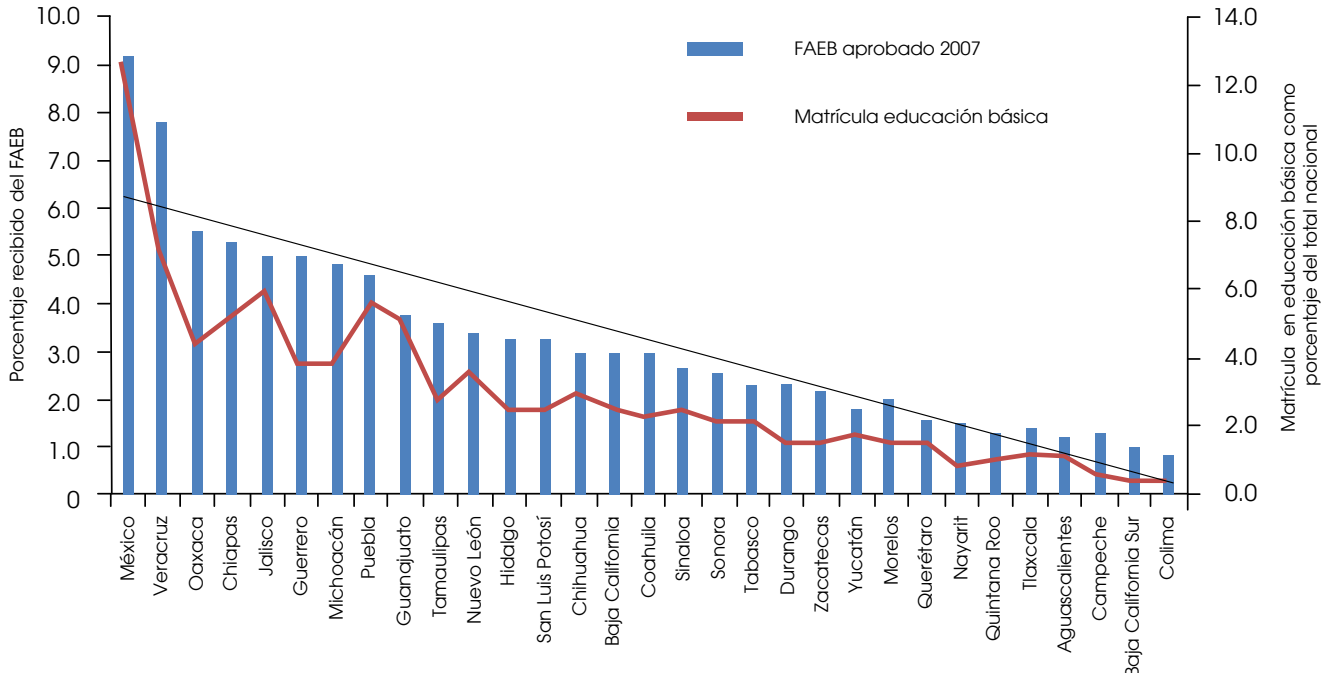
El grueso de la diferencia del tamaño del FAEB de un año a otro se reparte de acuerdo con la proporción que la matrícula pública de educación básica de cada estado representa del total a nivel nacional. Por otra parte, las asignaciones históricas a cada estado son las que mayor peso tienen al decidir la transferencia total. Por lo tanto, el FAEB es repartido entre los estados de forma inercial, considerando, en primer lugar, criterios de equidad y, marginalmente, de eficiencia, medida por la calidad de la educación.²¹

²⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2008.

²¹ Si bien la distribución inercial es importante porque permite contar con una base establecida para planear, dificulta el desarrollo de incentivos para la eficacia y eficiencia.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente analizar los patrones de distribución del fondo. La gráfica 4 presenta la relación entre la distribución de los montos asignados a cada estado en 2007 y la matrícula pública estatal de educación básica para el ciclo escolar 2005-2006. Se aprecia una relación estrecha entre la distribución de los montos asignados a cada estado y las matrículas públicas de educación básica.

Gráfica 4. FAEB: distribución nacional 2007 (% del total) frente a matrícula pública estatal de educación básica 2006 (% del total nacional)



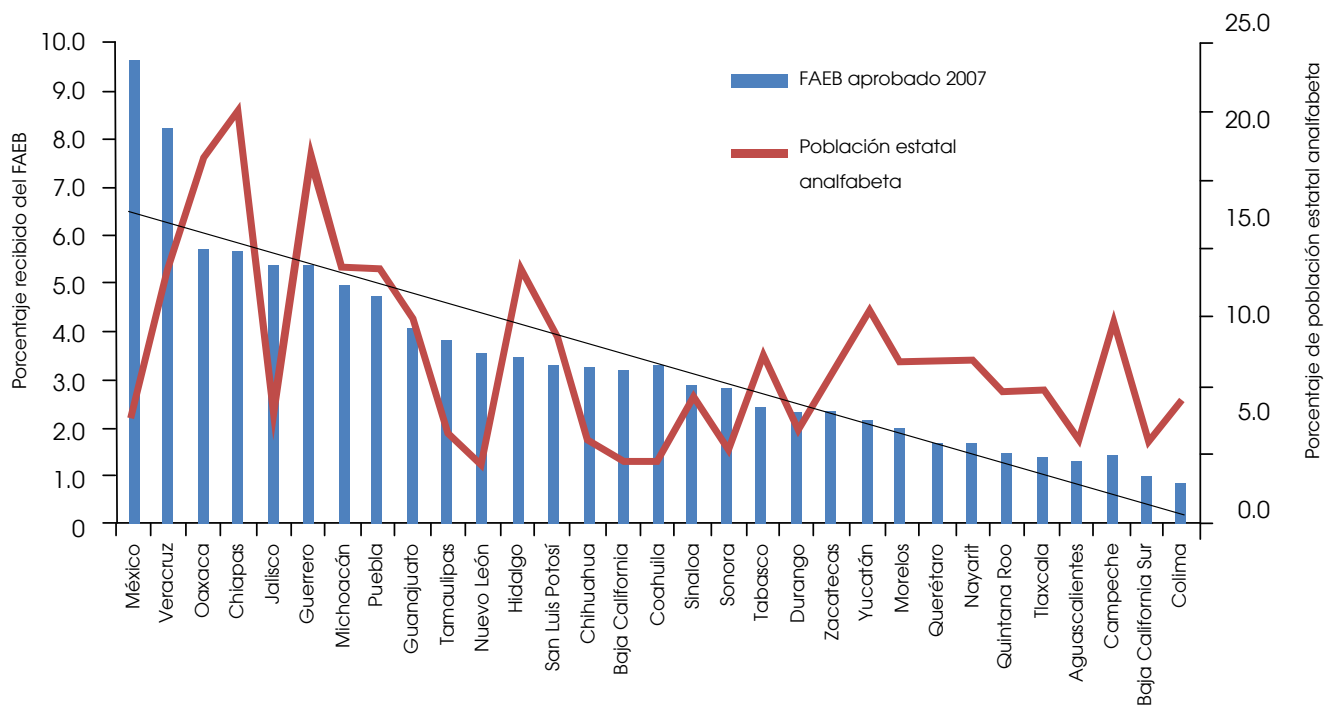
Coefficiente de correlación $\rho = .85$

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

En la LCF se considera que las matrículas estatales permiten asignar los recursos de manera equitativa entre las entidades (con criterios financieros); sin embargo, se ignoran otros factores de desigualdad entre los estados; por ejemplo, la gráfica 5 muestra la proporción de recursos asignados en 2007 a cada entidad federativa como porcentaje del monto total del FAEB y el porcentaje de población analfabeta en cada entidad. A diferencia de la relación graficada anteriormente, ésta muestra el desfase entre los recursos que la mayoría de las entidades federativas recibe y las deficiencias educativas de éstas. En este sentido, en la distribución de los recursos del FAEB domina la importancia relativa de la matrícula en los estados sobre el analfabetismo.



Gráfica 5. FAEB: distribución estatal 2007 (% del total) frente a población analfabeta 2006 (% de la población estatal)



Coeficiente de correlación $r = -.42$

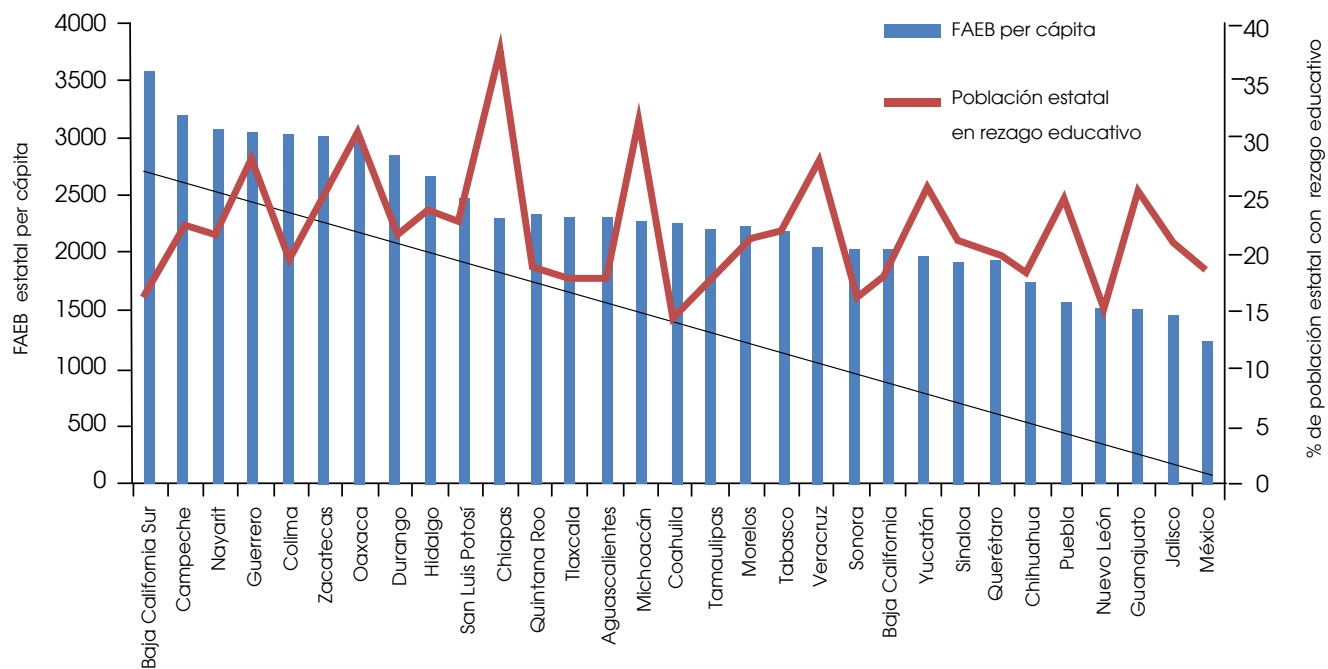
Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

Si se analiza la distribución en relación con el rezago educativo, variable utilizada como componente de la "Medición multidimensional de la pobreza" (MMP),²² en la gráfica 6 se observa una débil asociación entre dichas variables. Aunque para algunas entidades coinciden la distribución del FAEB per cápita y el porcentaje de rezago educativo (Guerrero, Zacatecas, San Luis Potosí, Tabasco, Querétaro y Nuevo León), para la mayoría no sigue la lógica de atención al rezago educativo.

²² CONEVAL 2010, "Medición multidimensional de la pobreza", <http://www.coneval.gob.mx>



Gráfica 6. FAEB: distribución estatal per cápita 2007 frente a porcentaje de la población estatal con rezago educativo



Coefficiente de correlación $\rho = .097$

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del PEF 2007 y de la "Medición multidimensional de la pobreza", CONEVAL, 2010.

En resumen, el análisis descrito revela que la fórmula de distribución de los recursos del FAEB en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula, y coadyuva débilmente a los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012. En este sentido, resulta necesario reflexionar sobre los criterios de distribución de dicho fondo, de manera que los resultados de los recursos del FAEB amplíen las oportunidades educativas y reduzcan desigualdades entre entidades federativas, así como que coadyuven a disminuir el rezago educativo e impulsen la calidad de la educación.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

Los hallazgos del trabajo de campo en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Oaxaca y Sonora confirman que la fórmula de distribución de recursos del FAEB utilizada hasta 2007, siguió un componente inercial basado, principalmente, en la plantilla de personal e infraestructura. A partir de ese año, la fórmula se modificó y otorga ahora una mayor ponderación a la matrícula de estudiantes.

Los cambios en 2007 a la fórmula de distribución de los recursos favorecieron a algunas entidades y perjudicaron a otras. En el caso de los estados analizados, Puebla y Jalisco fueron beneficiados, mientras que los funcionarios de Oaxaca manifestaron que perdieron recursos con el cambio de fórmula. Evidentemente, la dependencia financiera de Oaxaca respecto de los recursos federales para educación básica y normal, hace que el cambio en la fórmula distributiva sea de particular relevancia para ese estado.

Aunque la percepción de los funcionarios de los estados entrevistados es que los recursos del Ramo 33 no se han incrementado en términos reales y que los recursos recibidos no son suficientes para las necesidades educativas de los estados, los recursos a nivel nacional crecieron 29.2 por ciento en términos reales durante el periodo 1998-2009; mientras que para Chiapas lo hicieron en 41.6 por ciento, para Sonora en 39.0, Puebla 55.8, Oaxaca 54.2, Jalisco 44.7 y Guanajuato, en 52.7.

Entre los principales hallazgos del trabajo de campo se enumeran los siguientes:

- I. Los recursos del FAEB recibidos se utilizan esencialmente para el pago de nómina. Otro aspecto en el que coincidieron las seis entidades federativas es que las negociaciones salariales entre el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y la SEP provocan serias dificultades políticas y financieras a los estados. El problema radica en que después de las negociaciones salariales a nivel nacional —en las que los estados no participan, pero tienen la obligación de cumplir los acuerdos derivados de éstas—, cada sección del sindicato negocia de nuevo con los gobiernos estatales, lo que, en ciertas ocasiones, ejerce presión en el gasto estatal.
- II. Otro elemento relacionado con las negociaciones salariales es que los recursos del FAEB pueden utilizarse únicamente para cubrir los compromisos salariales del personal educativo que fue transferido a cada estado cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización

de la Educación Básica,²³ pero no para financiar a los maestros estatales. Esta situación provoca que, cuando la Federación negocia con el SNTE, no se tomen en cuenta las repercusiones para los estados que tienen que cubrir los aumentos a los maestros estatales con recursos propios. Este punto fue en especial señalado por los funcionarios entrevistados de Chiapas.

En Oaxaca, los entrevistados afirmaron que los compromisos salariales se adquieren en tres distintas negociaciones que ocurren anualmente: primero, en el ámbito nacional, entre la SEP y el SNTE; después en el local, entre el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) y la sección 22 del SNTE; y finalmente una tercera negociación, que abarca cuestiones específicas como bonos por puntualidad, becas para hijos de los trabajadores del sector educativo estatal, entre otras.

Según funcionarios del IEEPO, los compromisos laborales derivados de la tercera negociación sindical tienen que financiarse con recursos estatales. Los funcionarios del IEEPO afirman que aproximadamente 75 por ciento de la plantilla de personal educativo en Oaxaca se financia por medio del FAEB, pero 25 por ciento no tiene el reconocimiento federal para acceder a esa vía de financiamiento, lo cual implica el uso de recursos de la entidad para cubrir las remuneraciones.²⁴

- III. En cuanto a la distribución de los recursos del FAEB de los estados hacia los municipios, se observa una inercia en su distribución, lo cual es lógico, pues no se pueden desatender escuelas o zonas del estado ya atendidas y los pocos recursos sobrantes se destinan a los nuevos asentamientos poblacionales. En Chiapas, los funcionarios entrevistados manifestaron que se procura seguir la propuesta de intervención que consiste en atender a los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, pero aceptaron que la mayoría de los recursos de este fondo son destinados a continuar la operación de diversos proyectos que ya llevan varios años en ejecución, a pesar de que algunos de ellos hayan perdido pertinencia o vigencia. En este sentido, los funcionarios reconocieron que no se ha efectuado alguna evaluación del uso de los recursos del FAEB en la entidad que permita saber si se están atendiendo las prioridades en educación básica en Chiapas.
- IV. La ausencia de facultades estatales para gestionar los recursos se ve también reflejada en que algunas de las decisiones principales siguen en manos de la Federación. En Chiapas, por ejemplo, los funcionarios consideran que las potestades asignadas al estado mediante

²³ Este acuerdo recoge el compromiso del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y del SNTE para extender la cobertura de la educación y elevar la calidad mediante la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992. Secretaría de Educación Pública.

²⁴ Es importante recordar que la LCF establece en el artículo 26 que "...Con cargo a las aportaciones del FAEB que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación".

el FAEB tienen un carácter operativo, ya que las decisiones relevantes sobre la educación se toman en el orden federal. Los entrevistados opinan que se han delegado funciones, pero no facultades.²⁵

- V. Otra gran limitante en cuanto al uso de los recursos del FAEB es que los gobiernos estatales no pueden aplicarlos en nuevas plazas, ya que éstas tienen que ser previamente autorizadas por la SEP federal por medio del PRODET (Programación Detallada), que es el mecanismo de planeamiento de nuevas necesidades de personal educativo por parte de los estados. En primer lugar, los entrevistados informan que durante el proceso de descentralización educativa, en 1992, se estableció un analítico de plazas en el que se consideró un número determinado de plazas administrativas y de docencia, así como las horas de trabajo en educación secundaria de las que dispone el sector educativo para realizar sus funciones. Sin embargo, los entrevistados señalaron que desde que se aprobó dicho analítico de plazas, no ha habido incremento de personal administrativo ni directivo en los estados analizados, pese a que las necesidades educativas en dichas entidades han venido aumentando en proporción al crecimiento poblacional en diversas zonas del país, es decir, no ha habido una actualización del proceso de planeación de estas actividades en función de, por ejemplo, los cambios demográficos.

Conclusiones

- I. *El FAEB dispone de una fórmula de distribución específica y clara a partir de 2007.* Antes de 2007, los recursos se distribuían de acuerdo con el registro común de escuelas y de plantilla de personal, lo cual hacía la distribución sumamente inercial²⁶ y sin un carácter redistributivo. La fórmula actual es clara y precisa y busca que en un plazo de quince años (Naranjo y Villalobos, 2009) los recursos dependan ante todo del número de alumnos.
- II. *No existen facultades de decisión en la gestión estatal.* Las atribuciones de las autoridades estatales no les permiten tomar decisiones fundamentales para elevar la calidad educativa (los funcionarios entrevistados opinan que se han delegado funciones y no facultades a las entidades), en tanto que la Federación establece normas, pero debe descansar en las entidades federativas para operar las escuelas. Por ello, es difícil responsabilizar a la Federación o a los estados de los resultados académicos.

²⁵ Al respecto, es importante mencionar que el artículo 28 de la LCF dispone que en materia de equidad y de la utilización de los recursos del FAEB, "...Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal"

²⁶ Si bien el componente inercial de la distribución de los recursos del FAEB permite una planeación, debe considerarse que el componente redistributivo de la fórmula podría tener mayor peso dentro del cálculo de los recursos.

- III. *Existen varias negociaciones con el gremio magisterial.* Las negociaciones salariales en el orden estatal son adicionales y posteriores a las federales, en las cuales no participan, por lo que se presiona y compromete el gasto para las entidades federativas.
- IV. *La identificación de los recursos estatales que concurren con los recursos del FAEB es difícil, lo que afecta la rendición de cuentas.* Los recursos del fondo son complementarios a los estatales y no están establecidas de manera clara las responsabilidades entre entidades y Federación, lo que vulnera la transparencia en el ejercicio del fondo. La rendición de cuentas requiere identificar a los responsables de la ejecución y de los resultados de la política pública.

3.3.2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Garantizar el derecho constitucional de los mexicanos al acceso a los servicios de salud es una prioridad ineludible que demanda acciones encaminadas a procurar el bienestar de la población y evitar empobrecimiento por motivos de enfermedad.

De acuerdo con la LCF en el capítulo V, artículos 29, 30 y 31, los estados y el Distrito Federal utilizarán los recursos del FASSA para ejercer las atribuciones que en términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS) les competan. En otras palabras, *los recursos provenientes de este fondo deben utilizarse para atender los gastos de los servicios de salud; lo anterior, respetando la Federación y las entidades federativas sus respectivas competencias en materia de salubridad general y coordinando sus atribuciones tal como se establece en los acuerdos de coordinación suscritos por la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.*

Los recursos del FASSA se distribuyen entre los estados con base en:

- I. El inventario de infraestructura médica.
- II. Las plantillas de personal empleado en cada entidad.
- III. El monto de los recursos recibidos el año anterior.

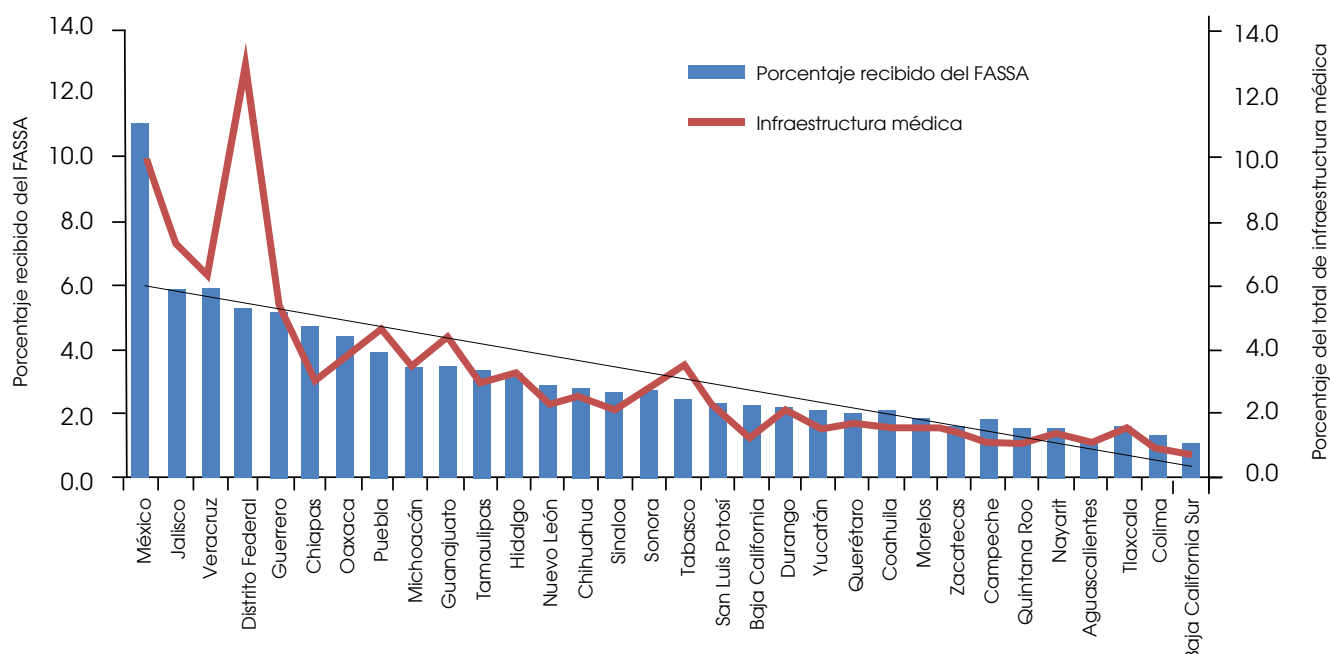
Los recursos adicionales se reparten mediante una fórmula que tiende a apoyar más a entidades con mayores necesidades en materia de acceso a servicios de salud. Aunque la LCF explícitamente indica que la Secretaría de Salud dará a conocer las cifras relevantes para el cálculo de la fórmula que se usará para distribuir los recursos adicionales, no especifica la fuente de los datos sobre el inventario de infraestructura médica ni de las plantillas de personal empleado en cada entidad federativa.

Análisis del carácter distributivo del FASSA

El siguiente análisis revela que, a primera instancia, la asignación del FASSA responde a los gastos de salud de las entidades federativas. Sin embargo, al realizar un análisis de mayor especificidad se observa que la distribución de dicho fondo no se asocia a carencias de salud en las entidades federativas.

La gráfica 7 muestra una fuerte asociación entre la manera en que se distribuyen los recursos del FASSA en las entidades federativas y el inventario de infraestructura médica.²⁷

Gráfica 7. FASSA: distribución estatal 2007 frente a infraestructura médica estatal 2006 (% del total nacional)



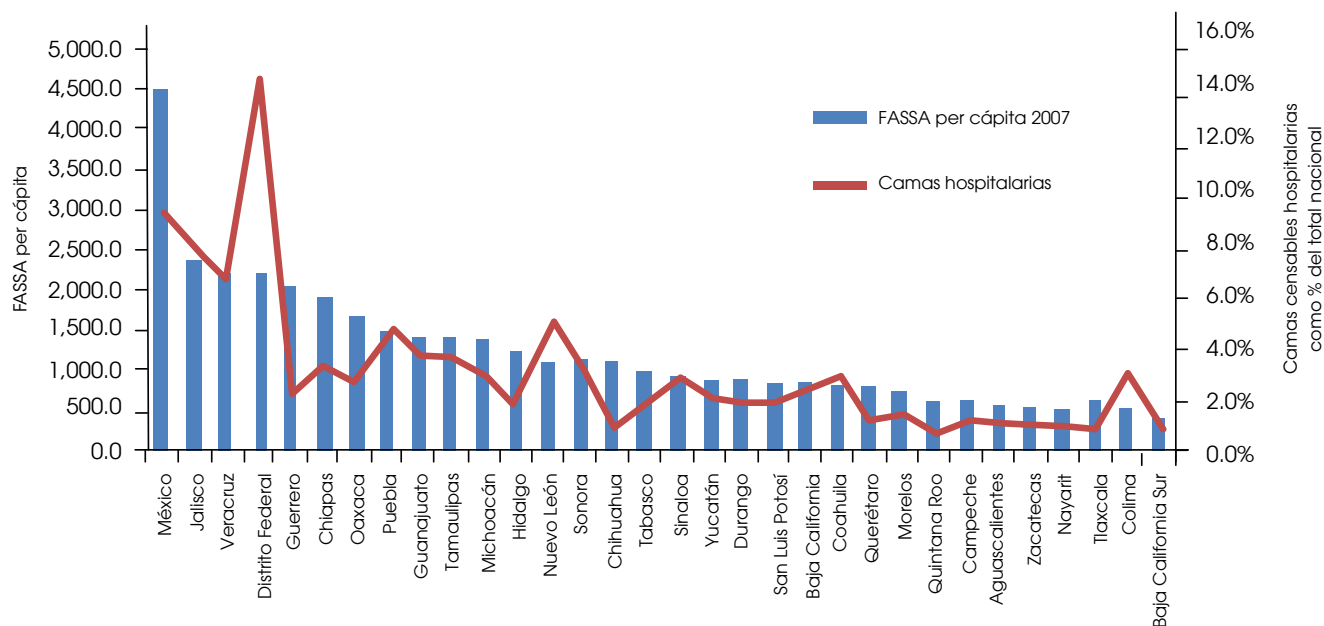
Coefficiente de correlación $\rho = .83$

Fuente: estudio "Evaluación Estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

²⁷ La infraestructura médica incluye variables que representan el número de médicos, enfermeras, consultorios, camas censables y quirófanos, entre otras variables de infraestructura médica. Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud, 2006.

Asimismo, al analizar el número de camas censables que poseen las entidades federativas como porcentaje del total nacional,²⁸ es posible observar una asociación positiva con la distribución de los fondos, como se aprecia en la gráfica 8.

Gráfica 8. FASSA: distribución estatal 2007 frente a número de camas censables como porcentaje del total nacional, 2006



Coefficiente de correlación $\rho = .73$

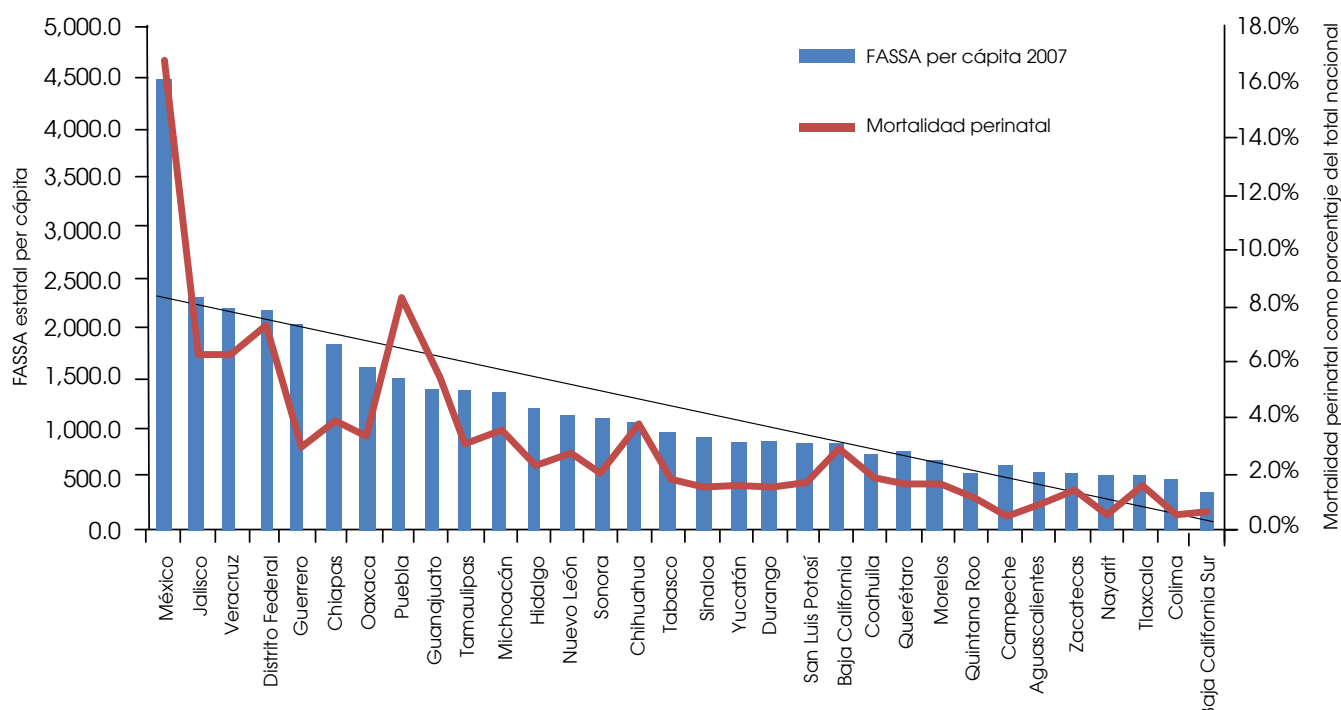
Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2007 y el INEGI, 2006.

Con el afán de comparar la distribución del FASSA con alguna variable que aproxime las condiciones de salud de la población estatal, la gráfica 9 muestra que la distribución de dicho fondo es consistente con el número estatal de defunciones en el periodo perinatal,²⁹ expresado como porcentaje del total de defunciones en el periodo perinatal. Dicho porcentaje, en el orden nacional, está asociado positivamente a la distribución per cápita del FASSA.

²⁸ Una cama censable es la cama de servicio, instalada en el área de hospitalización para el uso regular de pacientes internos; debe contar con los recursos indispensables de espacio y personal para la atención médica; es controlada por el servicio de admisión de la unidad y se asigna al paciente en el momento de su ingreso hospitalario. Fuente: *Glosario de estadísticas de salud en establecimientos particulares*. INEGI, 2010.

²⁹ El periodo perinatal es la etapa de vida que abarca desde la segunda semana de gestación hasta el séptimo día después del nacimiento.

Gráfica 9. FASSA: distribución estatal 2007 frente a número de defunciones en el periodo perinatal como porcentaje del total nacional, 2006



Coefficiente de correlación $\rho = -.92$

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2007 y el INEGI, 2006.

Sin embargo, en el trabajo de investigación "Análisis sobre equidad y alternativas de asignación del FASSA", de Nelly Aguilera y Mariana Barraza-Lloréns (2009),³⁰ se presentan estimaciones del coeficiente de Gini³¹ para las 32 entidades federativas durante el periodo 2000-2007, como una forma de analizar la concentración del gasto entre las entidades federativas, según fuentes de financiamiento de salud, entre las que se encuentran el FASSA, el Ramo 12: Salud, IMSS-OPORTUNIDADES y el gasto en servicios de salud de los gobiernos estatales.

Como se observa en el cuadro 7, la distribución de los recursos del FASSA parece ser más equitativa que otras fuentes de financiamiento, aunque este resultado, señalan Aguilera y Barraza, pudiera estar influenciado por posibles problemas de medición del gasto del sector salud.

³⁰ Investigación desarrollada en el marco del estudio desarrollado por El Colegio de México denominado "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33", a cargo del Dr. Carlos Chiapa para el CONEVAL.

³¹ El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en la distribución de recursos. Se calculó utilizando la siguiente fórmula: $\frac{\sum_{i=1}^{k-1} (P_i - Y_i)}{\sum_{i=1}^{k-1} P_i}$ donde las entidades federativas se ordenaron conforme a los recursos per cápita asignados, P_i es la frecuencia acumulada de la población e Y_i es la frecuencia acumulada de los recursos totales asignados por entidad. El coeficiente puede tomar valores entre 0 y 1. Un coeficiente igual a cero significa igualdad perfecta en la distribución, pues todos tienen los mismos recursos, mientras que un coeficiente igual a uno indica completa desigualdad. Conforme aumenta el valor del coeficiente, crece la desigualdad (Aguilera y Barraza, 2009).

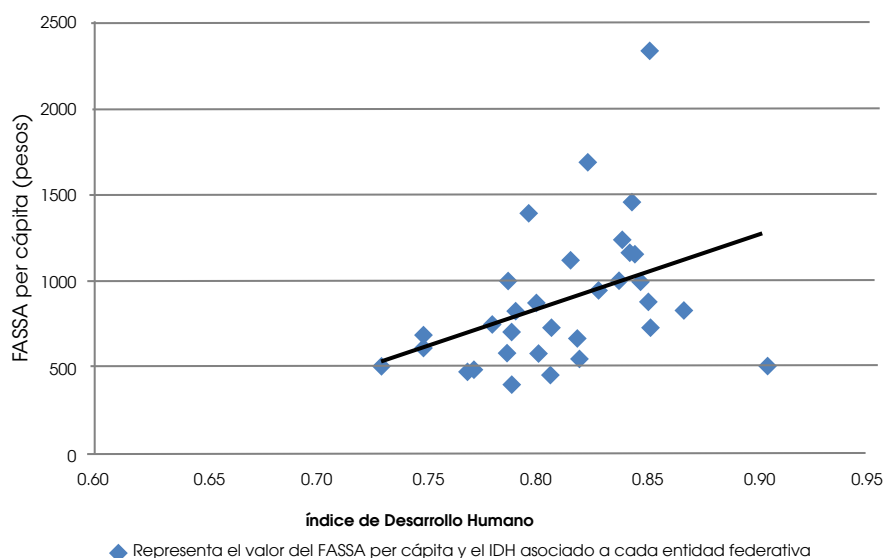
Cuadro 7. Coeficiente de Gini según fuente de financiamiento, 2007

Año	Gasto federal sin FASSA	FASSA	Gasto estatal	Gasto público total
2000	0.47	0.14	0.69	0.18
2001	0.39	0.13	0.69	0.19
2002	0.40	0.14	0.63	0.19
2003	0.33	0.13	0.63	0.19
2004	0.37	0.13	0.57	0.19
2005	0.23	0.14	0.51	0.17
2006	0.21	0.14	0.50	0.17
2007	0.18	0.12	0.56	0.15

Fuente: Aguilera y Barraza, 2009, en el marco del estudio desarrollado por El Colegio de México denominado "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33", a cargo del Dr. Carlos Chiapa para el CONEVAL.

No es evidente que la distribución de recursos del FASSA corresponda con las necesidades de salud de las entidades federativas. La relación entre el FASSA asignado y el Índice de Desarrollo Humano a nivel estatal (gráfica 10) permite corroborar lo que las autoras concluyen: las entidades con menor grado de desarrollo son aquellas que reciben una menor asignación per cápita del FASSA.³²

Gráfica 10. Relación entre la asignación del FASSA y el Índice de Desarrollo Humano, 2005



Fuente: Aguilera y Barraza, 2009, en el marco del estudio desarrollado por El Colegio de México denominado "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33", a cargo del Dr. Carlos Chiapa para el CONEVAL

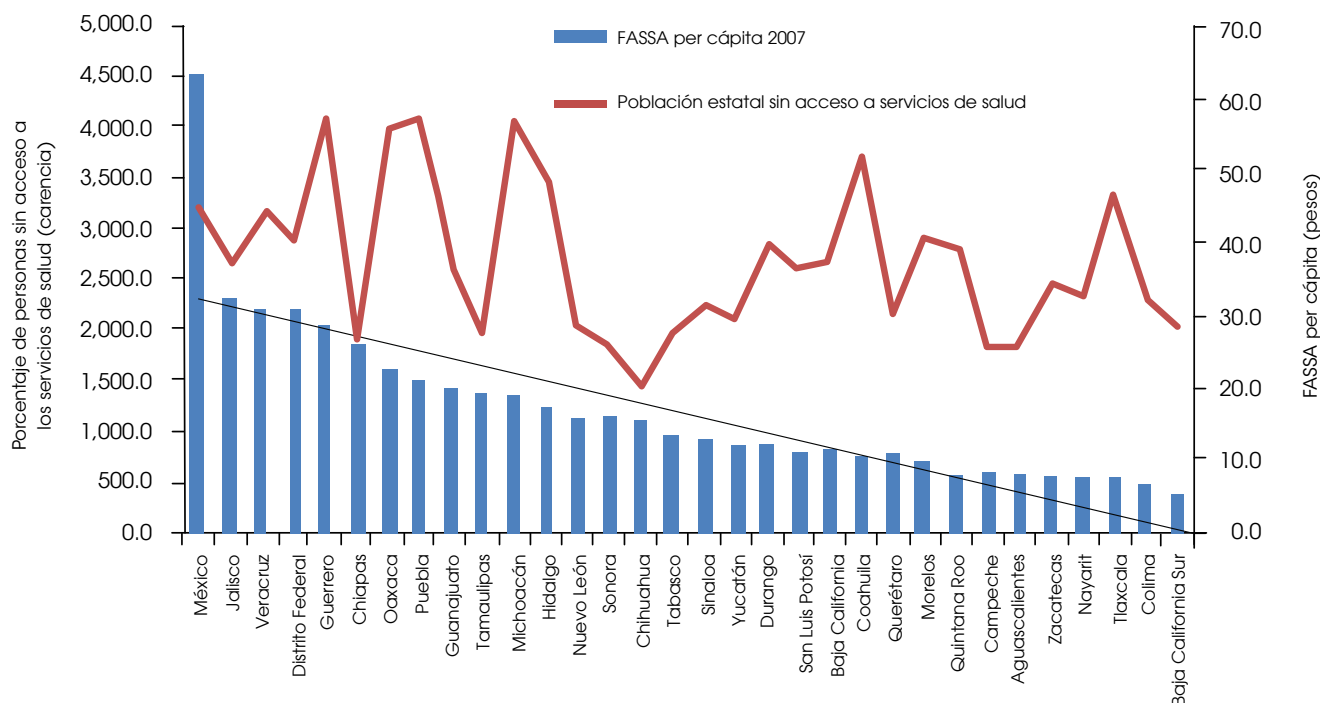
³² De acuerdo con Aguilera y Barraza, existen diferentes indicadores que se pueden utilizar como variables que aproximan las necesidades de salud, entre ellos la esperanza de vida, la tasa de mortalidad o la razón de mortalidad estandarizada, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, estos indicadores presentan algunos problemas, particularmente relacionados con el subregistro de muertes. Por ello, se optó por utilizar el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque esta variable incluye de manera indirecta la mortalidad, pues considera la esperanza de vida en su cálculo, toma en cuenta otras variables, como el nivel de educación y de ingreso, que también son consideradas factores que determinan los resultados de salud (Aguilera y Barraza, 2009).

Del análisis anterior, es posible argumentar que las reglas vigentes que regulan el FASSA, limitan su potencial redistributivo entre entidades federativas, ya que éste se asigna en función de la oferta de servicios (85 por ciento se destina al pago de servicios de personal y este porcentaje se ha mantenido constante a lo largo del tiempo). No obstante que los resultados del coeficiente de Gini indican que la concentración del FASSA es menor que otras fuentes de financiamiento, la comparación con relación al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) permite anticipar que el potencial del FASSA para mejorar la equidad en la asignación de recursos entre entidades federativas ha sido limitado, y lo seguirá siendo mientras no se realicen cambios en su forma de asignación (Aguilera y Barraza, 2009).

Por otra parte, la "Medición multidimensional de la pobreza" (MMP), elaborada por el CONEVAL, establece que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluye al Seguro Popular, las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados. Desde esta lógica, no es claro que el FASSA se asigne en correspondencia con las necesidades de acceso a los servicios de salud de las entidades federativas.

La gráfica 11 muestra la distribución del FASSA estatal per cápita y el acceso a los servicios de salud con base en la MMP. Al respecto, existe una asociación débil entre estas dos variables, lo que, sumado a todo lo anterior, reafirma que este fondo se distribuye en función de las necesidades de mantenimiento de infraestructura en salud.

Gráfica 11. FASSA: distribución estatal 2007 frente a porcentaje estatal de personas sin acceso a los servicios de salud



Coefficiente de correlación $\rho = .32$

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del PEF 2007 y la "Medición multidimensional de la pobreza".

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

En el estudio de campo en seis entidades federativas (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora) se encontró que, a pesar de que se cuenta con el conocimiento de la existencia de la LCF, en ninguna de las entidades alguno de los funcionarios entrevistados mencionó saber de qué fuente proviene la información para distribuir el monto de los recursos del FASSA a cada entidad.

En opinión de los funcionarios entrevistados, la fórmula de asignación del fondo debería considerar el crecimiento en infraestructura y la equidad entre entidades. No obstante, mencionaron que la fórmula de distribución es inercial, se basa en información no actualizada y toda la nueva infraestructura que se crea no se contabiliza para la distribución de los recursos.

Además, entre las percepciones de los funcionarios entrevistados respecto a la operación del FASSA, se encuentran los siguientes puntos:

- I. Al igual que con el FAEB, el pago de servicios personales es el principal uso de los recursos del FASSA; por ejemplo, en Jalisco y Oaxaca se destinaron, en 2008, 75 y 88 por ciento, respectivamente, a pago de servicios personales, según datos proporcionados por los funcionarios entrevistados en dichos estados.
- II. Asimismo, como ocurre con el sector educativo, los estados no tienen facultades para fijar el salario de los trabajadores del sector salud. Por otra parte, el sector salud de Jalisco comparte con el sector educativo el problema de la creación de plazas, pues desde que inició la descentralización del sector, en 1997, no se han creado nuevas. Según los funcionarios entrevistados, desde 2002 el Gobierno Federal determinó que el FASSA no podría utilizarse para homologar las plazas de nueva creación, por lo que éstas tienen que homologarse con cargo a los recursos estatales.
- III. El personal que brinda los servicios de salud en el estado de Oaxaca proviene completamente del ámbito federal. Sin embargo, desde 1999, el Gobierno Federal no ha autorizado la creación de nuevas plazas en el estado, por lo que Oaxaca ha tenido que recurrir a plazas eventuales para cubrir la demanda por servicios de salud. Estas plazas eventuales se financian con recursos del Seguro Popular, no del FASSA.
- IV. En Jalisco, los servicios de salud están organizados en 13 jurisdicciones (regiones) sanitarias, además de contar con hospitales regionales, hospitales de primer contacto y de especialidad. Los funcionarios entrevistados comentaron que los recursos presupuestarios se distribuyen a cada una de dichas regiones considerando diversos criterios, como el grado de dispersión poblacional, presupuestos históricos, marginación, entre otros. Sin embargo, las regiones sanitarias tienen pocas facultades para decidir cómo ejercer dichos recursos, pues una fracción de los gastos regionales tiene la etiqueta de "gastos consolidados", los cuales son directamente operados por las oficinas centrales del Organismo Público Descentralizado (OPD).

Conclusiones

- I. La asignación del FASSA responde a la oferta en materia de salud de las entidades federativas, medida por medio de la infraestructura médica existente. Al realizar un análisis de mayor especificidad, se observa que la distribución de dicho fondo no se asocia a la atención de la carencia de acceso a servicios de salud en las entidades federativas.

- II. Según la opinión de los funcionarios entrevistados, *los estados carecen de facultades para la operación de los fondos*, ya que no toman decisiones relevantes sobre la gestión de los recursos.
- III. Para la prestación de servicios de salud, *las entidades federativas utilizan tanto recursos propios como federales*. Los recursos que provienen de la Federación no se limitan a los obtenidos a través del FASSA; también reciben fondos por el Ramo 12 (Salud), el programa IMSS-OPORTUNIDADES y del Seguro Popular. Por lo tanto, es complicado y venturoso tratar de analizar el efecto aislado del FASSA en el sector salud en los estados en cualquier dimensión que pueda ser de interés.

3.3.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

La LCF establece que las aportaciones federales que reciban los estados y municipios a cargo de este fondo “deberán destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”.³³

El FAIS se divide en dos fondos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Específicamente para el FISM, los rubros que se prevén son: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.³⁴ En el caso del FISE, las obras y acciones demarcadas deben ser de alcance o ámbito regional o intermunicipal.

Los recursos del FAIS se distribuyen de acuerdo con la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional, medida por medio de la masa carencial establecida en la LCF. La proporción que representa la masa carencial estatal respecto de la masa carencial nacional determina el porcentaje relativo de recursos que debe recibir cada entidad federativa. La masa carencial es establecida por el Índice Global de Pobreza, el cual es la suma ponderada de cinco indicadores que representan las siguientes variables:

³³ Artículo 33 de la LCF.

³⁴ Además, la LCF dispone que los municipios podrán utilizar hasta dos por ciento del total del FISM para un programa de desarrollo institucional municipal que será convenido entre la SEDESOL, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

- I. Ingreso per cápita del hogar.
- II. Nivel educativo promedio por hogar.
- III. Disponibilidad de espacio de la vivienda.
- IV. Disponibilidad de drenaje.
- V. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Análisis del carácter distributivo del FAIS

El FAIS es uno de los pocos fondos que establece una fórmula precisa y clara de cómo se debe realizar la asignación, acorde con el objetivo de distribuir los recursos en función de la proporción de la masa carencial estatal respecto de la nacional.³⁵ Cuando a escala municipal no se cuenta con la información para aplicar la fórmula principal, el artículo 35 de la LCF dispone una segunda fórmula que considera cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso:

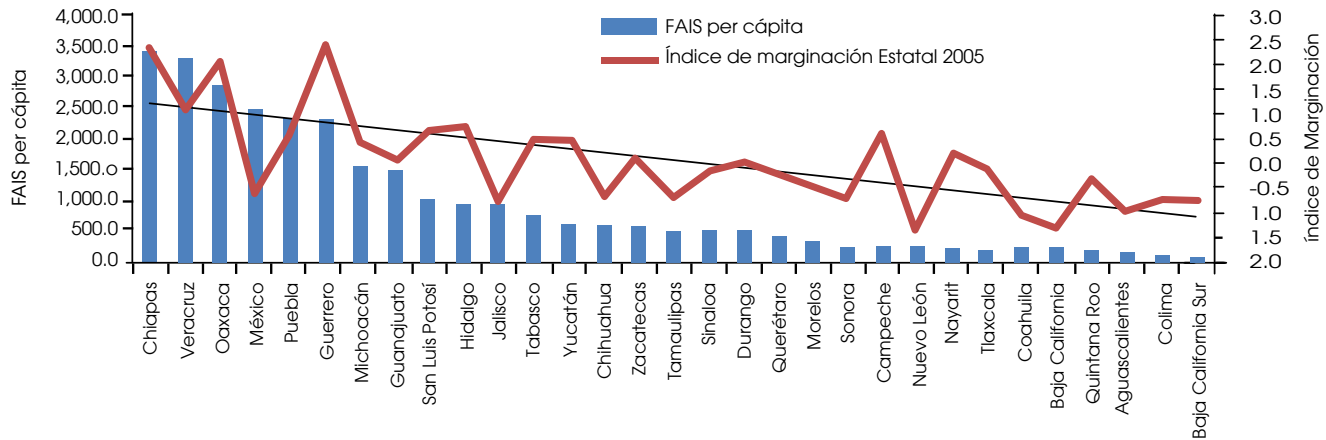
- I. Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición.
- II. Población municipal de quince años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.
- III. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.
- IV. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

Al hacer un análisis de la distribución de los recursos de este fondo, se observa que se destinan más recursos a los estados que presentan un mayor Índice de Marginación estatal,³⁶ como lo muestra la gráfica 12, en la que se advierte que la distribución de los recursos en cada estado tiene una asociación positiva con dicho índice.

³⁵ El artículo 34 de la LCF establece la fórmula para distribuir los recursos a los estados, la cual se basa en criterios de pobreza medidos a través de la masa carencial.

³⁶ CONAPO, 2005.

Gráfica 12. FAIS: distribución estatal 2007 per cápita frente a Índice de Marginación estatal 2005

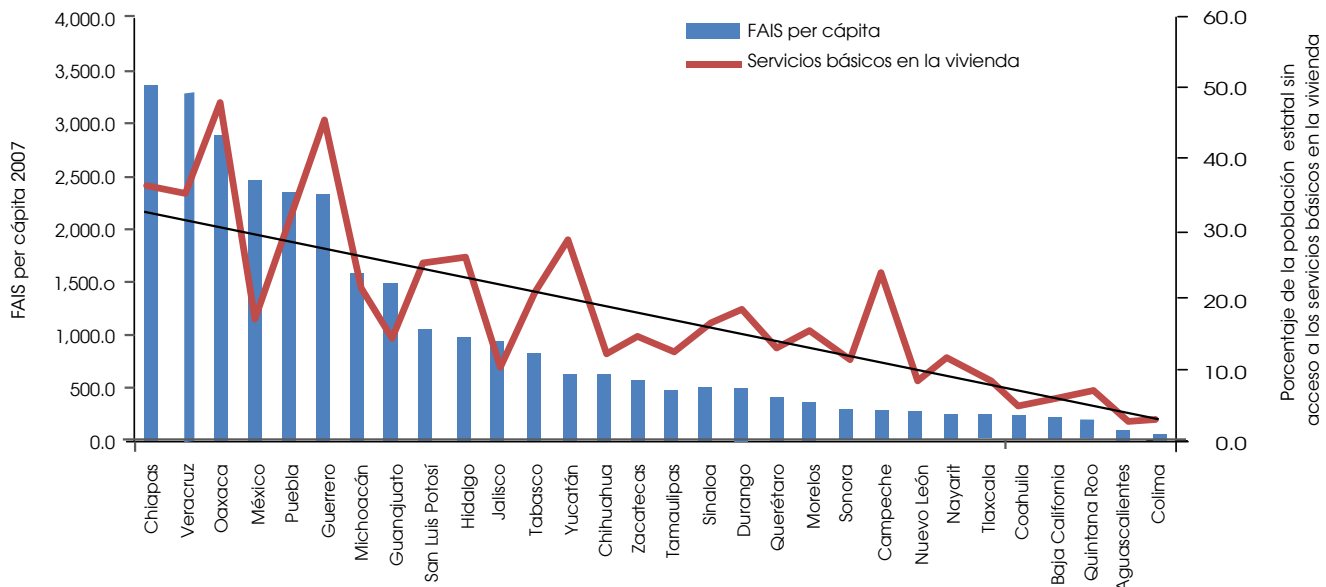


Coefficiente de correlación $\rho = .87$

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

De igual forma, al contrastar los recursos del FAIS con la carencia de servicios básicos en vivienda³⁷ de la población, de acuerdo con la medición de la pobreza multidimensional del CONEVAL, se evidencia una fuerte asociación. Con base en este análisis, puede argumentarse que la distribución de los recursos de este fondo cumple con su objetivo principal de financiar obras que beneficien directamente a estados en donde la incidencia de la pobreza es mayor.

Gráfica 13. FAIS: distribución estatal per cápita 2007 frente a porcentaje estatal de personas sin acceso a los servicios básicos en la vivienda, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza



Coefficiente de correlación $\rho = .80$

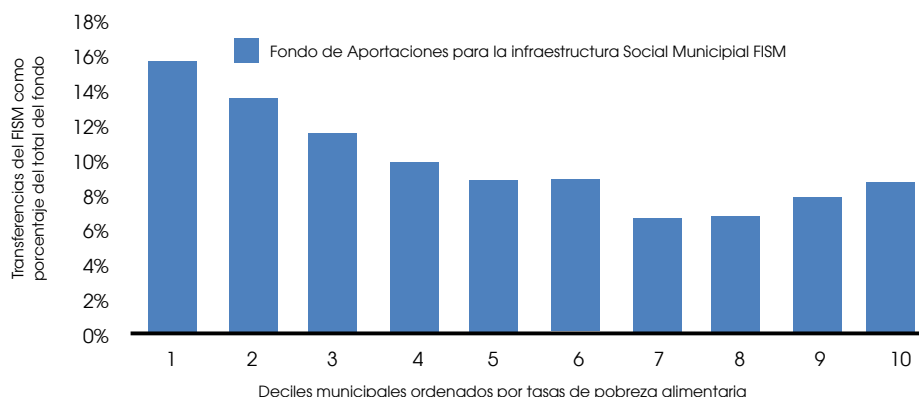
Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

³⁷ Se considera población en situación de carencia de servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características: a) el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; b) no cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; c) no disponen de energía eléctrica, o el combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea. Fuente: "Medición multidimensional de la pobreza", CONEVAL, 2009

Una de las conclusiones del documento de investigación titulado “Eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales” (Moreno, 2009) es que la distribución del componente municipal del FAIS, el FISM, entre los estados de la república parece estar cada vez más apegada a una lógica redistributiva, según la cual los estados con menores grados de desarrollo humano reciben mayor prioridad.

En la gráfica 14 se analiza la distribución de transferencias del FAIS en 2006; los municipios se ordenan por tasas de pobreza rural y se hace una clasificación de los municipios en deciles de población rural; es decir, cada decil representa 10 por ciento de la población rural, no 10 por ciento de los municipios. En este sentido, la gráfica revela que la distribución del FISM es mayor en los primeros deciles, por lo que sugiere un carácter progresivo (esto significa que beneficia más a la población más pobre).

Gráfica 14. Distribución de transferencias del FISM a nivel municipal 2007; deciles municipales ponderados por población, ordenados por tasa de pobreza alimentaria rural: 2006



Fuente: elaboración del CONEVAL a partir de la base de datos de “Apuntes sobre ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural”, Héctor Robles, CEDRSSA/DESANR/INV/009/09; tasas de pobreza alimentaria rural estimadas por el CONEVAL.

En el orden municipal, los resultados del estudio de Moreno muestran que, si bien hay una relación directa entre el inverso del Índice de Desarrollo Humano municipal y la asignación de recursos per cápita del FISM, existen diferencias importantes en la magnitud de dicha relación. En Jalisco, Guanajuato, Sonora y Chiapas, el Índice de Desarrollo Humano explica más de 60 por ciento de la asignación del FISM en sus municipios, lo que sugiere que las decisiones de distribución de recursos en dichas entidades federativas han respondido razonablemente al principio de compensar a los municipios menos favorecidos en términos de desarrollo.

En Puebla y Oaxaca, la relación entre dichas variables es más tenue, ya que el inverso del Índice de Desarrollo Humano explica 43 por ciento de la distribución de los recursos del FISM hacia los municipios.³⁸ Sin embargo, destaca que el número de municipios en Puebla y

³⁸ Este hallazgo coincide con los resultados obtenidos en el trabajo de Hernández y Jarillo (2008), quienes concluyen que la distribución del FISM de los estados a sus municipios no está dictada fuertemente por un criterio redistributivo, lo cual refleja que sigue existiendo un margen importante de discrecionalidad en la asignación territorial de ese fondo.

Oaxaca es mucho mayor que en los otros cuatro estados (217 y 589, respectivamente), y que el grado de dispersión poblacional en Oaxaca es el más alto de todo el país (61 por ciento de su población reside en localidades de menos de mil habitantes), lo que sugiere que una focalización estrictamente basada en el grado de desarrollo humano de cada uno de los municipios es difícil de llevarse a cabo.

En este escenario, la asignación del FISM no es eficaz, pues sus recursos se pulverizan entre distintas jurisdicciones, sin poder emplearse en obras de infraestructura social de gran relevancia.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

Según los resultados del estudio de campo, la fórmula de distribución de este fondo es quizá la más conocida y estudiada. Sin embargo, en todos los estados analizados, los funcionarios entrevistados expresaron que no conocen las fuentes de información con las cuales se estiman los recursos correspondientes a cada entidad. Al respecto, puede argumentarse que:

- I. Existe poca claridad en la información utilizada para la distribución de los recursos; algunos funcionarios entrevistados comentaron que, en varias ocasiones, intentaron replicar la fórmula de distribución del FAIS y no obtuvieron los montos distribuidos por el Gobierno Federal.
- II. Los gobiernos estatales analizados señalaron que brindan asesoría a los gobiernos municipales para la correcta gestión de los recursos de los fondos; por ejemplo, en Puebla a cada presidente municipal se le otorga una carpeta informativa con indicadores de infraestructura básica del municipio y de sus diferentes localidades. No obstante, los funcionarios aclararon que no tienen injerencia en las acciones municipales y, por lo tanto, sólo dan asesoría.

Con el propósito de analizar la operación del FISM, a continuación se presentan los principales hallazgos de las entrevistas en siete municipios del país.

El caso del Municipio Guadalajara, Jalisco

La distribución de los recursos del componente de infraestructura municipal del FAIS, el FISM, entre los 125 municipios de Jalisco lo realiza la Secretaría de Finanzas del Gobierno Estatal mediante la aplicación de las variables que establece el artículo 34 de la LCF.³⁹ En opinión de los entrevistados, dicho mecanismo de distribución privilegia a los municipios con mayor número de habitantes, pero no constituye un instrumento efectivo de redistribución.

³⁹ Las variables son las siguientes: ingreso per cápita del hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Los polígonos de pobreza territorial en Guadalajara se han constituido en un instrumento de planeación que sirve para asignar el gasto en obra pública financiado con recursos del FISM.⁴⁰ Esto sirve para respaldar institucionalmente las decisiones de gasto municipal frente a las revisiones anuales efectuadas tanto por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) como por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para la ASF, la única base legal para operar los recursos del FISM es la LCF y, por tanto, la dependencia normativa que puede interpretar dicha ley, reconocida por la ASF, es la SHCP. Sin embargo, a la fecha de las entrevistas, la SHCP no contaba con un manual operativo u otro instrumento que sirviera para precisar los conceptos utilizados en la LCF, lo que deja al Gobierno Municipal, de acuerdo con los entrevistados, en una situación de indefensión jurídica.

Los entrevistados señalaron que el Gobierno Municipal recurre, con frecuencia, a la ASEJ para corroborar que las obras o acciones propuestas para ejercer el FISM concuerden con las etiquetas establecidas por la ley. En muchos casos, la ASEJ ha dado al Gobierno Municipal el visto bueno a dichas obras y acciones propuestas. Sin embargo, durante el proceso de revisión del ejercicio del FISM por parte de la ASF, muchas observaciones de este órgano de fiscalización indican que el Gobierno Municipal contravino las etiquetas del fondo, pese a que éste ya contaba con el visto bueno de la ASEJ.

El control del ejercicio de los recursos se hace mediante el reporte trimestral en el formato único de la SHCP. Los entrevistados manifestaron inconformidad ante este sistema de reportes, pues lo consideran poco claro. Además, añadieron que la capacitación impartida por los funcionarios de la SHCP fue insuficiente.⁴¹

El caso del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca

Al igual que el Municipio de Guadalajara, la asignación territorial del FISM en el de Oaxaca de Juárez se lleva a cabo utilizando los polígonos de pobreza (incluso han desarrollado polígonos con metodologías propias). Según los funcionarios de la tesorería municipal, las agencias municipales son la primera instancia para la priorización de obras, pues al interior de cada una de ellas se definen las obras que se planean realizar durante el año fiscal.

⁴⁰ Los polígonos de pobreza definidos por el programa Hábitat son áreas geográficas que cumplen con los siguientes criterios: i. estar ubicados en ciudades de al menos 15 mil habitantes, o que alcanzarán en 2010 tal población; ii. tener una concentración de hogares en pobreza patrimonial de al menos 50 por ciento de los hogares ubicados en el área; iii. presentar déficit en la cobertura de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; iv. contar con al menos 80 por ciento de lotes ocupados; v. estar claramente delimitados y localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio o delegación; vi. no estar en situación irregular respecto a la tenencia de la tierra; y vii. no estar ubicados en zonas de reserva ecológica, zonas arqueológicas o áreas naturales protegidas. Fuente: Programa Hábitat, Secretaría de Desarrollo Social.

⁴¹ Se mencionó la existencia de un sistema utilizado por la SEDESOL llamado Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) aplicado en el control de los recursos correspondientes a los programas Hábitat y Rescate de Espacios Públicos como una alternativa al programa de la SHCP; destaca por su eficiencia, formato amigable y la pertinencia de la información presentada en los reportes.

Sin embargo, los funcionarios del Municipio de Oaxaca de Juárez juzgan que la normativa del FISM es sumamente rígida, tanto en los rubros de gasto permitidos por la LCF como por las zonas en donde los recursos pueden ejercerse. Los polígonos de pobreza que se emplean como criterios territoriales para la priorización de las obras de infraestructura social básica, no siempre son reconocidos por la ASF, para la cual, de acuerdo con los entrevistados, el único criterio de priorización del FISM es el Índice de Marginación del CONAPO.⁴²

El caso del Municipio de Guaymas, Sonora

Actualmente, los instrumentos de planeación que sirven para asignar el gasto en obra pública en Guaymas son los polígonos de pobreza territorial. Según los funcionarios entrevistados, la causa del uso inadecuado de los recursos se debe a la ambigüedad de los lineamientos de operación del FISM. Por una parte, afirmaron que la LCF es demasiado general y que desconocían a quién contactar como interlocutor para consultar dudas sobre el correcto uso de los recursos. Cuando han recurrido a la SEDESOL, se les ha dicho que esta secretaría no interpreta la ley y, por lo tanto, no le compete la asesoría al respecto.

Asimismo, los funcionarios consideraron restrictivo el hecho de que los recursos del fondo únicamente se puedan utilizar para instalaciones de agua, drenaje y pavimentación. En particular, señalaron que la inversión para la construcción de espacios deportivos, aulas educativas o caminos también es de urgente necesidad para el desarrollo de las localidades.⁴³

En 2008, la gran mayoría de los proyectos financiados con recursos del FISM fueron de urbanización (68.4 por ciento), seguidos de la construcción de drenaje y letrinas (14 por ciento), y obras para llevar agua potable a los hogares (12.3 por ciento).

En cuanto a la priorización de los servicios básicos, el orden expresado por los funcionarios es agua, drenaje y electricidad. Sin embargo, considerando que la red de cobertura de agua potable es amplia, se procura favorecer a aquellas obras de drenaje. El problema es que este tipo de obras tienen muy poca demanda, pues los vecinos no las ven como prioridad y, usualmente, ellos mismos solucionan la ausencia de drenaje con la instalación de letrinas y la construcción de fosas sépticas. En general, los habitantes prefieren que se arreglen los accesos a sus colonias; por lo tanto, las obras de pavimentación son las más demandadas en Guaymas.

⁴² Funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (COPLADE) coincidieron en lo señalado por funcionarios del Municipio de Oaxaca, aunque aseveraron que los diez rubros de gasto establecidos para el FISM son congruentes con las necesidades de infraestructura básica de la mayoría de los municipios del estado. El problema, en su opinión, tiene más que ver con la focalización territorial de las obras.

⁴³ Es importante mencionar que el artículo 33 de la LCF establece que con el FISM se pueden financiar acciones y obras adicionales a las señaladas por los entrevistados, como electrificación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

El caso del Municipio de Hermosillo, Sonora

Según los funcionarios entrevistados en Hermosillo, existen dos problemas con la aplicación de los recursos del FISM. Por una parte, se considera que el requisito para destinar los recursos exclusivamente a polígonos de pobreza acarrea problemas al municipio. Por otro, sería conveniente que se clarificaran las reglas en la LCF sobre el tipo de gastos que se pueden financiar con el dinero del FISM.

Los servidores públicos entrevistados refirieron que el municipio se enfrenta continuamente a la dificultad de que las únicas colonias que no cuentan con infraestructura básica son aquellas en donde no se pueden realizar inversiones, porque no están regularizadas. Sin embargo, debido a la presión ejercida por los órganos fiscalizadores para invertir recursos únicamente dentro de los polígonos de pobreza, el municipio se ha dedicado a pavimentar colonias conforme se van regularizando.

En relación con la poca claridad de la LCF acerca del tipo de gastos que se pueden financiar con los recursos del FISM, los funcionarios explicaron que la LCF indica que se puede destinar tres por ciento de los recursos correspondientes a cada proyecto para cubrir gastos indirectos. No obstante, no es claro qué es un gasto indirecto. Por lo tanto, en el municipio se optó por cubrir con recursos propios todos aquellos gastos que no fueran gastos directos con tal de evitar que se le hagan observaciones. En este sentido, los funcionarios plantearon la conveniencia de permitir que se destinen recursos del FISM para cubrir los requerimientos administrativos, de control de calidad de la obra pública y supervisión de los distintos proyectos que se financian actualmente, o bien para la regularización de predios irregulares.

Los funcionarios agregaron que la certificación de polígonos de pobreza y marginación definidos por la SEDESOL federal en el programa Hábitat y la propia certificación del rezago social del municipio que realizó el ayuntamiento, permiten que el municipio tenga identificadas las áreas donde existen carencias en infraestructura básica.

El caso del Municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco

En este municipio, la priorización de los recursos del FISM para la construcción de obras públicas se efectúa en el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que se reunió, de acuerdo con los entrevistados, por primera vez en la administración del ayuntamiento 2007-2009. Una vez que el COPLADEMUN quedó formado, se realizaron mesas de trabajo en las que cada comunidad determinó sus necesidades de obra; así, se integró

una lista general con las obras propuestas, la cual se revisa anualmente y se decide si se continuará trabajando sobre las mismas prioridades o se asignarán los recursos a nuevos proyectos.

Se expuso también que con fondos del FISM se maneja un programa de estímulos a la educación básica. Este programa da apoyos a nivel primaria, los cuales consisten en una beca y una despensa.⁴⁴

El municipio ha destinado recursos de este fondo a infraestructura educativa para primaria, secundaria y preparatoria, debido a que el Gobierno del Estado de Jalisco envió una apertura programática que permitía invertir en obras de infraestructura educativa.

Se debe mencionar que el Ayuntamiento de Ixtlahuacán establece, al inicio de cada año fiscal, techos presupuestarios para cada una de las comunidades del municipio con base en su tamaño poblacional. Además, cada comunidad debe aportar recursos propios para cualquier proyecto financiado por medio del FISM.⁴⁵ Por cada peso que el FISM aporta, la comunidad debe poner otro más. En caso de que la comunidad así lo decida, se puede participar aportando mano de obra en lugar de efectivo. Como consecuencia de lo anterior, sólo 15 de las 52 localidades del municipio tuvieron recursos asignados de dicho fondo para obra pública.

Los funcionarios entrevistados manifestaron que el Gobierno Municipal verifica la calidad de la obra y su funcionamiento mediante la supervisión constante de la Secretaría de Obras Públicas y la revisión de la funcionalidad de la obra por parte de la Contraloría Municipal. También explicaron que si la funcionalidad o calidad de la obra no es la adecuada, se hace la observación pertinente y los contratistas tienen la obligación de corregirla.

El caso del Municipio de Purísima del Rincón, Guanajuato

Los funcionarios entrevistados explicaron que los recursos del FISM se reciben en diez ministraciones al inicio de cada mes, pero con un desfase de 30 días. También dijeron conocer la fórmula de distribución de los recursos y explicaron que se han hecho esfuerzos por incrementar la tarifa del predial, a fin de contar con mayores recursos para el financiamiento de obras.

⁴⁴ Anteriormente, existía un artículo transitorio que permitía utilizar los recursos del fondo para el otorgamiento de becas mientras no existiera algún programa que lo realizara.

⁴⁵ Hay que aclarar que esto no se encuentra estipulado en ninguna ley y que el FAIS no busca promover este tipo de restricciones; es el municipio, en calidad de agente que aprovecha recursos descentralizados, el que decide unánimemente colocar esta restricción al fondo.

En caso de dudas sobre la aplicación de los recursos, los encargados del Ramo 33 del municipio cuentan con el apoyo de un asesor al interior del ayuntamiento. No obstante, esta asesoría no siempre resuelve las dudas, pues el asesor no está especializado en el Ramo 33. De igual modo, la Secretaría de Finanzas del estado cuenta con un despacho llamado Asesoría a Municipios, pero cuando se le consultan dudas en lo referente a la aplicación de los recursos, esta oficina no define de manera precisa en qué se pueden utilizar; sólo hace recomendaciones basadas en su interpretación de la LCF.

El caso del Municipio de San Francisco del Rincón, Guanajuato

Los funcionarios entrevistados manifestaron desconocer la fórmula de distribución de los recursos y explicaron que no verifican que el municipio reciba lo que le corresponde. No obstante, afirmaron que los recursos se obtienen a tiempo y que el Gobierno del Estado de Guanajuato publica en tiempo y forma el calendario de ministraciones.

Respecto a las instancias de decisión para la priorización y los criterios, el COPLADEMUN tiene un papel fundamental en el municipio. Este órgano funciona como un mecanismo para promover y facilitar la participación social en la elaboración, actualización, ejecución y evaluación de los planes y programas.

En cuanto a la priorización por rubro, los funcionarios comentaron que se invierten los recursos en el siguiente orden: agua potable, drenaje, electrificación, empedrados y urbanización. Añadieron que los porcentajes del total del gasto en infraestructura varían año con año, dependiendo de las necesidades, y que, por tanto, la priorización cambia.

Conclusiones

- I. *El FAIS es uno de los pocos fondos que establece una fórmula precisa y clara de cómo se debe realizar tal asignación acorde con el objetivo de distribuir los recursos en función de la masa carencial estatal.*
- II. *La fórmula de distribución del FAIS y los recursos asignados per cápita muestran una asociación positiva con el Índice de Marginación y la carencia de servicios básicos en la vivienda. Los recursos del FAIS afectan positivamente la disminución de carencias de infraestructura y el avance es mayor para las entidades con mayor rezago. Este efecto positivo es mayor cuando hay menor dispersión poblacional y cuando se aplica la fórmula de distribución del artículo 34 en lugar del 35 de la LCF (Moreno, 2009).*
- III. *A pesar de la claridad en la fórmula de distribución, el estudio de campo y las entrevistas en las entidades federativas revelan que los funcionarios estatales y municipales no cuentan con*

la información suficiente para aplicar la fórmula principal ni la segunda fórmula de distribución; por lo tanto, la distribución de los recursos no cumple con los objetivos para los cuales el FAIS fue diseñado.

- IV. *Existe heterogeneidad en la operación del FISM en los municipios analizados; por ejemplo, no existe una priorización homogénea en el ejercicio de los recursos; es decir, cada municipio analizado ejerce el gasto de acuerdo con las necesidades del ayuntamiento y tiende a usar los polígonos de pobreza establecidos por la SEDESOL.*
- V. *De los siete municipios analizados, en sólo cuatro de ellos los funcionarios entrevistados manifestaron conocer correctamente la fórmula de distribución del FISM; esto sugiere que existen incentivos para que los gobiernos municipales realicen poca inversión en infraestructura con el propósito de que se les asignen más recursos mediante este fondo al siguiente año.*

3.3.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)

Las aportaciones federales del FAFM que reciban los municipios a través de las entidades estatales y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, y darán prioridad al "cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes".⁴⁶

Análisis del carácter distributivo del FAFM

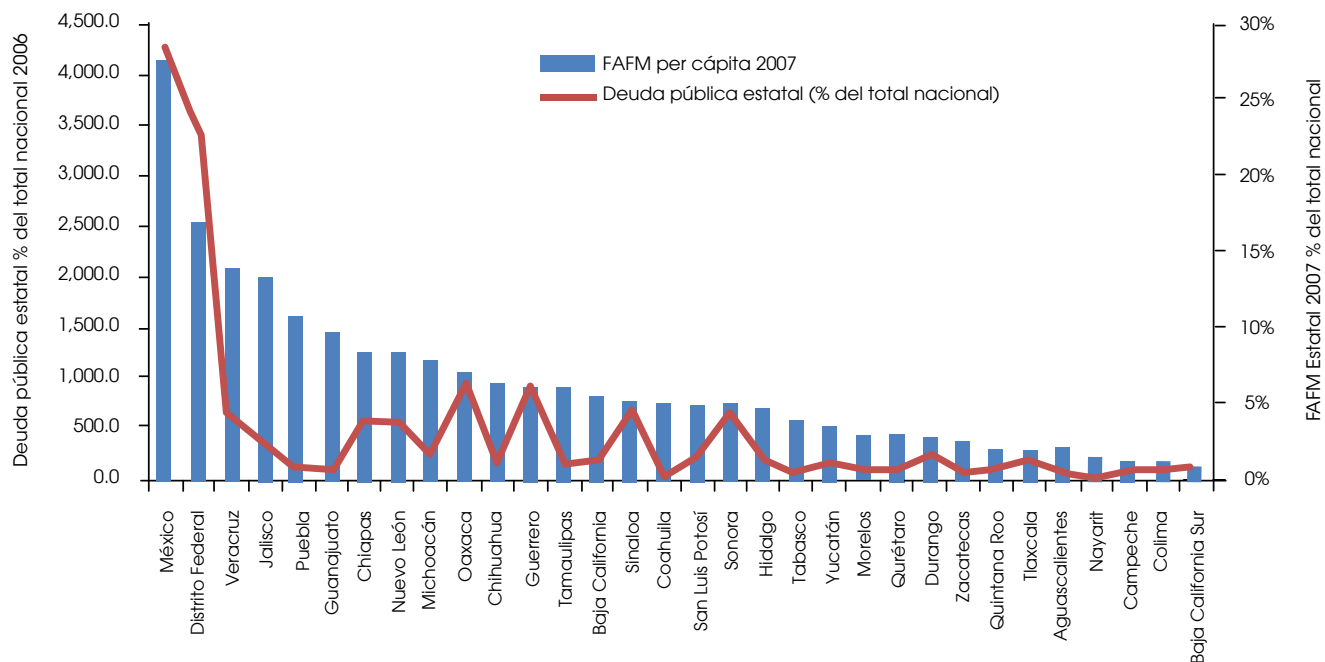
La asignación del FAFM se efectúa en proporción directa con el número de habitantes de cada municipio y de acuerdo con la información más reciente publicada por el INEGI. En cuanto a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, 75 por ciento de los recursos se distribuyen conforme al criterio del factor de población residente y 25 por ciento, al factor de población flotante con base en la información del INEGI.

A continuación se presenta el análisis de la distribución de acuerdo con las necesidades municipales que señala la LCF como prioritarias para el uso de los recursos de dicho fondo. En otras palabras, se analiza la distribución de los recursos del FAFM respecto de la deuda del municipio y seguridad pública. Para ejemplificar lo anterior, la gráfica 15 muestra la correlación entre la deuda pública estatal⁴⁷ y los recursos recibidos por cada estado mediante este fondo.

⁴⁶ Artículo 37 de la LCF.

⁴⁷ INEGI, *Finanzas públicas estatales*, 2009.

Gráfica 15. FAFM: distribución estatal 2007 frente a deuda pública estatal 2006 (% del total nacional)



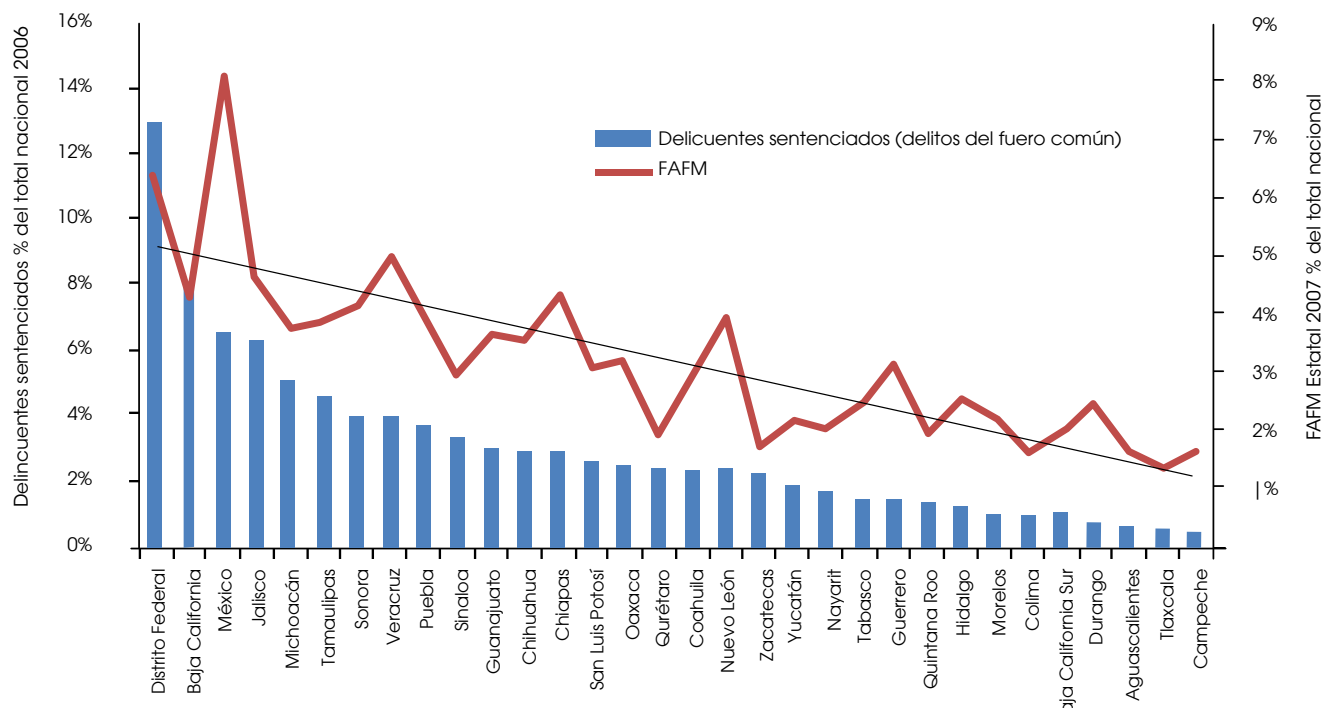
Coefficiente de correlación $\rho = .76$

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del INEGI, 2006, y el PEF 2007.

En materia de seguridad pública, al analizar la distribución del FAFM de acuerdo con el número de delincuentes del fuero común sentenciados⁴⁸ en las entidades federativas, se observa que también existe una asociación positiva entre la distribución del FAFM y el indicador propuesto (gráfica 16).

⁴⁸ INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal*, 2009.

Gráfica 16. FAFM: distribución estatal 2007 frente a delincuentes sentenciados 2006 (% del total nacional)



Coefficiente de correlación $\rho = .79$

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del INEGI, 2006, y el PEF 2007.

Se debe resaltar que, al incorporar las variables de deuda y seguridad pública a la fórmula de distribución, se corre el riesgo de generar incentivos para los municipios contrarios a los objetivos que pretende este fondo; esto, porque conforme se le dé mayor peso a las variables de obligaciones financieras, pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y de seguridad pública, pudiera incentivarse un sobreendeudamiento por parte de los gobiernos locales a fin de captar una mayor cantidad de recursos.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

Al entrevistar a los funcionarios en cada uno de los municipios (Guadalajara, Jalisco; Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco; Oaxaca de Juárez, Oaxaca; Guaymas, Sonora; Hermosillo, Sonora; Purísima del Rincón, Guanajuato; San Francisco del Rincón, Guanajuato) fue posible obtener información respecto del uso del fondo. Además, se analizó si se utilizan las especificaciones que la LCF puntualiza, así como la información que se debe reportar a la SHCP. A continuación se muestran los principales hallazgos del estudio de campo.

- I. Los funcionarios de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) de los municipios estudiados comentaron que suelen utilizarse los recursos del FAFM en combinación con los del FISM para realizar obras públicas de mayor alcance, sobre todo tomando en cuenta que los recursos del FISM son, en general, insuficientes, pues se diluyen al distribuirse entre tantos municipios.
- II. Los estados suelen brindar apoyo a los municipios en cuanto a las obras que se pueden financiar con los fondos municipales, pero los funcionarios comentaron que la ASF no ha determinado criterios uniformes; es decir, lo que en un año es adecuado con la normativa del FAFM, puede no serlo para el siguiente.
- III. En cuanto a la información que debe reportarse trimestralmente a la SHCP, los funcionarios estatales consideraron que el porcentaje de municipios que lo hace es reducido, ya que el sistema es muy complicado y no es fácil comprender el desarrollo de los indicadores ni la información que se debe reportar. Señalaron, asimismo, que si bien en muchos municipios rurales no se cuenta con equipos de cómputo para sistematizar la información, esto no justifica el hecho de que no se entregue información al respecto.
- IV. En general, los recursos recibidos mediante este fondo se destinan a cubrir tres grandes rubros de gasto: el pago de deuda pública; la nómina de personal de seguridad pública; y el pago de deuda de ejercicios anteriores (ADEFAS). Los entrevistados comentaron que el FAFM no implica un proceso de asignación complejo, porque los recursos siempre se agotan en los tres rubros mencionados.

Conclusiones

- I. *La distribución del FAFM presenta una asociación positiva con las etiquetas de gasto establecidas en la LCF; es decir, existe correlación positiva entre el porcentaje de deuda pública estatal y el número de delincuentes sentenciados, indicador de seguridad pública, con la distribución porcentual de este fondo.*
- II. *El uso que se le puede dar a los recursos del FAFM no es tan acotado. A pesar de ello, se emplea principalmente para el pago de la deuda y para seguridad pública. Es importante establecer que la definición de deuda no es suficientemente clara, por lo que en términos prácticos los recursos se pueden utilizar para gasto corriente. Este hecho podría reflejar que los municipios cuentan con mayores facultades en el ejercicio de los recursos, pero dificulta la evaluación respecto del destino y los resultados del fondo.*

3.3.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

La LCF señala que el destino de los recursos de este fondo se divide en dos componentes:

- I. Asistencia social: desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo.
- II. Infraestructura educativa: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

El artículo 41 de la LCF establece que el FAM se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el PEF; sin embargo, dado que la administración del componente de *asistencia social* sigue estando a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), es éste el que se encarga realmente de definir la distribución del fondo a cada Sistema Estatal DIF.

Análisis del carácter distributivo del FAM

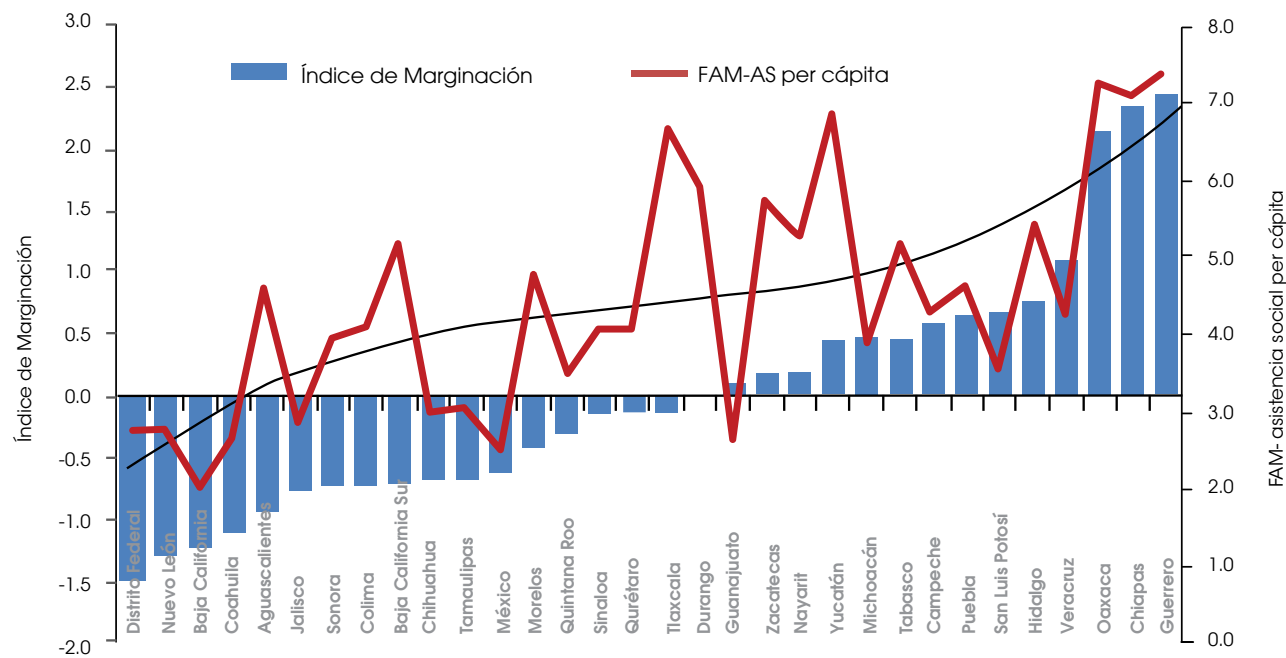
La fórmula de distribución de recursos toma en cuenta el presupuesto histórico (el monto del presupuesto en 2002, último año en el cual el presupuesto fue asignado sin fórmula), el Índice de Vulnerabilidad Social (IDV)⁴⁹ y el Índice de Desempeño (ID).⁵⁰

⁴⁹ El IDV está formado por componentes de vulnerabilidad de cinco tipos: familiar, discapacidad, género, infantil (educación), salud y nutrición. Cada uno de estos componentes es ponderado diferencialmente (0.2, 0.07, 0.13, 0.3 y 0.3, respectivamente). De estos ponderadores se puede deducir que el SNDIF otorga mayor importancia a aquellos aspectos que atañen la vulnerabilidad infantil, en educación, salud y nutrición.

⁵⁰ El ID es calculado por medio de una fórmula que promueve la aplicación de los lineamientos de alimentación y de desarrollo comunitario consensuados con los sistemas estatales. El ponderador del presupuesto histórico será decreciente año con año, de manera que el IDV sea creciente. La fórmula de distribución también establece que ningún estado recibirá menor presupuesto con relación al año anterior.

En la gráfica 17 se aprecia una tenue asociación positiva entre los recursos que cada entidad recibió del componente de *asistencia social* del FAM, expresado en términos per cápita, y el valor del Índice de Marginación de cada estado,⁵¹ lo cual indica que, en términos generales, la distribución parece ser adecuada respecto del objetivo que pretende.

Gráfica 17. FAM-asistencia social 2007: distribución estatal per cápita frente a Índice de Marginación estatal 2005



Coefficiente de correlación $\rho = .73$

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

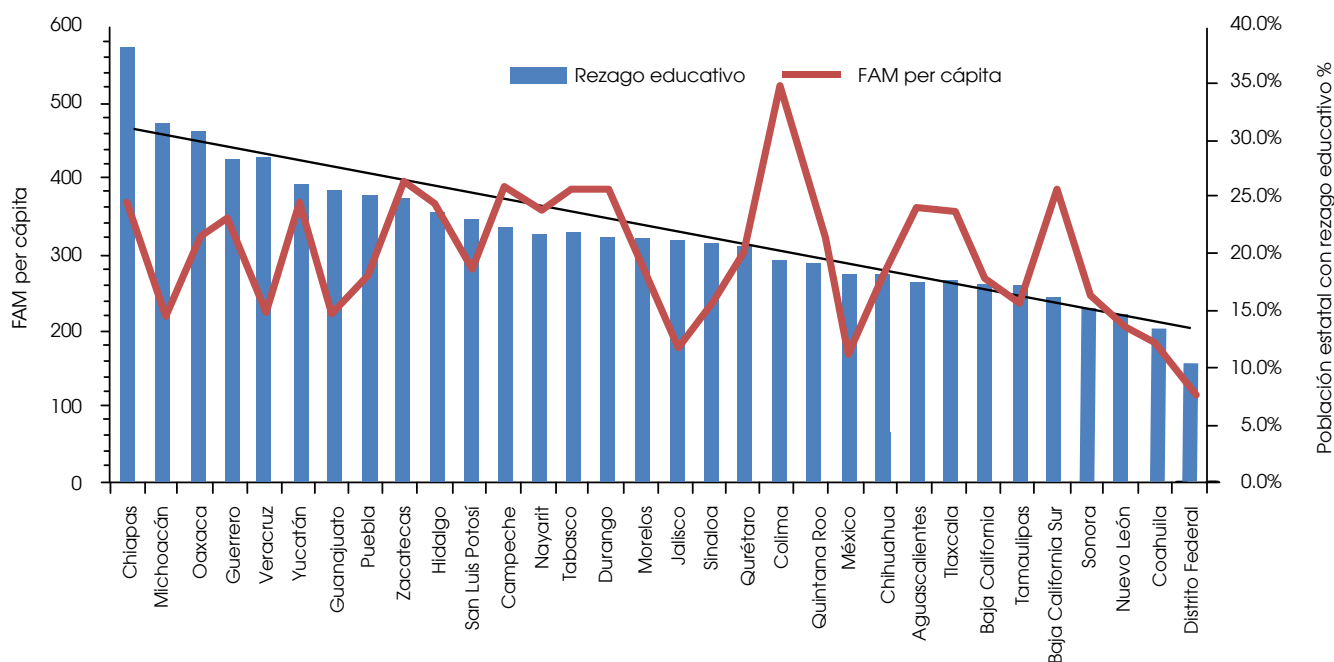
A pesar de que el FAM también se destina a infraestructura educativa, no se puede apreciar una asociación positiva entre la asignación de los recursos del FAM y el rezago educativo de las entidades federativas⁵² (gráfica 18). Sin embargo, hay que aclarar que, a diferencia de la gráfica anterior, los montos estatales del FAM en ésta no corresponden a la cantidad desagregada para el componente educativo del fondo.⁵³

⁵¹ Se utilizó el Índice de Marginación estatal como variable que aproxima la condición de vulnerabilidad de la población, debido a que la composición interna del índice puede considerarse como representativa de las variables del IDV.

⁵² En términos educativos, según la medición de la pobreza multidimensional del CONEVAL, se considera a una persona en rezago educativo si cumple con los siguientes criterios: i) tiene de 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal, o ii) tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa), o iii) tiene 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

⁵³ Los datos desagregados en el PEF por subfondos del FAM sólo especifican el monto para el subfondo de asistencia social.

Gráfica 18. FAM: distribución estatal per cápita 2007 frente a porcentaje de población estatal con rezago educativo



Coefficiente de correlación $\rho = -.25$

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del PEF 2008 y datos del rezago educativo de la medición de pobreza multidimensional 2009.

Un último punto referente a la distribución del FAM es que no existe una justificación de por qué no opera como dos fondos distintos, ya que los objetivos y las dependencias coordinadoras de cada subfondo son distintas. Esto dificulta su análisis y evaluación y reduce la transparencia en el uso de los recursos.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

A continuación se plantean los principales hallazgos derivados de las entrevistas a funcionarios responsables de operar los recursos del fondo en seis entidades federativas. Los resultados se muestran según cada uno de los dos componentes que integran el FAM.

Componente FAM-asistencia social

- I. A pesar de que existe una fórmula de distribución de los recursos, no todos los funcionarios de los estados conocen su existencia. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, tampoco existe transparencia en la información que se utiliza para aplicar la fórmula de distribución. Por otro lado, los entrevistados señalaron que, a partir de 2008, ya no fue necesario que el SNDIF validara todos los proyectos estatales financiados con el componente del FAM destinado a proyectos de asistencia social.

- II. En particular, los funcionarios entrevistados en Jalisco, Sonora y Oaxaca coincidieron en que la falta de claridad en la reglamentación del concepto de "asistencia social" contenida en la LCF provoca que muchos proyectos prioritarios no puedan ser financiados con cargo al FAM.⁵⁴
- III. Finalmente, al igual que con otros fondos, se percibe que los recursos no se han incrementado en términos reales (creció, en promedio, 17 por ciento en términos reales durante 2007-2009). Sin embargo, en algunos estados se manifestó que los recursos provenientes de convenios directamente con el SNDIF han aumentado de manera considerable en los últimos años. Al respecto, los funcionarios comentaron que hay una gran diferencia entre estos recursos y los recibidos por el FAM, pues los provenientes de convenios son recursos etiquetados y condicionados, mientras que los del FAM pueden utilizarse con menores restricciones.

Componente FAM-infraestructura educativa básica y superior

- I. Los funcionarios entrevistados en los diferentes estados no poseen pleno conocimiento acerca de cómo se determina la distribución de los recursos. Este hecho se deriva de la ausencia de claridad de la LCF, que no establece cómo se distribuyen los recursos entre los estados del país. La opacidad es aún mayor si se considera que, en ocasiones, sólo se informa el monto total del FAM y no los montos desagregados por subfondo.
- II. Los funcionarios entrevistados sugirieron que el ejercicio del FAM esté basado en la legislación sobre asistencia social (ya sea federal o estatal), y no exclusivamente en la LCF, la cual no hace explícita la definición del concepto de asistencia social.
- III. Otro aspecto que manifestaron los funcionarios fue que la validación del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) de proyectos nuevos financiados con recursos federales también causa que las obras se retrasen entre dos y tres meses. En el caso de Oaxaca, los funcionarios mencionaron que el INIFED no respeta las facultades estatales al construir escuelas en el estado mediante su programa Mejores Escuelas, ya que no considera el aval normativo del Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED).

⁵⁴ A pesar de que existe la Ley de Asistencia Social, en la que en su artículo 3° establece que se entenderá por asistencia social como "el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva", los entrevistados consideraron que el concepto es poco claro y les dificulta la gestión de los recursos, en especial porque la norma que rige el ejercicio de los recursos del FAM es la LCF.

Conclusiones

- I. *La fórmula del FAM en su componente asistencia social responde a criterios redistributivos; sin embargo, se encuentra limitada por su componente histórico y no se encuentra establecida en la LCF ni es de fácil acceso para el público, lo cual limita su análisis y evaluación.*
- II. *El SNDIF sólo funge como coordinador de los recursos que las entidades federativas reciben del FAM y se observa heterogeneidad en la aplicación de los recursos entre los estados. Este hecho genera problemas a las entidades federativas con la ASF, ya que no es clara la definición de "asistencia social" como condición para utilizar el dinero del FAM.*
- III. *El trabajo de campo sugiere que en los estados visitados no existen atribuciones para la operación de los recursos del FAM. Los organismos estatales encargados de este fondo (en el componente de infraestructura escolar) parecen ser totalmente dependientes de la SEP.*

3.3.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Este fondo opera a través de dos componentes: FAETA-INEA y FAETA-CONALEP. El componente FAETA-INEA contribuye a la formación de los adultos mediante una enseñanza que les permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo. Por medio del presupuesto de este fondo, se fortalece la operación de los servicios existentes y se amplían espacios educativos en la modalidad de educación para adultos, de acuerdo con las necesidades regionales. Asimismo, con el componente FAETA-CONALEP se pretende fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en las entidades federativas.⁵⁵

Análisis del carácter distributivo del FAETA

Para el FAETA, no existe una fórmula explícita que permita especificar cómo se distribuyen sus recursos entre los estados y el Distrito Federal. El monto del se determina cada año en el PEF con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos, según el artículo 43 de la LCF:

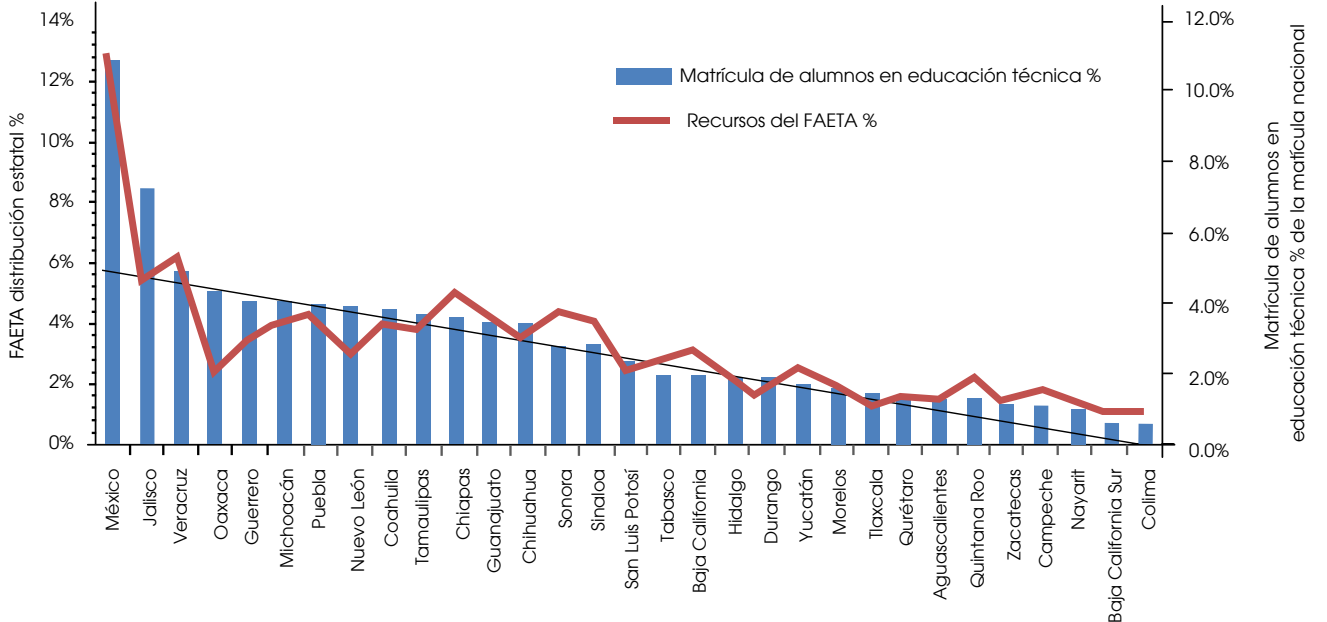
- I. *Los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.*

⁵⁵ Es importante destacar que, si bien la LCF establece que los recursos económicos que los estados y el Distrito Federal reciban del FAETA habrán de ser utilizados para financiar los servicios de educación tecnológica y de adultos, dichos recursos son recursos complementarios a los destinados a dicha actividad a través del Ramo 11 (educación pública).

- II. Los recursos presupuestarios que con cargo al FAETA se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el PEF durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, agregándole lo siguiente:
- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las provisiones para el FAETA, contenidas en el propio PEF.
 - El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas provisiones derivadas del ejercicio anterior.
 - La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles e instalaciones educativas.
- III. Además, para el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del FAETA y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Estas fórmulas deben publicarse por la SEP en el *Diario Oficial de la Federación*.

La gráfica 19 analiza la distribución de los recursos del FAETA en las entidades federativas comparada con la matrícula de alumnos que estudian en el nivel de educación tecnológica (representado como el porcentaje de la matrícula nacional de educación tecnológica). En este sentido, se aprecia una fuerte asociación entre los valores de ambas variables. Así, puede argumentarse que la fórmula de distribución responde a la demanda por servicios de educación tecnológica de las entidades.

Gráfica 19. FAETA: distribución nacional 2007 frente a matrícula estatal de alumnos en educación técnica 2006 (% del total nacional)

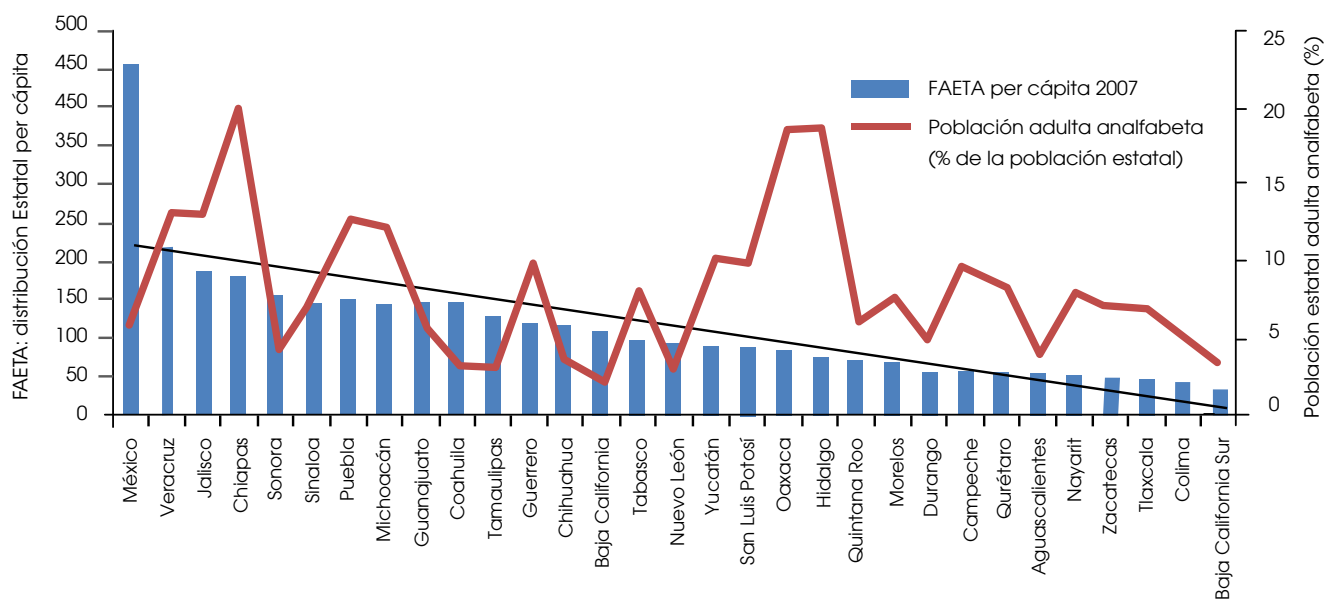


Coefficiente de correlación $\rho = .87$

Fuente: elaboración CONEVAL con datos del PEF 2008 y del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, 2008.

En el caso de los servicios de educación para adultos, la LCF especifica que la determinación de los recursos asignados a cada estado y el Distrito Federal responde a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. En este sentido, a diferencia de lo observado en la gráfica anterior, la asignación del FAETA, en términos de las necesidades de rezago educativo de la población adulta, no sigue un patrón sistemático (gráfica 20).

Gráfica 20. FAETA: distribución estatal per cápita 2007 frente a % de población estatal adulta analfabeta 2006



Coefficiente de correlación $\rho = -0.23$

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del PEF 2008 y del PNUD 2008.

En este caso, la distribución del FAETA (en términos per cápita) no se asocia al porcentaje de población adulta analfabeta de las entidades. En resumen, puede argumentarse que el FAETA responde en mayor medida a las necesidades por educación tecnológica que a la atención del rezago educativo de la población adulta analfabeta.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

A continuación se plantean los principales hallazgos derivados de las entrevistas a funcionarios responsables de operar los recursos del fondo en seis entidades federativas. Los resultados se muestran según cada uno de los dos componentes que integran el FAETA.

FAETA-CONALEP

- I. El criterio con el que se distribuyen los recursos de este fondo es poco transparente, pues no hay una fórmula de distribución precisa y clara en la LCF, situación que fue comentada en las visitas a los estados. Sin embargo, los funcionarios entrevistados consideraron que la distribución ha seguido un componente inercial desde que se descentralizó la operación del CONALEP, ya que los montos recibidos han permanecido constantes para cada estado.
- II. La aportación estatal de recursos al CONALEP suele ser pequeña en comparación con los recursos recibidos de la Federación. En Jalisco, por ejemplo, es menor a cuatro por ciento. En el caso de Chiapas, durante 2008 no se aportaron recursos estatales al presupuesto de educación tecnológica; éstos provinieron únicamente del FAETA. Sonora aporta una mayor cantidad de recursos estatales a la educación tecnológica, al contribuir con 31 por ciento del presupuesto en 2009.
- III. Todos los funcionarios entrevistados señalaron una falta de atribuciones para la operación de los recursos del FAETA. Mencionaron que con la implementación del Ramo 33, lo único que ha cambiado es la administración de los recursos, ya que el CONALEP y sus programas son de exclusividad del ámbito federal. Asimismo, los montos para inversión no se distribuyen a los estados; es decir, existe una centralización de la inversión y una nula capacidad para decidir salarios y prestaciones, pues todo se rige desde el Gobierno Federal.

FAETA-INEA

- I. Al igual que en el componente de educación tecnológica, en los estados no se conoce de forma adecuada la manera en la cual asignan los recursos para los organismos encargados de la educación para los adultos. Existe opacidad de la fórmula de distribución.⁵⁶ Sin embargo, hay consenso en que los montos recibidos se determinan de forma inercial, porque cada año se reciben los mismos recursos ajustados, situación similar a la parte de educación tecnológica.
- II. En las entrevistas se mencionó que la fórmula de distribución no está asociada a las necesidades de los estados. Por ejemplo, en Jalisco los funcionarios mencionaron que la entidad ocupa el tercer lugar⁵⁷ a nivel nacional en rezago educativo de la población adulta, por lo que los recursos que se le transfieren a través del FAETA no corresponden con las necesidades de Jalisco. Por su parte, en Oaxaca, los entrevistados señalaron que la asignación de recursos del FAETA sigue operando con criterios históricos, lo cual no responde al comportamiento de la demanda por servicios de educación para adultos.

⁵⁶ Aunque en la LCF no se especifica una fórmula para la distribución de los recursos de este fondo, sí existen fórmulas para su asignación por concepto de servicios de educación para adultos, las cuales son publicadas por la SEP en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁵⁷ En la gráfica 19 se observa que Jalisco ocupa el quinto lugar a nivel nacional en porcentaje de población adulta analfabeta.

Conclusiones

- I. Puede argumentarse que *el FAETA responde en mayor medida a las necesidades de educación tecnológica* que al combate de las necesidades de rezago educativo de la población adulta analfabeta.
- II. No existe una fórmula explícita que permita especificar cómo distribuir sus recursos entre los estados y el Distrito Federal.
- III. Los datos y las entrevistas señalan que los recursos se asignan de forma inercial y presentan una asociación con la demanda por servicios de educación tecnológica.
- IV. En el caso del sistema CONALEP, la distribución se basa en el registro de los planteles, de personal y de lo recibido el año anterior. En el del INEA, la LCF establece sólo lineamientos para la distribución y menciona que la SEP debe emitir la fórmula específica y publicarla en el *Diario Oficial de la Federación*.
- V. Asimismo, en las entrevistas se reveló que ha habido un débil proceso de descentralización en la operación, gestión y ejecución de los recursos del FAETA, en particular con el sistema CONALEP.

3.3.7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

La LCF indica que los recursos del FASP "...deben destinarse exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública". Además, el FASP tiene como objetivo otorgar percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de Justicia de las entidades federativas, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios.

Otro de los propósitos de este fondo es establecer y operar la Red Nacional de Telecomunicaciones e Informática para la Seguridad Pública y el servicio telefónico nacional de emergencia, además de la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social.

Análisis del carácter distributivo del FASP

La LCF señala que para la distribución de los recursos del FASP entre los estados y el Distrito Federal debe considerarse lo siguiente:

- I. El número de habitantes de cada entidad federativa.
- II. El índice delictivo de los estados.
- III. El índice de ocupación penitenciaria de los estados.
- IV. La implementación de programas de prevención del delito.
- V. Los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios.
- VI. El avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Destaca que se utilice el número de habitantes de cada entidad federativa y no una medida de densidad poblacional.⁵⁸ Existen variables adicionales al número de habitantes en cada entidad que explican el nivel de violencia y criminalidad.

El hecho de que la fórmula de distribución del FASP considere los índices delictivo y de ocupación penitenciaria sugiere una contradicción con el objetivo del fondo, ya que podría desalinear los incentivos sobre la eficacia en la ejecución de políticas públicas en materia de seguridad de las entidades federativas, aunque establece una base para la planeación.⁵⁹

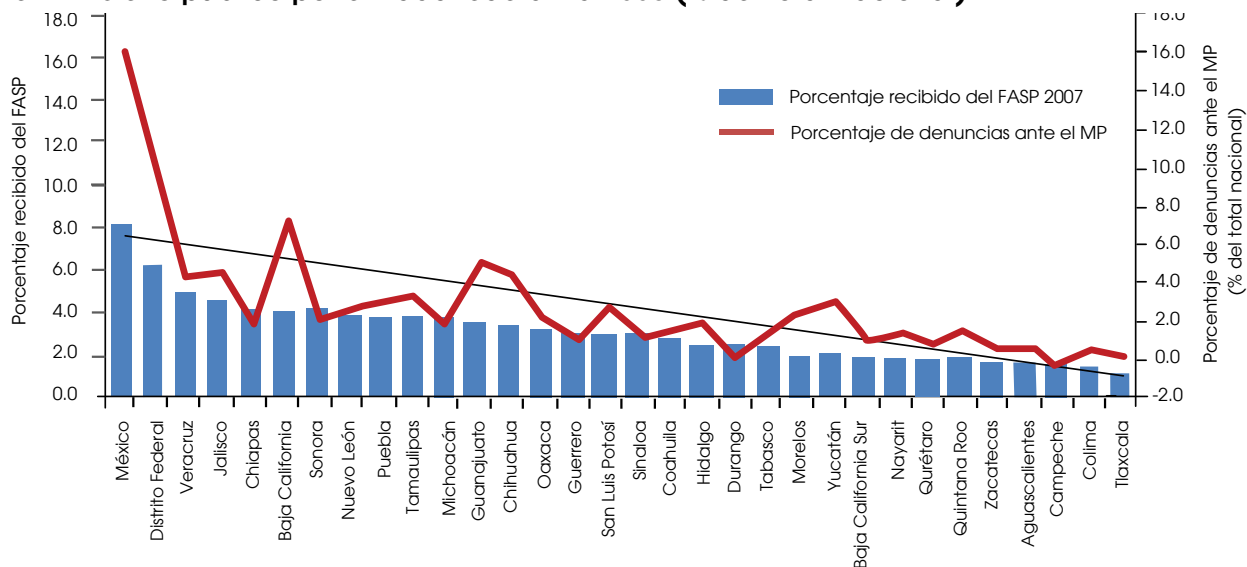
Según el artículo de investigación "Trayectoria, criterios de asignación y destino del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, y dificultades para el control, seguimiento, evaluación y fiscalización de sus recursos" (Zepeda, 2009), si la cantidad de recursos está condicionada a los valores de estos dos indicadores, entonces es posible que los estados que reduzcan la incidencia delictiva, o mejoren las condiciones de reclusión, o impulsen programas de sanciones alternativas, vean una reducción de los recursos que reciben del FASP.

Para ampliar dicho análisis, si la distribución estatal del FASP se compara con el número de denuncias ante el ministerio público (gráfica 21) podría argumentarse, parcialmente, que la distribución del FASP responde al diseño de la fórmula publicada en LCF para distribuir los recursos de este fondo entre las entidades.

⁵⁸ Es importante hacer notar que la fórmula de distribución del FASP fue modificada el pasado 3 de junio por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010) y que, como parte de estas modificaciones, se determinó adicionar las variables de población urbano marginal (por ser éste el sector de población en el que se registra mayor incidencia delictiva) y población turística flotante (por ser éste un sector de población significativo en algunas entidades federativas que reciben turistas la mayor parte del tiempo), y así tener un índice de la población mejor relacionado con la incidencia delictiva y la realidad poblacional.

⁵⁹ Para contrarrestar este efecto, la nueva fórmula de distribución integra la variable "Estímulo por el grado de disminución de la incidencia delictiva en la entidad federativa" al criterio de combate a la delincuencia, además de que el criterio del índice de ocupación penitenciaria se suprimió de la fórmula.

Gráfica 21. FASP: distribución estatal 2007 frente a denuncias ante el ministerio público por entidad federativa 2006 (% del total nacional)

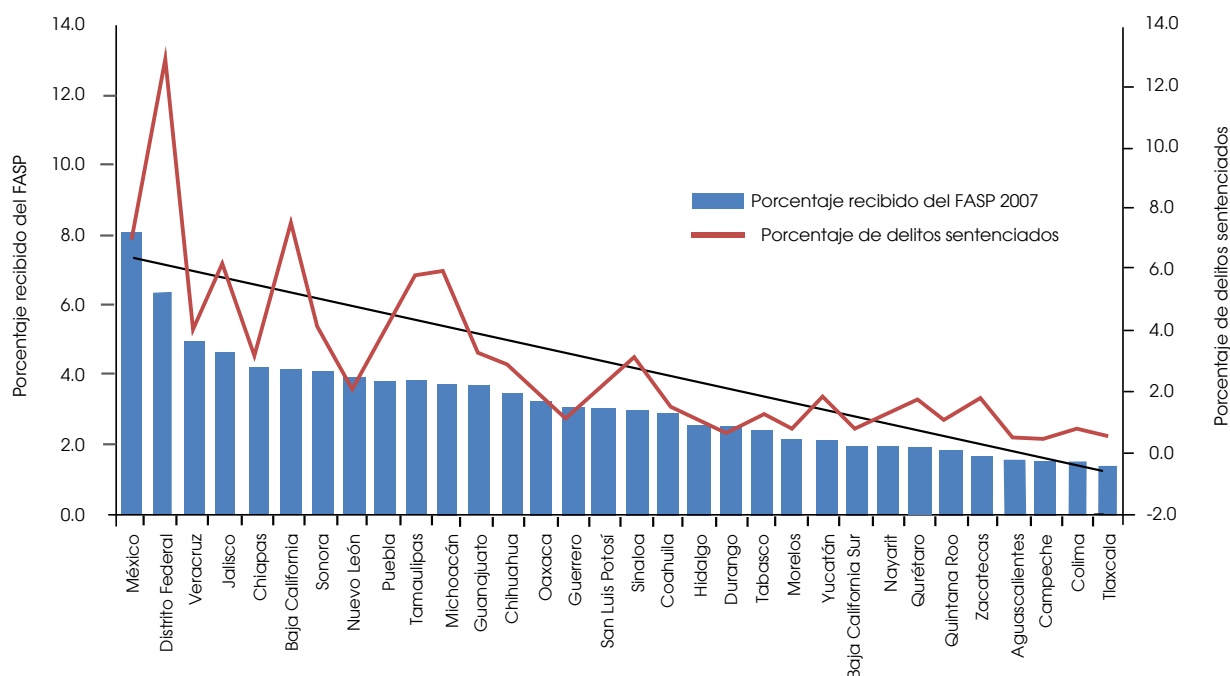


Coefficiente de correlación $\rho = .88$

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

En la gráfica 22 se advierte que el número de delitos sentenciados coincide con la distribución de los recursos. Sin embargo, Zepeda señala que la aplicación de la fórmula de distribución es la excepción, en tanto que la estabilidad en la proporción de las aportaciones para cada entidad federativa es la regla (2009).

Gráfica 22. FASP: distribución estatal 2007 frente a porcentaje de delitos efectivamente sentenciados por entidad federativa 2006



Coefficiente de correlación $\rho = .81$

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

En el mismo estudio, Zepeda indica que los incrementos en el gasto para este fondo no han ido acompañados de evidencia de los resultados. Un ejemplo de ello es que aproximadamente dos de cada tres pesos del gasto nacional en seguridad ciudadana y justicia penal se ejercen de manera directa por los gobiernos estatales y municipales; sin embargo, resulta inquietante que no se hayan desarrollado indicadores objetivos de evaluación del gasto realizado.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

De la investigación de campo en seis entidades federativas se desprenden los siguientes hallazgos:

- I. A pesar de que la LCF no establece una forma precisa de distribución para el FASP, los funcionarios de las seis entidades visitadas, en general, manifestaron conocer la fórmula con que se asignan los recursos expresada en la reglamentación del fondo. Sin embargo, al igual que en otros fondos, como el FAFEF o el FAIS, no hay certidumbre sobre las fuentes de información que se utilizan para estimar la fórmula.⁶⁰
- II. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, se percibe que el FASP premia a quien no presenta buenos resultados, considerando que la asignación de recursos a una entidad está asociada con índices de criminalidad.
- III. Según las entrevistas, el mayor problema (expresado en todos los estados) es que el proceso administrativo es demasiado complicado y tardado.⁶¹ Si bien a partir de 2009 sólo se firma un anexo técnico único en lugar de diversos anexos, el trabajo administrativo continúa siendo complejo.⁶² En 2009, los recursos del fondo, en promedio, empezaron a llegar a las entidades en el segundo semestre del año.

⁶⁰ Aun cuando no se hacen públicas las fuentes de información utilizadas para estimar la fórmula, esta información se encuentra disponible en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se hace del conocimiento de las entidades federativas que así la requieren.

⁶¹ Los retrasos que algunas entidades federativas experimentaron en la disponibilidad de los recursos del FASP 2010, tuvieron su origen en el atraso de la firma de los convenios de coordinación, que en varios casos fueron consecuencia de que las propuestas de inversión presentadas por las entidades federativas, no cumplían con los requisitos normativos, o bien, a las demoras en la firma por parte de las autoridades federales y estatales, a consecuencia de sus propias agendas de trabajo.

⁶² Es necesario señalar la vigencia del "Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal 2009, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de diciembre de 2008 y en el cual se publican las fechas de pago programadas para que la SHCP ministre los recursos.

- IV. Los funcionarios entrevistados refirieron que no hay coherencia entre el diseño del fondo y la realidad local. Por ejemplo, según la normativa se tiene que validar al personal de seguridad pública por medio del centro de control y confianza estatal, el cual, a su vez, debe ser validado por el centro nacional. Sin embargo, este último aún no ha sido formado.⁶³
- V. En Oaxaca, los funcionarios señalaron que no existe retroalimentación de la información en materia de seguridad que la entidad genera para Plataforma México⁶⁴ y envía al Gobierno Federal.

Conclusiones

- I. Al igual que en otros fondos como el FAFEF, *no hay certidumbre sobre las fuentes de información que se utilizan para estimar la fórmula y se percibe que el FASP premia a quien no presenta buenos resultados.*
- II. *Resalta el hecho de que en la fórmula de distribución del FASP se utilice el número de habitantes de cada entidad federativa y no una medida de densidad poblacional, ya que no es evidente que el nivel de violencia y criminalidad dependa simplemente del número de habitantes en cada entidad.*⁶⁵
- III. *El hecho de que se incluya un índice delictivo y un índice de ocupación penitenciaria en la fórmula de distribución del FASP puede generar incentivos negativos sobre los resultados que se definan para las políticas de seguridad de las entidades. Si la cantidad de recursos que reciben las entidades a través del FASP está condicionada a los valores de los indicadores delictivos y penitenciarios, entonces es posible que los estados que reduzcan la incidencia delictiva, o mejoren las condiciones de reclusión, o impulsen programas de sanciones alternativas, vean una reducción de los recursos que reciben del FASP.*⁶⁶

⁶³ En enero de 2010, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (CNAC) participó en las reuniones de concertación, en las que se definió la asignación del presupuesto FASP 2010, el cual incluyó acciones específicas para la creación, fortalecimiento y operación de los Centros Estatales de Evaluación y Control de Confianza. El que dichos centros no estén acreditados obedece a que éstos no cuentan con los requisitos mínimos de operación establecidos en el Modelo Nacional y Protocolos de Evaluación; no obstante, avanzan en ese proceso con la supervisión del CNAC.

⁶⁴ Plataforma México forma parte esencial de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. Consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos, a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar la criminalidad. Para mayor información visite <http://www.presidencia.gob.mx>

⁶⁵ Es importante hacer notar que la fórmula de distribución del FASP fue modificada el pasado 3 de junio por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010) y que, como parte de estas modificaciones, se determinó adicionar las variables de población urbano marginal (por ser éste el sector de población en el que se registra mayor incidencia delictiva) y población turística flotante (por ser éste un sector de población significativo en algunas entidades federativas que reciben turistas la mayor parte del tiempo), y así tener un índice de la población mejor relacionado con la incidencia delictiva y la realidad poblacional.

⁶⁶ Esta situación se corrigió con la modificación a la fórmula al incluir la variable "Estímulo por el grado de disminución de la incidencia delictiva en la entidad federativa" dentro del criterio de combate a la delincuencia.

3.3.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

El FAFEF es un fondo de reciente creación, ya que entró en operación en 2007. Sus recursos se destinan a “la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura”, así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta tres por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura

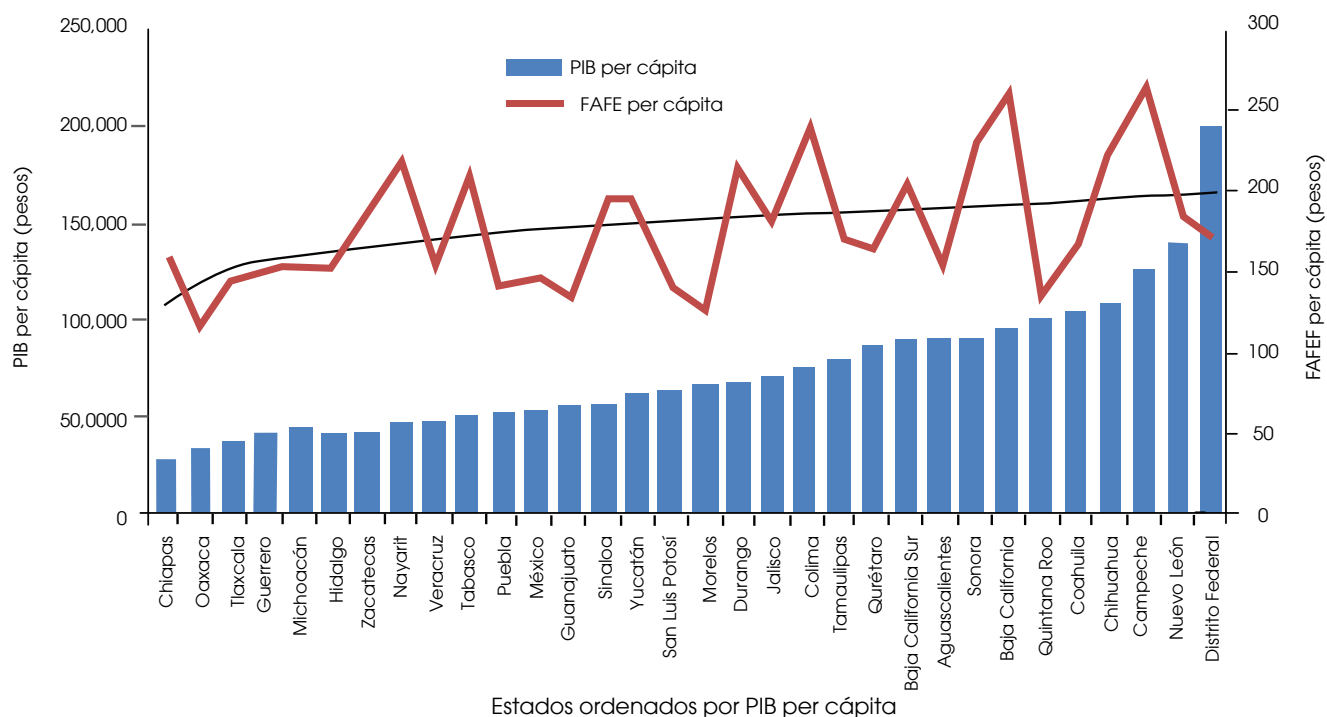
Análisis del carácter distributivo del FAFEF

La fórmula de distribución utilizada en el FAFEF establece que cada entidad federativa recibirá la suma de la aportación del fondo que recibió en el año anterior más un porcentaje del aumento en los recursos totales del fondo. Este porcentaje es igual al cociente del inverso del PIB per cápita de la entidad multiplicado por su población, expresado como proporción de la sumatoria del inverso del PIB de todas las entidades multiplicado por la población de cada entidad. Es importante resaltar dos aspectos sobre lo señalado:

- I. De acuerdo con la fórmula, las aportaciones actuales quedan sujetas a una asignación histórica cuyos criterios se desconocen, así como los fines que persigue.
- II. Los recursos adicionales se distribuirán de acuerdo con el PIB per cápita estatal (las entidades con menor PIB per cápita recibirán mayores recursos), por lo que esta situación puede generar incentivos negativos respecto al desempeño económico de los estados.

Sin embargo, en la gráfica 23 se aprecia que no existe relación alguna entre el PIB per cápita por entidad federativa y las aportaciones recibidas por el FAFEF en 2007.

Gráfica 23. FAFEF: distribución estatal per cápita 2007 frente a PIB per cápita estatal 2006



Coefficiente de correlación $\rho = -0.21$

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

Los recursos del FAFEF, tal como se plantea en la LCF, pueden utilizarse para casi cualquier fin. Por lo tanto, no es claro ni preciso cuál es el objetivo de este fondo. Asimismo, si se analiza detenidamente la LCF, varios de los rubros en los que se pueden emplear los recursos no deberían tener un carácter permanente. Por ejemplo, modernizar el Registro Público de la Propiedad de forma indefinida, o sanear el sistema de pensiones. En este sentido, es necesario también cuestionar la generación de incentivos negativos cuando estos recursos se pueden aprovechar para solventar problemas financieros.

Debido a lo anterior, es indispensable replantear si este fondo debe formar parte del Ramo 33 y si los recursos son efectivamente considerados como *transferencias etiquetadas* de la Federación hacia las entidades.

Hallazgos del trabajo de campo en entidades federativas seleccionadas

La fórmula de distribución del FAFEF establecida en la LCF es precisa. Sin embargo, no es claro para las entidades cuáles son las fuentes de información y cómo se realizó el cálculo para su distribución.

Para el ejercicio de los recursos del FAFEF en las entidades federativas, se decide qué porcentaje se destina al pago de deuda y qué a obras de inversión. Los recursos destinados a obras de inversión del FAFEF junto con la parte estatal del FAIS pasan a formar parte de una bolsa estatal destinada a inversión. En este sentido, los recursos del FAFEF y los del FAIS-FISE se manejan de forma similar.

Entre los principales hallazgos del estudio en las entidades federativas se encuentran los siguientes:

- I. En todos los estados visitados, cada dependencia del Gobierno Estatal (secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Transportes, entre otras) propone sus obras (por lo regular, en este punto sólo se presenta una idea general del proyecto). Con esta información, la instancia de planeación correspondiente (secretarías de Finanzas Estatales, COPLADE, entre otras) decide cuáles obras se van a llevar a cabo; luego, se analiza con qué tipo de recursos se puede financiar cada obra específica y se asignan los recursos correspondientes; es decir, si una obra se puede financiar con recursos del FAFEF o del FISE. Los entrevistados mencionaron que existe plena flexibilidad para usar el fondo como la entidad prefiera.
- II. En cuanto a la priorización de las obras, se encontró que no hay un proceso definido. En términos generales, siempre se tiene como eje rector al Plan Estatal de Desarrollo.
- III. Una vez que se aprueban las obras, es necesario que se realice un análisis costo-beneficio o alguno que señale el beneficio social esperado. Este documento es indispensable para la liberalización final de los recursos. Sin embargo, no hubo evidencia de que exista una cultura de evaluación *ex post* de las obras.
- IV. Resulta conveniente analizar la efectividad de las ministraciones mensuales de los recursos del fondo, ya que dicha asignación no es óptima para ejecutar los trabajos de obra pública, debido a que sólo existe una temporada en la que se pueden realizar sin que el clima afecte su desarrollo. La administración mensual de los recursos del fondo obliga a llevar a cabo las obras todo el año, por lo que en época de lluvias el avance es mínimo y esto provoca que los costos se incrementen. Los funcionarios entrevistados recomendaron que se ministraran los recursos en una sola exhibición a principios de año.

Conclusiones

- I. *La fórmula de distribución del FAFEF es precisa y se encuentra establecida en la LCF. Los recursos se distribuyen con base en los recursos recibidos el año anterior y los montos adicionales inversamente con relación al PIB, lo cual indica que, en la actualidad, este fondo se distribuye sin un carácter redistributivo. Esta forma de distribución puede traer consigo incentivos negativos respecto al desempeño económico de las entidades federativas.*
- II. *Aunque la fórmula de asignación de este fondo tiene como objetivo reducir la disparidad en la distribución de recursos entre las entidades, no queda claro que la distribución de los recursos entre las entidades coadyuve a alcanzar el fin y propósito para el que fue diseñado el FAFEF.*
- III. *La gran diversidad de usos posibles de los recursos hace que el fondo no tenga objetivos claros y que, por lo tanto, su evaluación sea difícil de establecer. Esta situación se refleja en los indicadores que las entidades federativas reportan, los cuales no precisan un objetivo concreto.*



CAPÍTULO 4.

Conclusiones y recomendaciones

En el caso de la evaluación de las políticas, la Ley General de Desarrollo Social confiere al CONEVAL la misión de valorar las acciones públicas desde el punto de vista del desarrollo social. La creación del Ramo presupuestario 33, sin duda, ha constituido un avance en este sentido. Con este ramo y con otros cambios presupuestarios, los gobiernos estatales y municipales han visto multiplicada su capacidad de gasto e inversión; han obtenido seguridad en la continuidad de su presupuesto; y se ha reducido, de modo significativo, la desigualdad de las transferencias a las entidades.

Sin embargo, los estudios emprendidos para esta evaluación muestran desafíos sustanciales. Tal vez el más serio consiste en el desfase entre el rápido cambio en la estrategia del gasto y el lento avance de las instancias institucionales y normativas, en los tres órdenes de gobierno, que deben garantizar que este cambio se manifieste en avances importantes en los sectores de educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, entre otros.

Además de las conclusiones parciales del estudio expuestas en el apartado de cada fondo, en este capítulo final se sintetizan las conclusiones más relevantes y generales y se ofrecen recomendaciones que, en opinión del CONEVAL, representan un camino posible para la construcción y operación de esas instancias normativas e institucionales que garanticen el logro de mayor equidad entre territorios y poblaciones, así como mayores avances en el desarrollo social de municipios y estados.

A continuación se presenta una serie de recomendaciones derivadas de los principales hallazgos de esta evaluación *para la atención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, los gobiernos estatales y municipales, la Auditoría Superior de la Federación, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales.*

Cuadro 8. Resumen de las recomendaciones generales de política pública derivadas del informe de evaluación

Recomendaciones para la atención en el corto plazo
<p>I. Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos eficaces de evaluación en los ámbitos estatal y municipal.</p> <p>II. Promover la mejora en la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se miden los logros de los fondos.</p> <p>III. Homogeneizar la información que reportan las entidades federativas y municipios sobre las finanzas y el destino de los fondos, con el propósito de analizar y evaluar sus resultados y que sea de utilidad para la rendición de cuentas.</p> <p>IV. Hacer transparente la distribución de recursos por parte de las dependencias coordinadoras, en cuanto a las fuentes de información y bases de datos con las cuales se realizan los cálculos de distribución; lo mismo se podría aplicar entre las entidades federativas y los municipios en el caso de los fondos municipales.</p> <p>V. Homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las diversas secretarías de Estado involucradas en el manejo de los fondos y la Auditoría Superior de la Federación.</p>
Recomendaciones para la atención en el mediano plazo
<p>VI. Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal modo que se promueva la eficacia y eficiencia en su operación.</p> <p>VII. Si las entidades federativas cuentan con sistemas eficaces y transparentes de evaluación y monitoreo, se podrá decidir que tengan mayores facultades en la toma de decisiones.</p>

Fuente: elaboración por CONEVAL.

4.1. Recomendaciones generales

Para la atención en el corto plazo

En esta sección se recomiendan mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas entre órdenes de gobierno y hacia los ciudadanos, así como en la coordinación normativa que debe existir entre diversas instancias, para que los objetivos de cada fondo sean inequívocos y los responsables de su operación conozcan y apliquen correctamente las reglas.

- I. *Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos eficaces de reporte y evaluación en los ámbitos estatal y municipal.* En la gestión de los fondos no se identifica una práctica sistemática de evaluación o de análisis sobre el uso de los recursos del Ramo 33 ni de su posible impacto; aún más, no existe información homogénea disponible acerca del destino de estos recursos.

Si bien es cierto que en este tema se debe considerar que los recursos recibidos por este ramo en general se conjuntan con recursos propios de las entidades, lo que dificulta llevar a cabo una evaluación específica de los resultados de los recursos que lo integran, es necesario partir de objetivos claros y específicos de los fondos que permitan una valoración sobre su desempeño. Una ausencia de lo anterior se observa en los fondos FAFM y FAFEF.

No todas las entidades federativas, y pocas municipales, cuentan hoy con instancias capacitadas en estas tareas. Más que exigir a corto plazo el desarrollo de evaluaciones sofisticadas, conviene partir de acciones simples de reporte de resultados y evaluación para, de ahí, elevar el nivel técnico y el rigor de las evaluaciones.

Desde luego, será valioso que las autoridades federales cuenten con mejores reportes y análisis de desempeño de cada fondo. Sin embargo, esta información deberá servir ante todo a los propios gobiernos municipales y estatales, por lo que conviene que las instancias de reporte y evaluación trabajen de manera coordinada con las respectivas autoridades de planeación.

- II. *Promover la mejora en la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se miden los logros de los fondos.* Desde 2009, además de proporcionar información sobre el uso de los recursos por medio del Sistema de Formato Único (SFU), las entidades federativas y municipios deben reportar indicadores contruidos a partir de la Metodología de Marco Lógico (Matriz de Indicadores por Resultados o Matriz de Marco Lógico), en cumplimiento con el artículo 49 de la LCF.

Entre los principales hallazgos del análisis de indicadores destaca que, si bien los fondos muestran información valiosa, ninguno presenta un conjunto integral de indicadores que permita evaluar sus resultados; es decir, verificar el avance en sus objetivos. En muchos casos, la tendencia del indicador es ambigua; por ejemplo, en el FASSA, el indicador de mayor número de egresos hospitalarios podría reflejar una mayor cobertura, pero también un mayor deterioro de la salud, o bien un bajo desempeño de la medicina preventiva. Asimismo, existen indicadores, como en el FAFM y el FAFEF, que miden aspectos distintos de lo establecido en las fórmulas de distribución, lo que muestra la falta de precisión en el objetivo de estos dos fondos.

Aun cuando la definición y medición de indicadores de desempeño representa un ejercicio inicial valioso en materia de monitoreo y rendición de cuentas por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, el trabajo e impulso que se dé a esta área será primordial para el logro del objetivo de los fondos. En el anexo 1 se mencionan recomendaciones específicas para cada uno de los indicadores de los fondos.

Ahora bien, para llegar a un sistema de indicadores adecuado es preciso pasar por un proceso que sopesa la importancia de la continuidad, que permite comparar el desempeño de cada fondo en el tiempo, con la creación y uso de nuevos indicadores, que reflejan mejor el objetivo de cada fondo. Este sistema no se creará en un año. Es posible que se requiera sistematizar información que hoy no se concentra y procesa. No obstante, la planeación e instrumentación de dicho sistema deben comenzar cuanto antes.

- III. *Homogeneizar la información que reportan las entidades federativas y municipios sobre las finanzas y el destino de los fondos con el propósito de analizar y evaluar sus resultados y que sea de utilidad para la rendición de cuentas.* Los estados y municipios tienen la obligación de mandar reportes electrónicos sobre el uso de los recursos de los distintos fondos del Ramo 33 a través del SFU.

Al respecto, se identificó que las entidades federativas cumplen con difundir información sobre los montos recibidos en este ramo en sus portales de Internet, en los informes trimestrales de la SHCP o en las cuentas públicas; no así todos los municipios. Sin embargo, la información respecto del uso de los recursos se presenta de forma muy diversa y heterogénea. Sólo algunas entidades federativas difunden información sobre los recursos recibidos del Ramo 33 y los propios, pero, en general, no es fácil localizar información sobre el destino de los recursos por rubro de gasto ni, por lo tanto, es factible utilizar esta información para estudios comparativos entre regiones. Se sugiere normar con mayor detalle los informes sobre el uso de los recursos.

De igual modo, en el estudio de campo algunos funcionarios estatales entrevistados mencionaron la necesidad de contar con mayor capacitación sobre el uso del SFU. En este sentido, se sugiere capacitar a los funcionarios sobre el uso de los sistemas de reporte.

- IV. *Hacer transparente la distribución de recursos por parte de las dependencias coordinadoras, en cuanto a las fuentes de información y bases de datos con las cuales se realizan los cálculos de distribución; lo mismo se podría implementar entre las entidades federativas y los municipios en el caso de los fondos municipales.* Si bien las entidades federativas y los municipios, en su mayoría, conocen las disposiciones legales que regulan la distribución de los recursos, en el estudio de campo se identificó que, en ocasiones, éstos no cuentan con información exacta sobre las fuentes de información utilizadas para el cálculo de las fórmulas de distribución.

En este sentido, es necesario que exista claridad en cada uno de los elementos de las fórmulas de distribución establecidas en la LCF, así como en las fuentes de información que utilizan las dependencias coordinadoras para asignar los recursos estatales, de tal modo que estos cálculos puedan ser replicables y verificables.

- V. *Homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las diversas secretarías de Estado involucradas en el manejo de los fondos y la ASF.* La LCF presenta vacíos legales que dificultan cuestiones administrativas de las entidades federativas y los municipios ante las instancias fiscalizadoras.

Dos ejemplos claros de esta situación se encuentran en la definición de “asistencia social” para el FAM en su componente del SNDIF, y de las zonas o regiones al interior de los municipios en donde se pueden aplicar los recursos del FAIS. En este último caso, el problema surge por la falta de una definición en la LCF de conceptos como “urbanización”, “equipamiento escolar” o “pobreza”, y a que existen reglas o acuerdos interinstitucionales que no son reconocidos por la ASF. Otra oportunidad de mejora radica en la diferencia entre los criterios de las auditorías estatales respecto de los de la ASF, lo cual crea confusión entre los operadores de los fondos. Con el fin de simplificar las obligaciones de reporte y dirigir la acción pública hacia los mismos objetivos, es altamente recomendable que ambos criterios coincidan.

Para la atención en el mediano plazo

En esta segunda sección se hacen recomendaciones que buscan un avance más rápido en el desarrollo social, así como la convergencia entre entidades federativas.

- VI. *Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal modo que se promueva la eficacia y eficiencia en su operación.* Las fórmulas para asignar los recursos entre las entidades federativas no se encuentran claramente establecidas en la LCF en todos los casos. En algunos fondos se especifican fórmulas y variables en esta normativa y, para otros, se señala que la distribución se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, que no siempre se localiza de manera accesible.

Asimismo, existe un componente histórico inercial en la asignación de fondos del Ramo 33 (principalmente en FAEB, FASSA y FAETA), que, por un lado, contribuye a lograr una mejor planeación de las actividades que realizarán las entidades con los recursos que reciban cada año y, por otro, dificulta que la distribución de los fondos responda a las necesidades actuales de las entidades federativas y de sus municipios, así como a un criterio de equidad. Por lo anterior, se sugiere establecer un periodo de revisión de las fórmulas y los montos de asignación mayor de un año, de tal modo que se mantenga un cierto grado de inercia, pero que responda al cambio en las necesidades de las distintas regiones del país y permita realizar ejercicios redistributivos.

VII. *Si las entidades federativas cuentan con sistemas eficaces y transparentes de evaluación y monitoreo, se podrá decidir que tengan mayores facultades en la toma de decisiones.* La decisión de política pública de descentralizar está basada en la idea de que un gobierno descentralizado presenta diversas ventajas sobre uno central.

La principal ventaja de este proceso es que hay ganancias de eficiencia económica, ya que cada gobierno local conoce mejor las necesidades y los gustos de la población, y puede adecuar los servicios y bienes públicos a estas preferencias. Por el contrario, un gobierno centralizado tiende a proveer el mismo nivel de servicio público en todo el país, a pesar de que las preferencias de cada localidad son distintas. Todo ello con base en el supuesto de que los gobiernos locales cuentan con sistemas eficaces y transparentes de evaluación y monitoreo del ejercicio de los recursos.

Considerando lo anterior, las decisiones sobre la gestoría de los fondos que se toman sólo en el orden federal dificultan que el servicio que otorga la entidad federativa o municipio refleje las necesidades particulares de cada región y se identifique, claramente, a los responsables de la ejecución y los resultados de las políticas.

La ampliación de las facultades podría redundar en una simplificación en el tiempo que invierten, tanto autoridades estatales como municipales, en los requerimientos de información federales y las instancias fiscalizadoras.

Dado que es de interés de los poderes del Estado mexicano que las entidades alcancen cierto nivel de desarrollo en los indicadores relevantes de cada fondo, podría diseñarse una estrategia para que, en un principio, el gasto esté efectivamente etiquetado como hasta ahora, pero que, cuando el estado en cuestión alcance ciertos indicadores de desarrollo social y haya desarrollado las instituciones de recaudación, transparencia, evaluación y planeación necesarias, goce de mayor flexibilidad en la atención de las necesidades que decida atender, dentro del rubro general de cada fondo.

4.2. Recomendaciones específicas

Con el afán de profundizar sobre los cursos de acción que se desprenden de los hallazgos de la presente evaluación, a continuación se plantean las siguientes recomendaciones clasificadas conforme a cada uno de los fondos que componen el Ramo 33.

4.2.1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)

Para la atención de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. En el caso de las entidades federativas en que las negociaciones salariales entre sindicatos y secretarías de Educación estatales son adicionales y posteriores a las federales, se recomienda hacer explícito en cuáles casos los recursos del FAEB pueden ser utilizados para financiar nómina magisterial federal, estatal o municipal, de manera que, durante las negociaciones, ambas partes cuenten con información completa y simétrica.
- II. Para evitar la desarticulación de responsabilidades entre entidades federativas y la Federación en el uso del FAEB y propiciar la transparencia en el ejercicio de los fondos, resulta necesario establecer mecanismos que permitan distinguir los recursos estatales en materia de educación y los recursos del FAEB.

4.2.2. Fondo de Aportaciones a la Seguridad Social (FASSA)

Para la atención de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. Resulta pertinente modificar la fórmula de distribución del FASSA para que se incluyan las características socioeconómicas de cada entidad federativa. Además, es necesario incorporar dentro del diseño de la fórmula alguna variable indicativa de los recursos que reciben los estados mediante el Seguro Popular, de modo que la redistribución considere la presencia de otras fuentes de financiamiento.
- II. El coeficiente estimado por la investigación de Aguilera y Barraza (2009) de la productividad de los estados para mejorar la salud, podría ser utilizado para medir los costos de la atención. En todo caso, la fórmula debe ser explícita y estar contenida en la LCF.
- III. Es indispensable el rediseño de la fórmula de distribución del FASSA, de manera que se introduzcan variables que propicien una menor ponderación al componente de asignación inercial de los recursos del fondo. Además, se recomienda analizar la exclusión de las variables de infraestructura y personal existente e incorporar variables que pudiesen representar las condiciones actuales de salud de la población (por ejemplo, la de carencia por servicios de salud de la "Medición multidimensional de la pobreza").
- IV. Para facilitar la evaluación y el monitoreo del ejercicio de los recursos del FASSA, es necesario establecer mecanismos que permitan distinguir entre el ejercicio de los distintas fuentes de financiamiento de salud de las entidades federativas (Ramo 12, salud, el Seguro Popular y el programa IMSS-OPORTUNIDADES).

4.2.3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Para la atención de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. La fórmula de distribución puede aumentar su carácter redistributivo considerando la dispersión poblacional y tomando en cuenta no sólo la masa carencial estatal, sino variables adicionales que reflejen las condiciones socioeconómicas de la población (por ejemplo, la variable de carencia en los servicios básicos en la vivienda de la "Medición multidimensional de la pobreza").
- II. Se recomienda hacer más eficientes los procesos para reportar información sobre el ejercicio de los recursos, de manera que sea viable una evaluación de los resultados y el desempeño del FAIS.

4.2.4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)

Para la atención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. Es necesario establecer claramente en la LCF el uso que se le puede dar a los recursos del FAFM, además de acotar y definir el concepto de deuda pública para evitar el uso de los recursos en rubros que no se asocien con los fines y objetivos del FAFM.
- II. Se recomienda vincular los posibles usos del FAFM con la fórmula para la distribución de los recursos, de manera que se puedan atender necesidades municipales en las áreas que la LCF señala como prioritarias para el uso del fondo; es decir, que los recursos se distribuyan con base en la deuda del municipio y seguridad.
- III. Se recomienda analizar la viabilidad de trasladar los recursos de este fondo al Ramo 28 (participaciones federales), dado que los recursos son transferencias no condicionadas. Por otra parte, si se considera que estos recursos deben tener un carácter redistributivo, los recursos del fondo podrían formar parte del FAIS.

4.2.5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Para la atención de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

Componente asistencia social

- I. Se sugiere llevar a cabo un ejercicio de armonización legislativa entre la Ley de Asistencia Social y la LCF con el propósito de aclarar en qué consiste el concepto "asistencia social". Así, la distribución del FAM-componente asistencia social se efectuaría con mayor eficiencia.
- II. Es necesario incluir indicadores que verifiquen el objetivo principal que pretende alcanzar este fondo y permitan monitorear si el programa está cumpliendo con el fin propuesto en su creación. De igual forma, la inclusión de dichos indicadores coadyuvará a la realización de evaluaciones futuras.

Componente infraestructura educativa

- I. Debe discutirse la posibilidad de fusionar este componente del FAM con el FAEB, pues los organismos de educación estatales están involucrados en la aplicación de estos recursos y reducen, así, los costos de coordinación entre ellos.

4.2.6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Para la atención de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. Los indicadores del INEA deben reflejar su accionar con relación a la disminución de la población analfabeta y no del total de ésta. En la medida en que no se tomen en cuenta los esfuerzos hechos por los estados, se eliminarán los incentivos que tienen para mejorar la calidad de sus servicios educativos para adultos, disminuirá la eficiencia con que se utilizan los recursos, y se desaprovechará la oportunidad de reducir desigualdades.

4.2.7. Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP)

Para la atención de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. Se recomienda establecer la fórmula de distribución del FASP en la LCF y especificar claramente las fuentes de información.
- II. Una asignatura pendiente en materia de seguridad pública es que se desarrollen indicadores que permitan evaluar el gasto realizado en este rubro. La falta de información limita la rendición de cuentas y, por lo tanto, los efectos deseables que ésta pudiera generar sobre los incentivos de los actores involucrados en materia seguridad pública.

4.2.8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

Para la atención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios

- I. Se recomienda analizar la viabilidad de trasladar los recursos de este fondo al Ramo 28 (participaciones federales). Si se considera que estos recursos deben tener un carácter redistributivo, es necesario modificar la fórmula para darle mayor peso al PIB y disminuir la importancia del componente histórico. Además, se sugiere etiquetar los posibles usos de los recursos.
- II. Clarificar el objetivo central y uso del FAFEF. La posibilidad de emplear los recursos de estos fondos en una amplitud de rubros, como el pago de deuda, la reforma al sistema de pensiones, la construcción de un reclusorio, o el pago de adeudos retrasados de servicios, convierte en la práctica a estas transferencias en no condicionadas y causa una dispersión de recursos públicos.

Referencias bibliográficas

- Aguascalientes, portal de Internet del estado:
<http://www.aguascalientes.gob.mx/>
(consultado el 9 de marzo de 2009).
- Aguilera, N. y M. Barraza (2009) FASSA: análisis sobre equidad y alternativas de asignación, documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33", CONEVAL.
- Ahmad, E., D. Hewitt, y E. Ruggiero (1997) "Assigning Expenditure Responsibilities", en Teresa Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, DC: IMF.
- Aregional. "Metodología ITDIF 2009", artículo publicado el 13 de enero de 2009 en su portal de Internet.
- Ayala, A. et al., (2008) EIASA-SNDIF. Evaluación de consistencia y resultados 2007. Ciudad de México: Centro de Estudios Estratégicos, ITESM.
- Baja California, portal de Internet del estado:
<http://www.bajacalifornia.gob.mx/>
(consultado el 9 de marzo de 2009).
- Baja California Sur, portal de Internet del estado:
<http://www.bcs.gob.mx/>
(consultado el 9 de marzo de 2009).
- Bardhan, P. y D. Mookherjee (2000a) "Capture and Governance at Local and National Levels", *American Economic Review*, vol. 90, pp. 35-39.
- ____ (2000b) "Decentralizing Anti-Poverty Program Delivery in Developin Countries" (mimeo.). Berkeley: University of California.
- Cabrero, E. (coord.) (1998) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*. Logros y desencantos. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Cabrero, E. (2005). *Los municipios y sus haciendas locales: un escenario de carencias y oportunidades*. México, Premio Gobierno y Gestión Local.
- Cabrero, E. y D. Zabaleta Solís (2009) La participación ciudadana en el fondo de aportaciones para infraestructura social municipal (FISM): ¿realmente importa?, documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33". CONEVAL.
- Campeche, portal de Internet del estado:
<http://www.campeche.gob.mx/>
(consultado el 9 de marzo de 2009).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2006) "Ramo 33 aportaciones federales para entidades federativas y municipios", *Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006*, 9, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Chiapas, portal de Internet del estado:
<http://www.chiapas.gob.mx/>
(consultado el 9 de marzo de 2009).
- Chihuahua, portal de Internet del estado:
<http://www.chihuahua.gob.mx/>
(consultado el 10 de marzo de 2009).
- Coahuila de Zaragoza, portal de Internet del estado:
<http://www.coahuila.gob.mx/>
(consultado el 10 de marzo de 2009).
- Colima, portal de Internet del estado:
<http://www.colima.gob.mx/>
(consultado el 10 de marzo de 2009).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2009. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.
- Couffignal, G. "La descentralización: una nueva idea en América Latina", en Rolando Franco (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI/CEPAL, 2001, pp. 238-243
- Distrito Federal, portal de Internet del estado:
<http://www.df.gob.mx/>
(consultado el 10 de marzo de 2009).
- Dixit, A. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Duño, E. (2001) "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment", *American Economic Review*, 91(4), pp. 795-813.
- Durango, portal de Internet del estado:
<http://www.durango.gob.mx/>
(consultado el 10 de marzo de 2009).
- El Colegio de México (2009) "Evaluación estratégica del Ramo 33". Estudio desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL.
- Escobar, A. (s.f.) "Descentralización y política social: del centralismo al desconcierto", mimeo.
- Faguet, J. (2002) "Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local needs?", *Journal of Public Economics*, North Holland, Amsterdam.

- Franco, R. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996
- Galiani, S. y E. Schargrodsky (2002) "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality", *Economía*, 2(2), pp. 275-314, Latin American and Caribbean Economic Association, Washington.
- Giugale, M. et al. (2000) "Perspectiva general", en Giugale y Webb. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*. The World Bank.
- Guanajuato, portal de Internet del estado: <http://www.guanajuato.gob.mx/> (consultado el 11 de marzo de 2009).
- Guerrero, E. (2009) Determinantes del subejercicio presupuestal en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), del Ramo 33, documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33", CONEVAL.
- Guerrero, portal de Internet del estado: <http://www.guerrero.gob.mx/> (consultado el 11 de marzo de 2009).
- Hernández, F. y B. Jarillo (2008) "Is Local Beautiful? Decentralization in Mexico in the Presence of Elite Capture", documento de trabajo, CIDE-División de Economía, núm. 360.
- Hidalgo, portal de Internet del estado: <http://www.hidalgo.gob.mx/> (consultado el 11 de marzo de 2009).
- Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer trimestre 2007*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre 2007*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre 2008*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre 2008*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social, ILPES (2004) "Metodología del marco lógico", Boletín del Instituto, núm. 15.
- ____ (2003) "Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la Gestión por Resultados en América Latina", Boletín del Instituto, núm. 13.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2006 *II Censo de Población y Vivienda 2005*.
- Jalisco, portal de Internet del estado: <http://www.jalisco.gob.mx/> (consultado el 11 de marzo de 2009).
- Ley de Asistencia Social, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de septiembre de 2004.
- Ley de Coordinación Fiscal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1978.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.
- Lineamientos para informar sobre el destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de febrero de 2008.
- México, portal de Internet del estado: <http://www.edomexico.gob.mx/> (consultado el 12 de marzo de 2009).
- Michoacán de Ocampo, portal de Internet del estado: <http://www.michoacan.gob.mx/> (consultado el 12 de marzo de 2009).
- Molinar, J. y J. Weldon (1994) "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México XII.
- Morelos, portal de Internet del estado: <http://www.morelos.gob.mx/> (consultado el 12 de marzo de 2009).
- Moreno, C. (2009) "Eficacia de la descentralización en la provisión de servicios municipales", documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33". CONEVAL.
- Naranjo, B. y A. Villalobos (2009) La federalización educativa, una federalización interrumpida, documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33". CONEVAL.
- Nayarit, portal de Internet del estado: <http://www.nayarit.gob.mx/> (consultado el 12 de marzo de 2009).
- Nuevo León, portal de Internet del estado: <http://www.nl.gob.mx/> (consultado el 12 de marzo de 2009).
- Oaxaca, portal de Internet del estado: <http://www.oaxaca.gob.mx/> (consultado el 13 de marzo de 2009).

- Poder Ejecutivo Federal (2007) *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, presentada en la sesión de la comisión permanente del miércoles 20 de junio de 2007*. México <http://www2.scjn.gob.mx/leyes> (consultado el 7 de octubre de 2009).
- Puebla, portal de Internet del estado: <http://www.puebla.gob.mx/> (consultado el 13 de marzo de 2009).
- Querétaro de Arteaga, portal de Internet del estado: <http://www.queretaro.gob.mx/> (consultado el 13 de marzo de 2009).
- Quintana Roo, portal de Internet del estado: <http://www.qroo.gob.mx/> (consultado el 13 de marzo de 2009).
- Rosen, H. (2002) *Public Finance*, 6a. edición. Boston: McGraw-Hill Irwin.
- San Luis Potosí, portal de Internet del estado: <http://www.sanluispotosi.gob.mx/> (consultado el 13 de marzo de 2009).
- Scott, J. (2001) "Decentralization of Social Spending in Mexico", documento de trabajo, CIDE-División de Economía, núm.. 277.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2005-2009*
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008) *Ley de Coordinación Fiscal*, [Hwww.shcp.gob.mxH](http://www.shcp.gob.mx/H).
- Sinaloa, portal de Internet del estado: <http://www.sinaloa.gob.mx/> (consultado el 16 de marzo de 2009).
- Sobarzo, H., L. A. Ruiz y M. G. García (2009) "Hacia una caracterización de la determinantes del gasto estatal en México", documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33". CONEVAL.
- Sonora, portal de Internet del estado: <http://www.sonora.gob.mx/> (consultado el 16 de marzo de 2009).
- Tabasco, portal de Internet del estado: <http://www.tabasco.gob.mx/> (consultado el 16 de marzo de 2009).
- Tamaulipas, portal de Internet del estado: <http://www.tamaulipas.gob.mx/> (consultado el 16 de marzo de 2009).
- Tanzi, V. (1994) "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects", Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. (ed.) (1997) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF.
- Tiebout, Ch. (1956) "A Pure Theory of Local Government Expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-24.
- Tirole, J. (1994) "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers*, vol. 46, pp. 1-29, Oxford University Press, Oxford.
- Tlaxcala, portal de Internet del estado: <http://www.tlaxcala.gob.mx/> (consultado el 16 de marzo de 2009).
- Velázquez G. C. (2002) "The equity and Politics of Federal Distribution Policy: The Case of Mexico." Documento de trabajo, UIA Economía, núm. 11.
- _____ (2007) "Federalismo fiscal y descentralización", en *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, editado por Pablo Cotler, UIA.
- Veracruz, portal de Internet del estado: <http://www.veracruz.gob.mx/> (consultado el 17 de marzo de 2009).
- Wellenstein, A., A. Núñez y L. Andrés (2005) "Social Infrastructure: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)", en *Decentralized Service Delivery for the Poor*. Washington, DC: World Bank.
- Yucatán, portal de Internet del estado: <http://www.yucatan.gob.mx/> (consultado el 17 de marzo de 2009).
- Zacatecas, portal de Internet del estado: <http://www.zacatecas.gob.mx/> (consultado el 17 de marzo de 2009).
- Zepeda, G. (2009) *Trayectoria, criterios de asignación y destino del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, y dificultades para el control, seguimiento, evaluación y fiscalización de sus recursos*, documento de trabajo del proyecto "Estudios específicos 2009 de los temas incluidos en los fondos del Ramo General 33", CONEVAL.



ANEXO I.

**Propuesta de modificación
de los indicadores definidos
por las dependencias
coordinadoras de
los fondos del Ramo 33**

Los procedimientos, reglas y actores involucrados en el seguimiento, evaluación y monitoreo del ejercicio de los recursos del Ramo 33 están contenidos en el artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), el cual establece que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deben entregar informes al Ejecutivo federal sobre el ejercicio y destino de los fondos de aportaciones federales. Por su parte, el artículo 49 de la misma ley determina las etapas y autoridades encargadas de dar seguimiento, control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales, entre las que se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos locales y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados.

En seguimiento a lo anterior, los “Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33”, establecidos en enero de 2008 por la SHCP definen la normativa que rige el diseño y la operación de los *indicadores para resultados*, los cuales servirán como herramienta para el seguimiento y la evaluación del ejercicio de los recursos del Ramo 33. En este sentido, los lineamientos generales señalan que los indicadores deberán ser diseñados y orientados hacia la *evaluación de resultados*.

Los indicadores para resultados deberán ser definidos entre los gobiernos de las entidades federativas y las dependencias coordinadoras de los fondos, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental determinados en el ámbito de cada uno de los fondos. Por su parte, las entidades federativas tienen la obligación de proveer la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones en los citados esquemas.

De acuerdo con los lineamientos generales, las fuentes de información de las variables consideradas en los indicadores deberán proporcionar datos de manera oportuna y fidedigna, de modo que existan condiciones para su seguimiento, evaluación y verificación. En particular, se podrá utilizar el método de la matriz de indicadores, que comprende la identificación de los objetivos de un programa, sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación, y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del programa respectivo. Así, los indicadores constituirán la base para la evaluación de resultados de los programas o acciones apoyados con las aportaciones federales

Conforme a la normativa citada, los indicadores deberán clasificarse en estratégicos y de gestión, y permitir la medición de los siguientes aspectos:

- I. Eficacia: que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas.
- II. Eficiencia: que mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados.
- III. Economía: que mide la capacidad de gestión de los programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros.
- IV. Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas.

Con base en lo anterior, y como parte del informe preliminar de la "Evaluación estratégica de Ramo 33", se realizó un análisis de los indicadores para resultados de los ocho fondos que integran el Ramo 33, con fundamento en el anexo XVII del Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas del primer trimestre de 2009.

En total se analizaron 30 indicadores para resultados como se muestra en el siguiente cuadro 1.

Cuadro 1. Número de indicadores por fondo

Fondo	Indicadores	
	Estratégicos	Gestión
FAEB	3	0
FASSA	2	1
FAIS	1	7
FAFM	2	1
FAM	3	0
FAETA	3	0
FASP	2	1
FAFEF	3	1

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Además del análisis de los indicadores, en este anexo se presenta una propuesta de modificación de éstos, a fin de contribuir a una evaluación sistemática de los fondos del Ramo 33.

1. Análisis de los indicadores del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia coordinadora del FAEB y propone tres indicadores estratégicos:

1.1. Indicador estratégico 1: índice de variación de logro académico de alumnos

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de variación de logro académico de alumnos	$\left(\frac{FLE_{it}}{FLE_{i,t-1}} - 1 \right) * 100$ <p>Donde:</p> $FLE_{it} = \frac{\sum AL_{it}}{TAE_{x_{it}}}$ <p>FLE_{it} se refiere al factor de logro educativo de la entidad i en el año t $\sum AL_{it}$ se refiere al mínimo de alumnos que obtienen calificación de un logro académico al menos elemental en la prueba ENLACE en la entidad i en el año t. Incluye primaria y secundaria en todas las materias evaluadas $TAE_{x_{it}}$ denota al total de alumnos evaluados en la prueba ENLACE en la entidad i en el año t</p>
Periodicidad	Anual

Este indicador es cuantitativo y tiene el objetivo de medir la calidad de la enseñanza en las entidades del país, así como la eficacia de los estados para mejorar la calidad educativa de sus escuelas.

Los medios de verificación del indicador son los resultados anuales de la prueba ENLACE. En este sentido, puede argumentarse que el indicador es de fácil estimación y su costo de cálculo es bajo. La periodicidad del indicador es adecuada, ya que la prueba ENLACE¹ se aplica una vez al año a los estudiantes de primaria y secundaria del país.

¹ Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE). Según la SEP esta prueba constituye un ejercicio evaluativo válido y confiable que, mediante la aplicación censal de pruebas objetivas y estandarizadas, aporta información sobre el nivel de logro académico de los alumnos, que contribuye a la toma de decisiones para la mejora continua de nuestro sistema educativo.

1.2. Indicador estratégico 2: índice de cobertura de educación básica

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de cobertura de educación básica	$\frac{APre_{it} + APr_{it} + ASe_{it}}{PTot4 - 14_{it}}$ <p>Donde: $APre_{it}$ es el número de alumnos de segundo y tercer grado de preescolar APr_{it} denota al número de alumnos de primaria ASe_{it} al número de alumnos de secundaria, y $PTot4 - 14_{it}$ se refiere a la población total de 4 a 14 años en la entidad i en el año t</p>
Periodicidad	Anual

El índice de cobertura básica es un indicador que puede ser clasificado tanto como estratégico o de propósito. Mide la eficacia con que cada entidad aumenta la cobertura de la educación básica. Para su cálculo, la SEP propone utilizar las proyecciones de población del CONAPO para aproximar la población total de cuatro a catorce años. Sería conveniente que, para el cálculo del indicador, la SEP señalara explícitamente si el cálculo se realizará a partir de la suma de alumnos de todo tipo de planteles (lo cual resulta razonable, pues facilita la interpretación del estimador), o si sólo se considerará un subconjunto de planteles dentro de una entidad federativa. Se propone que la frecuencia de medición sea anual, lo cual es congruente con el objetivo del indicador.

1.3. Indicador estratégico 3: tasa de terminación de educación básica

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Tasa de terminación de educación básica	$\frac{ESec_{it}}{PT15_{it}} * 100$ <p>Donde: $ESec_{it}$ es el número de alumnos egresados de educación secundaria $PT15_{it}$ se refiere a la población total de 15 años Los subíndices i y t se refieren a las entidades y años, respectivamente</p>
Periodicidad	Anual

Éste es un indicador cuantitativo que mide la eficacia con que se mejora la tasa de terminación de la educación básica. Conceptualmente, es un indicador claro; sin embargo, es necesaria mayor precisión al explicar qué datos se utilizarán para calcularlo. La SEP menciona que se emplearán datos de las proyecciones poblacionales del CONAPO para medir la población total de quince años en cada estado.

Respecto a la Matriz del Marco Lógico (MML), puede argumentarse que la tasa de terminación básica puede clasificarse como un indicador de propósito. Al igual que con los indicadores anteriores, la frecuencia de cálculo es anual, lo cual es congruente con los objetivos de la medición.

1.4. Propuesta de indicadores para el FAEB²

Se propone conservar los primeros dos indicadores listados anteriormente, ya que el primero de éstos mide la variación del logro educativo a través de la prueba ENLACE, y el segundo, la cobertura de educación básica.

1.4.1. Probabilidad de que un alumno de nuevo ingreso a primaria o secundaria en edad normativa, continuando sus estudios sin reprobado o abandonar la escuela, se inscriba al último grado en el nivel de referencia

Mide parcialmente la eficacia del sistema educativo en retener y promover a los alumnos de primaria y secundaria siguiendo las edades normativas estrictas que corresponden a cada grado. Al multiplicar el indicador por 100, representa cuántos alumnos, por cada cien inscritos como nuevo ingreso a primaria o secundaria a la edad normativa correspondiente, alcanzan el último grado del nivel sin haber reprobado o abandonado la escuela.

<p>Nombre del indicador Probabilidad de que un alumno de nuevo ingreso a primaria o secundaria en edad normativa que, continuando sus estudios sin reprobado o abandonar la escuela, se inscriba al último grado en el nivel de referencia</p>
<p>Fórmula de cálculo</p> $\prod_{g=1}^n P_{g,g+1}^{t,t+1}$ <p>donde</p> $P_{g,g+1}^{t,t+1} = \frac{NI_{t+1,g+1}^{e*+1}}{NI_{tg}^{e*}}$ <p>es la probabilidad de que un alumno inscrito como nuevo ingreso en el ciclo t al grado g en edad normativa estricta se inscriba en el siguiente ciclo $T+1$ al grado inmediato siguiente $g+1$</p> <p>NI_{tg}^{e*} son los alumnos de nuevo ingreso al grado g en la edad normativa estricta correspondiente e^* en el ciclo T n: son el número de ciclos escolares en el nivel menos uno. Es decir, 5 para primaria y 2 para secundaria g: es el grado educativo t: es el ciclo escolar de referencia e^*: es la edad normativa estricta que corresponde de acuerdo con el grado cursado</p>
<p>Periodicidad sugerida Anual</p>
<p>Medios de verificación Sistema de Estadísticas Continuas de la DGPP/SEP</p>

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

² Es de suma importancia destacar que los indicadores propuestos para el FAEB en esta sección pretenden medir el desempeño no sólo de los recursos del fondo, pues también son aplicables a la estrategia educativa en general.

1.4.2. Características de los profesores de distintos grados y niveles educativos

El valor de este indicador representa el número de personas del magisterio estatal que se caracterizan conforme a una serie de atributos, por cada 100 profesores. Los datos ofrecen un punto de partida para formar una caracterización de los profesores de cada grado escolar, e ilustran sus diferencias en rasgos personales, laborales y profesionales, dependiendo de las entidades federativas y niveles educativos a los que ellos pertenecen.

Nombre del indicador Características de los profesores de distintos grados y niveles educativos
Fórmula de cálculo $\frac{n_{ig}}{n_g} \times 100$ donde n_{ig} es el número de profesores que tienen el atributo i y enseñan en el grado g n_g es el número total de profesores que enseñan en el grado g Los atributos son: sexo, habla cotidiana de lengua indígena, nivel máximo de estudios, formación docente, capacitación continua, estabilidad laboral, función docente, empleo adicional, incorporado a carrera magisterial. Los grados van de 1º de primaria a 3º de secundaria
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Pruebas EXCALE

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

1.4.3. Relación entre la aportación estatal y la federal al gasto en educación básica

La medición anual de este indicador permite diferenciar e identificar el origen del financiamiento para la educación y expresar los montos en términos del total de la aportación para educación básica en las entidades federativas.

Nombre del indicador Relación entre la aportación estatal y la federal al gasto en educación básica
Fórmula de cálculo $(Aportación\ estatal / aportación\ federal) * 100$ Explicación: Relación porcentual entre la aportación estatal en educación básica y la aportación federal para el mismo rubro
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Cuentas públicas estatales y SHCP

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

Es importante resaltar que los indicadores del FAEB propuestos se refieren a la educación en general y no directamente a los recursos recibidos por el fondo en particular. Lo anterior, debido a que los estados aportan recursos propios a la educación y porque también existe un sistema de educación privado. Por esta razón, también es necesario dotar de mayor autonomía a los gobiernos estatales para que en realidad sean los responsables de la educación.

Asimismo, y al igual que con otros indicadores, es conveniente que éstos se utilicen para la elaboración de estudios rigurosos y sistemáticos; por ejemplo, no es correcto evaluar a una autoridad por el mero resultado de la prueba ENLACE; es necesario controlar por otros factores que intervienen en el desempeño.

2. Análisis de los indicadores del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

La dependencia coordinadora del FASSA es la Secretaría de Salud, la cual definió tres indicadores, dos de ellos clasificados como estratégicos y uno de gestión.

2.1. Indicador estratégico 1: porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente	$\frac{PAPC_{it}}{PR_{it}} * 100$ <p>Donde: <i>PAPC_{it}</i> es el número de partos atendidos por personal calificado en la SS y el IMSS-OPORTUNIDADES en la entidad <i>i</i> durante el trimestre <i>t</i> y <i>PR_{it}</i> denota los nacimientos estimados en población no derechohabiente</p>
Periodicidad	Trimestral

Éste es un indicador cuantitativo que mide la eficacia de las acciones realizadas para que cada vez menos mujeres tengan partos atendidos por individuos no calificados.

El indicador puede clasificarse como de propósito o de fin. La frecuencia de medición es trimestral; sin embargo, podría ser mensual. Un obstáculo para su correcto cálculo radica en cómo estimar la población no derechohabiente en cada entidad federativa. Por lo anterior, la información que brinda el indicador no es clara, ya que no se especifica cómo se estimará la población.

2.2. Indicador estratégico 2: egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Egresos hospitalarios por cada mil habitantes de población sin seguridad social	$\frac{TEH_{it} * 1000}{P_{it}}$ <p>Donde: TEH_{it} es el total de egresos hospitalarios registrados en unidades de atención para la población sin seguridad social en la entidad i en el mes t y P_{it} denota el total de la población sin seguridad social</p>
Periodicidad	Mensual

Este indicador tiene como propósito medir el porcentaje de personas atendidas en unidades de salud para la población sin seguridad social respecto al número total de personas sin seguridad social.

La sencillez para el cálculo del indicador se ve afectada por la ausencia de claridad sobre cómo estimar el total de la población sin seguridad social en cada entidad federativa.

2.3. Indicador de gestión 1: porcentaje de población estatal con sistema formal de abastecimiento cuya agua es monitoreada y cumple con la normatividad sanitaria

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de población estatal con sistema formal de abastecimiento cuya agua es monitoreada y cumple con la normatividad (normatividad sanitaria establecida)	$\frac{PECM_{it} * PFR_{it}}{M_i}$ <p>Donde:</p> $PFR_{it} = \sum_{j=1}^{M_i} \frac{DCRL_{jit} * 100}{MD_{jit}}$ <p>Donde: $PECM_{it}$ es el promedio de eficiencias de cloración municipal en la entidad i en el mes t, PFR_{it} es el promedio del factor de riesgo M_i denota al número total de municipios en el estado i, $DCRL_{jit}$ se refiere al total de determinantes de cloro residual libre en el municipio j de la entidad i en el mes t, y MD_{jit} denota la meta de determinaciones a realizar por entidad i</p>
Periodicidad	Mensual

Éste es un indicador que mide la eficacia en el suministro de agua potable y la calidad del agua que recibe la población. Además, permite saber qué porcentaje de los municipios de cada entidad federativa cuenta con un sistema formal de abastecimiento cuya agua es monitoreada y cumple con la normativa sanitaria establecida.

Por otra parte, no es posible determinar si los datos para calcular el indicador son claros, dado que no se proporcionan datos sobre los medios de verificación de la información. Sin embargo, cabe señalar que no se encontró ningún tipo de información relevante para el cálculo de este indicador dentro del acervo disponible de la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). En este sentido, el indicador resulta difícil de estimar y no es verificable.

2.4. Propuesta de indicadores para el FASSA

Lo primero que debe considerarse es la complejidad del sistema de salud, por lo que, al igual que en el caso del FAEB, los indicadores propuestos están relacionados con las entidades federativas y no sólo con los recursos recibidos por el fondo. En este sentido, es importante señalar que los sistemas de salud estatales sólo se encargan de la población no asegurada a través del IMSS, ISSSTE u otros sistemas de seguridad social atados al trabajo. Los indicadores que se proponen son los siguientes:

2.4.1. Población asegurada

El objetivo de este indicador es contar con una estimación de la población que no cuenta con algún tipo de seguro médico. La periodicidad que se propone para dicho indicador es quinquenal.

Nombre del indicador Población asegurada
Fórmula de cálculo <i>Población asegurada/Población total</i> <i>Población asegurada= Población con seguro médico incluyendo el Seguro Popular</i> <i>Población total=Población total del estado</i>
Periodicidad sugerida Cada cinco años
Medios de verificación Censos y conteos de población

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.2. Mortalidad materna

Este indicador mide el número de muertes maternas por cada 100 mil nacimientos vivos. La mortalidad materna se define como la muerte de una mujer durante su embarazo, parto, o dentro de los cuarenta y dos días después de la terminación, por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo, parto o puerperio o su manejo, pero no por causas accidentales.

Nombre del indicador Mortalidad Materna
Fórmula de cálculo $\frac{\text{muertes maternas}}{\text{nacimientos vivos}} \times 100,000$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.3. Mortalidad perinatal

Este indicador mide el número de muertes perinatales por cada 1,000 nacimientos. Se sugiere que la periodicidad de medición sea anual y la información se reporte a través de la Secretaría de Salud.

Nombre del indicador Mortalidad Perinatal
Fórmula de cálculo $\frac{\text{defunciones perinatales}}{\text{número de nacimientos}} \times 1,000$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.4. Mortalidad en menores de cinco años según sexo

Anualmente, se propone estimar la proporción de niños que fallecen antes de cumplir los cinco años de edad como aproximación a una medida que señale el riesgo de la población de morir previo a los primeros cinco años de vida.

Nombre del indicador Mortalidad en menores de cinco años según sexo
Fórmula de cálculo $\frac{\text{muertes de niños menores de 5 años}}{\text{número de niños menores de 5 años}} \times 10,000$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.5. Bajo peso al nacer

Este indicador permite observar la condición de salud de los neonatales, y medir la proporción de niños nacidos con bajo peso, como porcentaje del total de niños nacidos en un año.

Nombre del indicador Bajo peso al nacer
Fórmula de cálculo $\frac{\text{número de nacimientos con bajo peso}}{\text{número de nacimientos}} \times 100$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.6. Cobertura con esquema completo de vacunación en niños de un año

Esta medición permite registrar y valorar el avance anual de los niños menores de un año registrados en el censo nominal del Programa de Vacunación que cuentan con esquema de vacunación completo, como proporción del total de la población menor de un año de edad.

Nombre del indicador Cobertura con esquema completo de vacunación en niños de un año
Fórmula de cálculo $\frac{\text{niños con esquema de vacunación completo}}{\text{número de niños de 1 año}} \times 100$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.7. Mortalidad por cáncer cérvico-uterino en mujeres de 25 años y más

Este indicador permite conocer la tasa anual de mortalidad atribuida al cáncer cérvico-uterino por cada 100 mil mujeres de 25 y más años.

Nombre del indicador Mortalidad por cáncer cérvico-uterino en mujeres de 25 años y más
Fórmula de cálculo $\frac{\text{mortalidad por cáncer cérvico – uterino}}{\text{número de mujeres de 25 años y más}} \times 100,000$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.8. Mortalidad por complicaciones de diabetes estandarizada para hombres y mujeres

La tasa anual de mortalidad de la población atribuida a complicaciones por diabetes, permite calcular el número de muertes por dicha enfermedad estandarizada por cada 100,000 personas.

Nombre del indicador Mortalidad por complicaciones de diabetes estandarizada para hombres y mujeres
Fórmula de cálculo $\frac{\text{mortalidad por complicaciones de diabetes estandarizada}}{\text{población total}} \times 100,000$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.9. Mortalidad por complicaciones quirúrgicas de apendicitis, hernia abdominal, colelitiasis y colestitis en población de 5 a 64 años

Este indicador permite estimar la tasa anual de mortalidad por complicaciones asociadas a intervenciones quirúrgicas, como proporción del total de la población entre 5 y 64 años de edad, estandarizada por cada 100,000 habitantes.

Nombre del indicador Mortalidad por complicaciones quirúrgicas de apendicitis, hernia abdominal, colelitiasis y colestitis en población de 5 a 64 años
Fórmula de cálculo $\frac{\text{mortalidad por complicaciones quirúrgicas}}{\text{población de 5 a 64 años}} \times 100,000$
Explicación Tasa de mortalidad observada por complicaciones quirúrgicas de apendicitis, hernia abdominal, colelitiasis y colestitis por 100 mil habitantes de 5 a 64 años para hombres y mujeres
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.10. Porcentaje de mujeres entre 35 y 64 años que tuvieron la prueba de diagnóstico preventivo cérvico-uterino (papanicolau)

Esta medición permite estimar anualmente el riesgo de la población de mujeres entre 25 y 64 años de desarrollar cáncer cérvico-uterino como porcentaje del total de mujeres a quienes se les realizó un tratamiento de detección oportuna de cáncer cérvico-uterino.

Nombre del indicador Porcentaje de mujeres entre 25 y 64 años que se hicieron el papanicolau
Fórmula de cálculo $\frac{\text{mujeres entre 25 y 64 años con papanicolau}}{\text{mujeres de 25 a 64 años}} \times 100$
Explicación Porcentaje de mujeres en edad de mayor riesgo de desarrollar cáncer cérvico-uterino a quienes se les realizó la prueba de detección oportuna
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.11. Porcentaje de mujeres entre 25 y 64 años que tuvieron acceso a estudios clínicos de mastografía

Esta medición permite estimar anualmente el riesgo de la población de mujeres entre 25 y 64 años de desarrollar cáncer de mama como porcentaje del total de mujeres a quienes se les realizó un tratamiento de detección oportuna de cáncer cérvico-uterino.

Nombre del indicador Porcentaje de mujeres entre 25 y 64 años que se hicieron la mastografía
Fórmula de cálculo $\frac{\text{mujeres entre 25 y 64 años con mastografía}}{\text{mujeres de 25 a 64 años}} \times 100$
Explicación Porcentaje de mujeres en edad de mayor riesgo de desarrollar cáncer de mama a quienes se les realizó la prueba de detección oportuna
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Secretaría de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

2.4.12. Relación entre la aportación estatal y la federal al gasto en salud para población no asegurada

Este indicador permite diferenciar la fuente de financiamiento que cubre los gastos en salud de la población sin seguridad social, y estima la aportación estatal al gasto en salud para población no asegurada como porcentaje de la aportación federal para población no asegurada.

Nombre del indicador Relación entre la aportación estatal y la federal al gasto en salud para población no asegurada
Fórmula de cálculo $\frac{\text{aportación estatal al gasto en salud para población no asegurada}}{\text{aportación federal para población no asegurada}} \times 100$
Explicación: Relación porcentual entre la aportación estatal en salud para la población no asegurada y la aportación federal para el mismo rubro
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Sistema de Cuentas Estatales y Nacionales de Salud

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

3. Análisis de los indicadores del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

La Secretaría de Desarrollo Social, dependencia coordinadora del FAIS, definió ocho indicadores para medir el desempeño de este fondo, de los cuales uno es estratégico y los demás de gestión.

3.1. Indicador estratégico 1: porcentaje de municipios que redujeron su masa carencial

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de municipios que redujeron su masa carencial	$\left[\frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} \right] \times 100$ <p>Donde x_i puede tomar los siguientes valores: 1: si la masa carencial del municipio i calculada con los datos del Censo General de Población y Vivienda 2010 es menor a la calculada con los datos del Censo General de Población y Vivienda 2000 0: si la masa carencial del municipio i calculada con los datos del Censo General de Población y Vivienda 2010 es mayor a la calculada con los datos del Censo General de Población y Vivienda 2000 n: es el número total de municipios del estado</p>
Periodicidad	10 Años

Se considera que el indicador presenta un acierto al estar relacionado directamente con la distribución del fondo, pues mide la disminución de la masa carencial, concepto utilizado en la fórmula de distribución del artículo 34 de la LCF.

Este indicador, que busca medir el avance de cada una de las entidades federativas a través del comportamiento de sus municipios, parece responsabilizar a las entidades federativas de la actuación de estos últimos cuando, dadas las reglas y características del FAIS, los gobiernos municipales son los directamente responsables de ejercer los recursos. Tal como está construido el indicador puede presentarse el caso de que el índice a nivel entidad federativa mejore, pero que exista un número considerable de municipios que retrocedan en su avance.

Por lo tanto, se considera que el indicador debería establecerse para cada uno de los municipios: si los recursos son municipales, el indicador debe ser municipal. Además, si se establece el indicador a nivel municipal, con una operación sencilla se podría estimar el índice estatal aquí propuesto.

Independientemente de lo anterior, el indicador a nivel estatal es sensible al número de municipios que tiene cada estado, afectando negativamente o beneficiando a aquellos con pocos municipios, respecto de aquellos con muchos municipios. Por ejemplo, en Baja California, la actuación de uno de sus municipios representa 25 puntos porcentuales (Baja California

sólo tiene cuatro municipios), mientras que, por ejemplo, un municipio del estado de Puebla representa sólo 0.007 puntos (Puebla cuenta con 140 municipios). Esta situación no es menor, pues, como ya se mencionó, los responsables de los recursos del fondo son los municipios y no los gobiernos estatales.

La periodicidad de medición de este indicador es cada diez años, lo cual es coherente con el indicador y con el objetivo que persigue el FAIS. Sin embargo, en virtud de que las administraciones municipales son de tres años, no hay una medición directa en al menos dos o tres presidentes municipales o administraciones.

El medio de verificación o fuente de información del indicador es el Censo de Población y Vivienda, por lo que la estimación del indicador, así como su verificación, son factibles. Si bien se entiende que el Censo de Población no tiene una variable de ingreso, necesaria para estimar la masa carencial, se sugiere analizar la posibilidad de contar con un indicador que pueda medirse al menos cada cinco años.

3.2. Indicador de gestión 1: porcentaje de municipios que informan sobre el uso de los recursos del FAIS a tiempo y con información de calidad

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de municipios que informan sobre el uso de los recursos del FAIS en tiempo y con información de calidad	$\left[\frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} \right] \times 100$ <p>Donde x_i es una variable dicotómica, la cual toma el valor de:</p> <p>1: si en los registros del reporte trimestral de la inversión de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal se identifica el año de procedencia de los recursos financieros, la composición de la inversión* y si las etiquetas reportadas corresponden únicamente a las permitidas por el fondo</p> <p>0: en caso de que no cumpla con cualquiera de éstas</p> <p>n: es el número total de municipios</p> <p>*Se refiere a que es posible identificar si la obra se financia con diversas fuentes</p>
Periodicidad	Trimestral

El indicador está clasificado como de gestión y, de acuerdo con la MML, es un indicador de actividad que reporta cómo se están comportando los municipios con relación a los informes que deben reportar en el Sistema de Formato Único (SFU). Sin embargo, se presenta el mismo problema que el indicador anterior, ya que mide el desempeño de los estados y no directamente de los municipios.³ Se considera que es preferible establecer este indicador a nivel municipal y con esta información generar el indicador estatal.

³ Los recursos del Ramo 33 se distribuyen de la Federación a los estados, y éstos los transfieren a los municipios para que los ejerzan directamente. Sin embargo, las entidades federativas determinan los tiempos para la entrega de los recursos y, en ocasiones, los montos que recibe cada municipio, dependiendo de la discrecionalidad y el margen de acción normada en sus leyes de Contabilidad Gubernamental Estatal.

El indicador es verificable y replicable en la medida que la información del SFU sea pública.

Es importante establecer de manera clara y específica la oficina o dependencia responsable de decidir si la información reportada es de calidad, atributo que mide el indicador, y cómo se va a valorar lo anterior.

3.3. Indicadores de gestión 2 y 3

3.3.1. Porcentaje del FISM invertido en el municipio en integración y desarrollo

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje del FISM invertido en el municipio en integración y desarrollo	$(\text{Recursos invertidos del FISM en las etiquetas de infraestructura básica educativa + caminos rurales+ infraestructura básica de salud + infraestructura productiva rural}) * 100 / \text{Recursos totales invertidos del FISM en el municipio}$
Periodicidad	Trimestral

3.3.2. Porcentaje del FISM invertido en el municipio en urbanización

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje del FISM invertido en el municipio en urbanización	$(\text{Recursos invertidos del FISM en las etiquetas de urbanización municipal} / \text{Recursos totales invertidos del FISM en el municipio}) * 100$
Periodicidad	Trimestral

Los indicadores descritos muestran información relevante sobre los rubros en los que se ejercen los recursos del fondo. En estos indicadores no se especifican los medios de verificación, pero se considera que son de fácil cálculo y con costos bajos, siempre y cuando la información administrativa sea pública y se genere con oportunidad.

Se sugiere analizar la posibilidad de establecer una periodicidad anual para este indicador, ya que la construcción de cierto tipo de obras públicas depende de la estación del año o de otro tipo de cuestiones que provocan que una estimación trimestral, como está planteada, pueda resultar irrelevante o que arroje información no adecuada.

3.4. Indicador de gestión 5: porcentaje de potencialización de los recursos

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de potencialización de los recursos	$(\text{Recursos complementarios a los de FISM invertidos en las mismas obras que los recursos del FISM en municipio } j \text{ del año } i / \text{Recursos del FISM del municipio } j \text{ invertidos en el año } i) * 100$
Periodicidad	Trimestral

Este indicador muestra el porcentaje de recursos propios del municipio utilizados en acciones en las que también se destinan los recursos del FISM.

La periodicidad de medición de este indicador es trimestral, lo cual resulta adecuado. Aun cuando se considera que el indicador es fácil de estimar y replicable, es necesario que se especifiquen con claridad los medios de verificación.

3.5. Indicador de gestión 6: porcentaje de ejecución de los recursos

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de ejecución de los recursos (eficiencia)	$(\text{Recurso ejercido en el año } i / \text{Recurso suministrado en el año } i) * 100$
Periodicidad	Anual

Este indicador de actividad mide la proporción de los recursos del fondo ejercidos en un año. La periodicidad de medición anual es correcta, si se consideran los periodos de ejecución de los recursos y las características de las obras o acciones.

3.6. Indicador de gestión 7: recursos del FISE invertidos en acciones de beneficio intermunicipal

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Recursos del FISE invertidos en acciones de beneficio intermunicipal	$(\text{Recurso ejercido en el año } i / \text{Recurso suministrado en el año } i) * 100$
Periodicidad	Anual

Este indicador busca incentivar obras y acciones que beneficien a más de un municipio del FAIS y es el único que hace referencia al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), es decir, la porción estatal del fondo.

Un problema potencial de este indicador es que no se define la forma en que se valoraría si una obra beneficia a más de un municipio; es decir, cómo se medirán las externalidades positivas de las acciones. Lo anterior es importante, pues es posible que las obras beneficien a más de un municipio; por lo tanto, el indicador alcanzaría su puntaje máximo (100 por ciento) la mayoría de las veces.

Un buen indicador debe ser fácil de estimar y a un bajo costo. En este caso, no resulta claro qué instancia será la responsable de efectuar esta medición y el costo que implicaría su cálculo.

3.6. Propuesta de indicadores para el FAIS

3.6.1. Cambio en la masa carencial por entidad federativa

Se sugiere que la periodicidad de este indicador sea cada diez años y acorde con la información derivada del censo de población. La medición permitirá estimar el aumento o la disminución de la masa carencial en las entidades federativas.

Nombre del indicador 1 Cambio en la masa carencial por entidad federativa
Fórmula de cálculo $Cambio\ MC = (MC_t / MC_{t-1}) * 100$
Periodicidad sugerida Cada 10 años
Medios de verificación Censos generales de Población y Vivienda del INEGI

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

3.6.2. Rezago en electricidad, agua potable y drenaje

Este indicador pretende medir el avance o retroceso en la provisión de infraestructura de servicios básicos de las viviendas estimando la cantidad de hogares que disponen de los servicios de electricidad, agua potable y drenaje.

Nombre del indicador 2 Rezago en electricidad, agua potable, y drenaje
Fórmula de cálculo $Cambio\ SP_i = (SP_{it} / SP_{it-1}) * 100$ Donde: SP_i = porcentaje de hogares que cuentan respectivamente con el servicio público i . I = electricidad, agua potable y drenaje
Periodicidad sugerida Cada 5 años
Medios de verificación Censos generales de Población y Vivienda y conteos de población del INEGI

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

Además de estos indicadores se propone conservar los tres indicadores antes descritos. Los indicadores aquí propuestos consideran que los casos de corrupción o de cumplimiento de las reglas con relación al uso de los recursos están a cargo de la ASF.

4. Análisis de los indicadores del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)

La SHCP, dependencia coordinadora del FAFM, presenta tres indicadores para medir el desempeño de este fondo, de los cuales dos son clasificados como estratégicos y uno de gestión.

4.1. Indicador estratégico 1: índice de aplicación prioritaria de recursos

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de aplicación prioritaria de recursos	$IAPR = (Gof + Ga + Gsp + Gi) / GTFORTAMUN * 100$
	<p>Donde:</p> <p>IAPR: índice de aplicación prioritaria de recursos</p> <p>Gof: gasto pagado en obligaciones financieras (incluye servicio de la deuda –amortización más intereses– y gasto devengado no pagado, corriente o de capital, y servicios personales de áreas prioritarias en los sectores de salud y seguridad pública: maestros, médicos, paramédicos, enfermeras y policías)</p> <p>Ga: gasto pagado en pago por derechos de agua</p> <p>Gsp: gasto pagado en seguridad pública</p> <p>Gi: gasto pagado en inversión</p> <p>GTFORTAMUN: gasto total pagado con cargo a FORTAMUN (incluye, además, otros gastos corrientes, distintos de servicios)</p>
Periodicidad	Trimestral

El indicador es fácil de estimar y es congruente con el objetivo que persigue este fondo, de acuerdo con lo establecido en la LCF. Si bien este indicador es considerado como estratégico, no es un indicador de fin ni de propósito, tal como lo establece la MML.

La SHCP propone una frecuencia de medición trimestral; sin embargo, es recomendable que sea anual, pues a lo largo del año hay diversos factores, como el clima u otros elementos, que pueden influir en la distribución del gasto y que, por lo tanto, hacen irrelevante una medición trimestral. La facilidad y el costo del indicador dependerá de la información que desarrollen los municipios.

4.2. Indicador estratégico 2: índice de fortalecimiento financiero

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de fortalecimiento financiero	$IFF = FORTAMUNDF / IPMD$
	<p>Donde:</p> <p>IFF: índice de fortalecimiento financiero</p> <p>FORTAMUNDF: recursos totales ministrados del FORTAMUNDF por municipio o demarcación territorial.</p> <p>IPMD: ingresos propios registrados municipales o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluye: impuestos: predial, nóminas y otros impuestos; y otros: derechos, productos, aprovechamientos.</p>
Periodicidad	Trimestral

El segundo indicador muestra la relación entre los recursos del FAFM recibidos por el municipio y sus ingresos propios. En virtud de que este fondo se distribuye de acuerdo con la población de cada municipio, su indicador mide los ingresos propios per cápita. En este sentido, parece que el indicador pretende medir el esfuerzo fiscal de los municipios; de ser el caso, deberían considerarse otras variables en su medición.

Al igual que con el indicador anterior, debe tomarse en cuenta para su periodicidad (trimestral) que cada municipio presenta estacionalidades definidas y posibles diferencias en normativa, por lo que las comparaciones entre estos municipios en un mismo trimestre podrían carecer de sentido.

Los dos indicadores anteriores se proponen como estratégicos; no obstante, no son ni de fin ni de propósito. Lo anterior, posiblemente está relacionado con la falta de un objetivo claro en el FAFM; las áreas en las que se pueden aplicar sus recursos son diversas y, en ocasiones, ambiguas.

4.3. Indicador de gestión 1: índice de logro operativo

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de logro operativo	$APMF = \left(\sum_i^n \frac{RE_i}{TE} * \frac{AM_i}{MP_i} \right) \times 100$ <p>Donde: <i>APMF</i>: avance porcentual de las metas del fondo. <i>RE</i>: recursos ejercidos. <i>TE</i>: total de recursos ejercidos del fondo –sin contar sueldos y servicios. <i>AM</i>: avance de las metas –sin contar sueldos y servicios. <i>MP</i>: metas programadas. <i>i</i>: proyecto, programa, obra o acción. <i>n</i>: enésimo proyecto, programa, obra o acción. Σ: sumatoria.</p>
Periodicidad	Trimestral

Este indicador busca medir el desarrollo de las obras a lo largo del año mezclando los avances con los recursos ejercidos. Un problema potencial es que no especifica la fuente de información de las metas y si éstas pueden modificarse durante el año.

4.4. Propuesta de indicadores para el FAFM

4.4.1. Esfuerzo fiscal

Nombre del indicador Esfuerzo fiscal
Fórmula de cálculo $EF = \text{Ingresos propios} / \text{Ingreso del municipio}$
Periodicidad sugerida Cada 5 años
Medios de verificación Finanzas Públicas del municipio (pueden usarse las establecidas por el INEGI) y el Censo de Población y el Conteo de Población del INEGI. Con esta información es posible estimar un proxy de PIB municipal como lo hace el PNUD para la elaboración del IDH

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

Como se anota en las conclusiones de este informe, se propone analizar la posibilidad de trasladar este fondo al Ramo 28, o bien, incluir sus montos en el FAIS. Si el fondo se conserva, los indicadores propuestos sólo serían dos. El primero es el ya propuesto y que tiene como nombre índice de aplicación prioritaria de recursos, y el segundo sería el aquí propuesto.

5. Análisis de los indicadores del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Con relación al FAM-asistencia social, se presenta un solo indicador que se considera como estratégico, y cuyo objetivo es verificar la calidad de la asistencia alimentaria.

5.1. Indicador estratégico 1: mejoramiento de la asistencia social alimentaria

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Mejoramiento de la asistencia social alimentaria	$\frac{(ApAlim\ FQ + ApAlim\ CQ)}{ApAlim\ Tot}$ <p>Donde: <i>ApAlimFQ</i>: Número de apoyos alimentarios fríos con calidad nutrimental distribuidos en el periodo. <i>ApAlimCQ</i>: Número de apoyos alimentarios fríos con calidad nutrimental distribuidos en el periodo. <i>ApAlimTot</i>: Número total de apoyos distribuidos en el periodo.</p>
Periodicidad	Anual

Este indicador tiene como objetivo estimar el porcentaje de desayunos con determinada calidad nutricional respecto al total de apoyos alimentarios recibidos en el periodo. En este sentido, se considera importante que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral Familiar (SNDIF), institución encargada de la administración del FAM-asistencia Social, menciona las fuentes o medios de verificación del indicador.

5.2. Propuesta de indicador para el FAM

Para este fondo es necesario contar con indicador que mida la calidad de los desayunos escolares; se propone un indicador referente al estado de nutrición de los alumnos. Es preciso señalar que este indicador sólo puede ser utilizado en estudios o evaluaciones concretas, pues el estado de nutrición depende de diversos factores y programas públicos, por lo que no puede atribuirse únicamente a este componente; por lo tanto, para observar su posible impacto se requieren estudios rigurosos con las técnicas estadísticas adecuadas.

5.2.1. Porcentaje de alumnos de 1° y 6° de primaria que se encuentran por debajo del estándar nacional de talla y nutrición

Este indicador permite identificar la proporción de alumnos entre 1° y 6° de primaria que están por debajo del estándar de talla y nutrición de acuerdo con su edad y sexo. Porcentajes elevados de este indicador reflejan que la mayor parte de los alumnos presentan deficiencias de talla y nutrición, las cuales suelen acarrear problemas de salud que afectan sensiblemente el desempeño escolar. El indicador permite distinguir entre entidades federativas, niveles educativos y modalidades en las que los niños se encuentran en estados de nutrición inadecuada para el alcance de los objetivos de logro escolar.

Nombre del indicador Porcentaje de alumnos de 1° y 6° de primaria que se encuentran por debajo del estándar nacional de talla y nutrición
Fórmula de cálculo $\frac{A_g^{etn}}{A_g} \times 100$
Donde: A_g^{etn} son los alumnos en el grado educativo <i>g</i> que se encuentran por debajo del estándar de talla y nutrición <i>g</i> : es el grado educativo que va de 1° a 6° de primaria, según sea el caso <i>etn</i> : es el estándar de talla y nutrición <i>A_g</i> : es el total de alumnos que se encuentran cursando el grado escolar <i>g</i>
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación INEE. Estimaciones basadas en el Censo Nacional de Peso y Talla levantado por el DIF, 2004

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

6. Análisis de los indicadores del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Al igual que con el FAEB, la SEP es la dependencia coordinadora del FAETA, para el cual se proponen tres indicadores estratégicos.

6.1. Indicador estratégico 1: índice de rezago educativo 15-39 años

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de rezago educativo 15-39 años	$\frac{ADCEb_{it}}{PTot15-39_{it}} * 100$ <p>Donde: <i>ADCEb_{it}</i>: se refiere al número de adultos de 15 a 39 años con educación básica concluida <i>PTot15-39_{it}</i>: a la población total de 15 a 39 años en la entidad <i>i</i> en el año <i>t</i></p>
Periodicidad	Anual

El objetivo de este indicador es medir la eficacia de las actividades que las entidades federativas han realizado para reducir el número de adultos entre 15 y 39 años con rezago educativo. Es un indicador adecuado y fácil de calcular. Asimismo, permite estimar el porcentaje de adultos entre 15 y 39 años de edad con rezago educativo respecto del total de adultos en ese rango de edades.

No es claro si este indicador mide la eficacia del sistema de educación para adultos o la del sistema de educación básica. Se propone que la frecuencia de cálculo sea anual, lo cual es congruente con los objetivos de la medición.

6.2. Indicador estratégico 2: índice de incremento de matrícula (CONALEP)

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de incremento de matrícula (CONALEP)	$\frac{MCONALEP_{it}}{MCONALEP_{i,t-1}} * 100$ <p>Donde: <i>MCONALEP_{it}</i>: es la matrícula de los servicios de CONALEP en la entidad <i>i</i> durante el ciclo escolar <i>t</i> <i>MCONALEP_{i,t-1}</i>: es la matrícula de los servicios de CONALEP en la entidad <i>i</i> durante el ciclo escolar <i>t-1</i></p>
Periodicidad	Anual

El índice de incremento de matrícula es un indicador que permite saber qué tanto ha aumentado o decrecido la matrícula de inscripción del CONALEP de cada entidad federativa respecto al año anterior. Es un indicador fácil de calcular. Puede clasificarse como de propósito y su frecuencia es anual.

6.3. Indicador estratégico 3: eficiencia terminal CONALEP

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Eficiencia Terminal CONALEP	$\left(\frac{EgCONALEP_{it}}{NICONALEP_{i,t-2}} \right) * 100$ <p>Donde: $EgCONALEP_{it}$: es número de egresados en el estado i del ciclo escolar i y $NICONALEP_{i,t-2}$: denota a alumnos de nuevo ingreso a los servicios del CONALEP del ciclo escolar $t-2$ en la entidad i.</p>
Periodicidad	Anual

El indicador de eficiencia terminal permite conocer el porcentaje de alumnos que logra terminar sus estudios respecto del total que se inscribe en el CONALEP. Puede ser clasificado como de propósito y su frecuencia de cálculo es anual.

6.4. Propuesta de indicadores del FAETA

6.4.1. Porcentaje de población analfabeta de 15 a 64 años

El indicador señala las diferencias en un quinquenio del número de personas de 15 a 64 años que no saben leer ni escribir. Porcentajes cercanos a cien significan que los jóvenes y adultos de México no están alfabetizados y no pueden emplear las habilidades de lectura y escritura en su vida cotidiana, pues carecen de la capacidad para comprender y redactar un recado.

Nombre del indicador
Porcentaje de población analfabeta de 15 a 64 años
<p>Fórmula de cálculo</p> $\frac{P_{ge}^{analf}}{P_{ge}} \times 100$ <p>donde</p> P_{ge}^{analf} es el número de personas analfabetas en el grupo de edad ge P_{ge} es la población en el grupo de edad ge <p>ge: denota los siguientes grupos de edades: 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 El indicador se desagrega por sexo</p>
<p>Periodicidad sugerida</p> Cada 5 años
<p>Medios de verificación</p> INEE. Estimaciones basadas en el Censo Nacional de Peso y Talla levantado por el DIF, 2004

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) es la dependencia coordinadora del FASP y propone tres indicadores, dos estratégicos y uno de gestión.

7.1. Indicador estratégico 1: tiempo de atención a la sociedad en los centros de control, comando, cómputo y comunicaciones (C4s) del Ramo 33

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Tiempo de atención a la sociedad en los centros de control, comando, cómputo y comunicaciones (C4s) del Ramo 33	$\frac{HA_{it} - HR_{it}}{LLR_{it}}$ <p>Donde: HR_{it}: se refiere a la hora de registro de la llamada de auxilio en la entidad i durante el trimestre t HA_{it}: se refiere a la hora de llegada al lugar de los hechos en la entidad i durante el trimestre t y LLR_{it}: es el número total de llamadas registradas en el sistema en la entidad i durante el trimestre t</p>
Periodicidad	Trimestral

Este indicador trata de cuantificar la capacidad de respuesta de los cuerpos de seguridad pública a partir del momento en que se les notifica alguna emergencia. El indicador es poco claro, ya que, a pesar de que se entiende que las variables HA_{it} y HR_{it} se refieren a promedios trimestrales, no lo menciona explícitamente.

Tampoco se especifica si primero se calcula el promedio de las diferencias $HA_{it}-HR_{it}$ en el trimestre y después se divide esta cantidad entre el total de llamadas durante el trimestre, o si se calcula todo el indicador por hora (o día) y después se divide entre el número de horas (o días) en el trimestre.

Si el indicador se calcula primero promediando las diferencias $HA_{it}-HR_{it}$ $((100*1+9*90)/91 = 10)$ y dividiendo esta cantidad entre el total de llamadas durante el trimestre (1,090), el indicador tomaría el valor 0.009. Por otro lado, si se calcula todo el indicador por día y después se divide entre el número de días en el trimestre $((100/1000)*1 + (9/1)*90)/91$, el valor del indicador sería 8.9.

7.2. Indicador estratégico 2: porcentaje de la eficiencia en las metas de profesionalización de las corporaciones policiales del Ramo 33

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de la eficiencia en las metas de profesionalización de las corporaciones policiales del Ramo 33	$\frac{1}{2} * \left(\frac{EA_{it}}{EC_{it}} + \frac{EC_{it}}{EP_{it}} \right) * 100$ <p>Donde: <i>EA_{it}</i>: se refiere a los elementos en formación inicial, continua y especializada aprobados conforme a los estándares de aprovechamiento establecidos por la academia en la entidad <i>i</i> durante el trimestre <i>t</i> <i>EC_{it}</i>: se refiere a los elementos en formación inicial, continua y especializada capacitados en la entidad <i>i</i> durante el trimestre <i>t</i> y <i>EP_{it}</i>: se refiere a los elementos en formación inicial, continua y especializada programados en la entidad <i>i</i> durante el trimestre <i>t</i></p>
Periodicidad	Trimestral

El nombre de este indicador no es adecuado; de acuerdo con la definición de su fórmula, el indicador pretende medir la eficacia del proceso de profesionalización de nuevos elementos, y no la eficiencia de dicho proceso. El indicador es claro, objetivo y debe ser relativamente fácil y económico calcularlo. Por otro lado, la frecuencia con que la SSP propone su medición será congruente sólo si el proceso de profesionalización dura menos de tres meses.

7.3. Indicador de gestión 1: porcentaje de gasto del Ramo 33, ejercido en el eje estratégico de profesionalización

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Porcentaje de gasto del Ramo 33, ejercido en el eje estratégico de profesionalización	$\frac{1}{2} * \left(\frac{PE_{it}}{PP_{it}} + \frac{MA_{it}}{MP_{it}} \right) * 100$ <p>Donde: <i>PE_{it}</i>: se refiere al presupuesto ejercido del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia en la entidad <i>i</i> durante el ejercicio fiscal del año <i>t</i> <i>PP_{it}</i>: es el presupuesto programado del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia. <i>MA_{it}</i>: es la meta alcanzada del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia. <i>MP_{it}</i>: es la meta programada del Ramo 33 en el eje de profesionalización en sus vertientes de seguridad pública y procuración e impartición de justicia.</p>
Periodicidad	Anual

El indicador de gestión propuesto por la SSP es un indicador cuantitativo que mide la capacidad de gestión del programa de profesionalización de las policías del país, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros; es decir, es un indicador que mide, según la MML, economía.

En este caso, la SSP lo clasificó de manera correcta como de gestión, pues es un indicador de actividades dentro de la lógica de la MML. La periodicidad de medición propuesta por la SSP es anual; sin embargo, si las metas y la administración de recursos son trimestrales, el indicador también podría medirse trimestralmente.

8. Análisis de los indicadores para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

La SHCP, dependencia coordinadora del FAFEF, presenta cuatro indicadores para medir el desempeño de este fondo, de los cuales tres son clasificados como estratégicos y uno de gestión.

8.1. Indicador estratégico 1: índice del impulso al gasto de inversión

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice del impulso al gasto de inversión	$IGI = (GI / IED) * 100$
	Donde: IGI: impulso al gasto de inversión GI: gasto en inversión IED: ingreso estatal disponible, que incluye lo siguiente: <ul style="list-style-type: none">• Ingresos propios• Ingresos federales por concepto de participaciones y aportaciones• Subsidios• Gasto reasignado• Financiamientos Excluye: <ul style="list-style-type: none">• Participaciones y aportaciones federales para municipios• Transferencias federales para municipios
Periodicidad	Trimestral

El primer indicador estratégico es la proporción del gasto en inversión de los recursos del fondo respecto al ingreso estatal disponible. El indicador pretende estimar qué porcentaje de los recursos del fondo se destinan a la inversión.

La facilidad de estimación de este indicador depende de la información disponible y de la correcta especificidad del rubro gasto de inversión. Considerando que los gastos de inversión no se realizan de modo necesario en un corto plazo, sería conveniente que el estimador se midiera anualmente y no de forma trimestral. Además, es preciso que se especifiquen con claridad los medios de verificación correspondientes.

8.2. Indicador estratégico 2: contribución al fortalecimiento financiero

El segundo indicador llamado contribución al fortalecimiento financiero mide los ingresos propios de los estados como porcentaje de los ingresos estatales disponibles (en los que se incluyen participaciones y aportaciones).

La construcción del indicador sugiere que se pretende medir el esfuerzo fiscal de los estados; de ser el caso, deberían considerarse otras variables en su medición, al igual que en el caso del FAFM.

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Contribución al fortalecimiento financiero	$CFF = (IP / IED) * 100$
	Donde: CFF: contribución al fortalecimiento financiero IP: ingresos propios de acuerdo con las leyes estatales IED: ingreso estatal disponible, que incluye lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos propios • Ingresos federales por concepto de participaciones y aportaciones • Subsidios • Gasto reasignado • Financiamientos Excluye: <ul style="list-style-type: none"> • Participaciones y aportaciones federales para municipios • Transferencias federales para municipios
Periodicidad	Trimestral

8.3. Indicador estratégico 3: índice de impacto de deuda pública

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de impacto de la deuda pública	$IDP = (SDD / IED) * 100$
	Donde: IDP: cargo de la deuda pública. SDD: saldos de la deuda directa al 31 de diciembre del año anterior (excluye deuda contingente –de los municipios y de las entidades paraestatales) IED: ingreso estatal disponible, que incluye lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos propios • Ingresos federales por concepto de participaciones y aportaciones • Subsidios • Gasto reasignado • Financiamientos Excluye: <ul style="list-style-type: none"> • Participaciones y aportaciones federales para municipios • Transferencias estatales para municipios
Periodicidad	Anual

El tercer indicador tiene el objetivo de estimar el porcentaje que representa la deuda pública del Estado respecto a los ingresos estatales disponibles. Es de fácil estimación y la información que lo alimenta se genera periódicamente, por lo que su cálculo presenta un costo bajo y es verificable en el tiempo.

Un elemento común en los tres indicadores presentados del FAFEF es que, si los analizamos a la luz de la MML, ninguno mide los resultados de los fondos a nivel fin o propósito, a pesar de que la SHCP los proponga como estratégicos.

De la misma manera que con el FAFM, una explicación a esta situación proviene del hecho de que no existe un objetivo preciso y claro del fondo. Además, la normativa vigente permite que sus recursos se puedan aprovechar para una amplia variedad de temas, lo cual incen-

tiva a utilizarlos como transferencias no condicionadas.

En este mismo contexto, existe una contradicción entre los dos últimos indicadores que buscan analizar aspectos de las finanzas públicas de las entidades federativas: por un lado, la definición de los indicadores sugiere que se busca impulsar un buen comportamiento fiscal, y por otro, la LCF permite que las entidades federativas puedan utilizar los recursos del FAFEF para pagar deuda o sanear sistemas de pensiones, entre otros aspectos. De ahí que no exista una lógica entre los indicadores propuestos y la fórmula de distribución del fondo.

8.4. Indicador de gestión 1: índice de logro operativo

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo
Índice de logro operativo	$APMF = \left(\sum_i^n \frac{RE_i}{TE} * \frac{AM_i}{MP_i} \right) \times 100$ <p>Donde: <i>APMF</i>: avance porcentual de las metas del fondo <i>RE</i>: recursos ejercidos <i>TE</i>: total de recursos ejercidos del fondo –sin contar sueldos y servicios <i>AM</i>: avance de las metas –sin contar sueldos y servicios <i>MP</i>: metas programadas <i>i</i>: proyecto, programa, obra o acción <i>n</i>: enésimo proyecto, programa, obra o acción Σ: sumatoria</p>
Periodicidad	Trimestral

El último indicador, clasificado como de gestión, mide el avance de las obras y metas propuestas a lo largo del año. Es un indicador claro y fácil de estimar si existe la información; además, su periodicidad es adecuada. Es verificable siempre y cuando la información sea pública; sin embargo, no queda claro qué instancia será la responsable de establecer las metas del indicador.

8.5. Propuesta de indicador para el FAFEF

8.5.1. Esfuerzo fiscal

Este indicador tiene como propósito estimar anualmente la proporción de los ingresos propios de las entidades federativas como porcentaje del PIB estatal (excluyendo las transferencias de la Federación hacia los estados).

Nombre del indicador Esfuerzo fiscal
Fórmula de cálculo $EF = \text{Ingresos propios} / \text{PIB estatal}$
Periodicidad sugerida Anual
Medios de verificación Finanzas Públicas del Estado (pueden usarse las establecidas por el INEGI) y el PIB estatal estimado por el INEGI

Fuente: estudio "Evaluación estratégica del Ramo 33" desarrollado por El Colegio de México para el CONEVAL, 2009.

Asimismo, al igual que con el FAFM, se recomienda pasar este fondo al Ramo 28, pero si se considera que debe permanecer en el 33, se propone conservar dos de los indicadores ya mencionados; el primero de ellos se refiere al gasto en inversión, que tiene como nombre índice del impulso al gasto de inversión, y el segundo, a la deuda pública estatal, índice de impacto de deuda pública.



ANEXO II.

**Cálculo de los recursos
destinados a los fondos que
integran el Ramo 33**

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

1.1. Asignación de recursos

El monto de los recursos del FAEB se discute cada año en el Congreso y se publica en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su capítulo V, artículos 26, 27 y 28, establece que los recursos que reciban los estados a través de este fondo, deberán ejercerse de manera exclusiva para financiar las atribuciones señaladas en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE); es decir, los recursos deberán destinarse al financiamiento de las necesidades de la educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial y normal, y demás para la formación de maestros. Los elementos considerados en la determinación de los recursos son:

- I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- II. Los recursos presupuestarios que, con cargo al FAEB, se hayan transferido a las entidades federativas, de acuerdo con el PEF, durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, agregándole lo siguiente:
 - Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio PEF.
 - El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior.
 - La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

1.2. Distribución de los recursos

La determinación de los recursos del FAEB especifica en su fórmula que las transferencias que le son asignadas a cada estado, dependen de las transferencias que éstos hayan recibido durante el año anterior. A este monto se le añade un porcentaje de la diferencia entre el tamaño del fondo del presente año y del año anterior. El porcentaje que le corresponde a cada estado está determinado por la proporción que su matrícula pública de educación básica representa del total a nivel nacional; la proporción que su matrícula pública, ponderada por un índice de calidad educativa, representa del total nacional; y la proporción que su gasto en educación básica, ponderado por las transferencias que el estado recibe a través del FAEB, representa del total nacional. La LCF especifica que todas las cifras requeridas para el cómputo de la fórmula de asignación han de ser proporcionadas por la SEP.

Fórmula:

$$T_{i,t} = T_{i,t-1} + (FAEB_t - FAEB_{t-1})(0.2C1_{i,t} + 0.5C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t} + 0.2C4_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{B_{i,t}}{\sum_i B_{i,t}}$$

$$B_{i,t} = \left(\frac{FAEB_{t-1}}{M_{N,t-1}} - \frac{T_{i,t-1}}{M_{i,t-1}} \right) M_{i,t-1}$$

$$C2_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{M_{i,t-1}}{\sum_i M_{i,t-1}}$$

$$C4_{i,t} = \frac{\frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}{\sum_i \frac{G_{i,t-1}}{FAEB_{i,t-1}}}$$

En donde

- $C1_t$ son los coeficientes de distribución del FAEB de la entidad i en el año en que se realiza el cálculo.
- $T_{i,t}$ es la aportación del fondo a que se refiere este artículo, que corresponde al estado i en el año para el cual se realiza el cálculo y que no podrá ser menor a $T_{i,t-1}$ actualizada por la inflación del año inmediato anterior.
- $T_{i,t-1}$ es la aportación del fondo a que se refiere este artículo que le correspondió al estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.

- $FAEB_t$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional determinado en el PEF del año para el cual se efectúa el cálculo.
- $FAEB_{t-1}$ es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal a nivel nacional en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $M_{i,t-1}$ es la matrícula pública de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $M_{N,t-1}$ es la matrícula pública nacional de educación básica que determine la Secretaría de Educación Pública en el año anterior para el cual se efectúa el cálculo.
- $IC_{i,t}$ es el índice de calidad educativa que determine la Secretaría de Educación Pública para el estado i en el año t .
- $G_{i,t}$ es el gasto estatal en educación básica del estado i en el año t , que determine la Secretaría de Educación Pública.

En caso de que después de aplicar la fórmula anterior haya sobrantes en el fondo, éstos se distribuirán entre todos los estados de acuerdo con su proporción de matrícula pública como porcentaje del total nacional; es decir, conforme al segundo coeficiente de la fórmula. La fórmula del FAEB no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho fondo éste sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del fondo en el año inmediato anterior.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

2.1. Asignación de recursos

Los recursos de este fondo se determinan en el Congreso; el monto acordado se publica en el PEF correspondiente a cada año. De acuerdo con la LCF, en el capítulo V, artículos 29, 30 y 31, los estados y el Distrito Federal utilizarán los recursos del FASSA para ejercer las atribuciones que, en términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud (LGS), les competen; es decir, los recursos provenientes de este fondo han de usarse para atender los gastos de los servicios de salud respetando a la Federación y las entidades federativas sus respectivas competencias en materia de salubridad general, y coordinando sus atribuciones

tal como se establece en los acuerdos de coordinación suscritos por la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

2.2. Distribución de los recursos

El monto del FASSA, que se determina cada año en el PEF, corresponde exclusivamente a los siguientes elementos:

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

$$\sum F_i = \sum (M * T_i)$$

En donde:

- M = Monto aprobado en el PEF a que se refiere la fracción IV del artículo 30.
- F_i = Monto correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M .
- T_i = Distribución porcentual correspondiente a la i -ésima entidad federativa del monto total M .

Para el cálculo de T_i de la i -ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$T_i = \frac{D_i}{DM}$$

En donde:

- DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.
- D_i = Monto total del déficit de la i -ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$D_i = \max[(POB_i * (PMIN * 0.5 * (REM_i + IEM_i - G_{t,i})), 0]$$

- POB_i = Población abierta en i -ésima entidad federativa.
- $PMIN$ = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.
- REM_i = Razón estandarizada de mortalidad de la i -ésima entidad federativa.
- IEM_i = Índice estandarizado de marginación de la i -ésima entidad federativa.
- $G_{t,i}$ = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir
- M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

3.1. Asignación de recursos

Para el caso del FAIS, los recursos se determinan anualmente en el PEF, de acuerdo con los criterios establecidos en la LCF, capítulo V, artículos 32, 33, 34 y 35. El monto corresponde a 2.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP), el cual se divide como sigue: 0.303 por ciento corresponde a la vertiente estatal: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y 2.197 a la municipal: Fondo para Infraestructura Social Municipal (FISM).

3.2. Distribución

La LCF establece que las aportaciones federales que reciban los estados y municipios a cargo de este fondo, deberán destinarse de manera exclusiva al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Para el FISM, los rubros que se prevén son los siguientes: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural. En el caso del FISE, las obras y acciones demarcadas deben ser de alcance o ámbito regional o intermunicipal.

El artículo 34 de la LCF dispone la fórmula para distribuir los recursos a los estados, la cual se basa en una medida agregada de carencias multidimensionales a partir de brechas de necesidades básicas de los hogares. Es importante determinar que la misma ley anota las fuentes de información y hace una exposición clara de cómo se obtienen los montos a distribuir; de igual forma, establece que, al interior de cada estado, esta fórmula se tiene que replicar para asignar los montos que cada municipio debe recibir.

Si no se cuenta con la información para aplicar la fórmula al interior de cada estado, el artículo 35 de la LCF indica una segunda fórmula, que toma en cuenta cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas: i) población ocupada del municipio

que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; ii) población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; iii) población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y iv) población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

$$IGP_j = P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5$$

En donde:

- P_{jw} = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio.
- $\beta_1 \dots 5$ = Ponderador asociado a la necesidad básica w .
- j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar (IGP_j), el cual se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} de las necesidades básicas; sus correspondientes ponderadores son $\beta_1=0.4616$, $\beta_2=0.1250$, $\beta_3=0.2386$, $\beta_4=0.0608$ y $\beta_5=0.1140$. Las necesidades básicas, en el orden en que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

w_1 = Ingreso per cápita del hogar.

w_2 = Nivel educativo promedio por hogar.

w_3 = Disponibilidad de espacio de la vivienda.

w_4 = Disponibilidad de drenaje.

w_5 = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{[z_w - x_{j,w}]}{z_w}$$

En donde:

- Z_w = Norma establecida para la necesidad básica w .
- X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la necesidad básica w .

Los resultados de cada una de estas brechas se ubican dentro de un intervalo de -0.5 a 1 . Cada brecha se multiplica por los ponderadores establecidos en la fracción I de este artículo para, una vez sumadas, obtener el IGP del hogar, que se encuentra en el mismo intervalo. Cabe señalar que para los cálculos subsecuentes, sólo se consideran los hogares cuyo valor se ubique entre 0 y 1 , que son aquellos en situación de pobreza extrema.

El valor del IGP del hogar se eleva al cuadrado para atribuir mayor peso a los hogares más pobres. Después se multiplica por el tamaño del hogar, con lo cual se incorpora el factor poblacional. Con lo anterior se conforma la masa carencial del hogar, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCH_i = IPG_j^2 * T_j$$

En donde:

- MCH_j = Masa carencial del hogar j .
- T_j = Número de miembros en el hogar j en pobreza extrema.

Al sumar el valor de MCH_j para todos los hogares en pobreza extrema de un estado, se obtiene la masa carencial estatal, determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = \sum_{j=1}^{jk} MCH_{jk}$$

En donde:

- MCE_k = Masa carencial del estado k .
- MCH_{jk} = Masa carencial del hogar j en pobreza extrema en el estado k .
- jk = Número total de hogares pobres extremos en el estado k .

Una vez determinada la masa carencial estatal, se hace una agregación similar de todos los estados para obtener la masa carencial nacional. Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la masa carencial nacional para determinar la participación porcentual que del FAIS le corresponde a cada estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100$$

En donde:

- PE_k = Participación porcentual del estado k.
- MCE_k = Masa carencial del estado k.
- MCN = Masa carencial nacional.

Así, la distribución del fondo se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido en la LCF. Para efectos de la formulación anual del Proyecto de PEF, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el *Diario Oficial de la Federación*, las normas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula, y estimará los porcentajes de participación porcentual (PE_k) que se asignará a cada estado.

Los estados distribuirán entre los municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada, que destaque el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el INEGI. En los casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula citada, se emplearán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- I. Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición.
- II. Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación.
- III. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio.
- IV. Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM)

4.1. Asignación de recursos

El FAFM se determinará anualmente en el PEF con recursos federales de acuerdo con la LCF, capítulo V, artículos 36, 37 y 38. Por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

- I. Con 2.35 por ciento de la recaudación federal participable. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados.
- II. Al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que a los demás estados y municipios, pero calculados como 0.2123 por ciento de la recaudación federal participable.

4.2. Distribución

Las aportaciones federales que con cargo al FAFM reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, y se dará prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, distribuirá el fondo en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

En el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará de la siguiente forma: 75 por ciento correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y 25 por ciento restante al factor de población flotante, de acuerdo con las cifras publicadas por el INEGI. Las entidades, a su vez, distribuirán los recursos que correspondan a sus municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes de cada uno de los municipios y demarcaciones territoriales antes referidos.

5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

5.1. Asignación de recursos

Los recursos del FAM se determinan anualmente en el PEF, de acuerdo con lo establecido en la LCF, en sus artículos 39, 40 y 41, que prevén 0.814 por ciento de la recaudación federal participable (RFP). La LCF no indica cómo se deben dividir los recursos entre los dos componentes del fondo. Los objetivos que señala la LCF se pueden dividir en dos componentes:

- I. Asistencia social: desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo.
- II. Infraestructura educativa: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

5.2. Distribución

El artículo 41 de la LCF establece que el FAM se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se determinen en el PEF; sin embargo, en virtud de que la administración del componente de asistencia social sigue estando a cargo del DIF, es éste el que *se encarga realmente de distribuir parte del fondo en cada Sistema Estatal DIF*.

La fórmula de distribución de recursos toma en cuenta el presupuesto histórico (el monto del presupuesto en 2002, último año en el cual el presupuesto fue asignado sin fórmula), el Índice de Vulnerabilidad Social (IDV) y el Índice de Desempeño (ID).

El IDV está conformado por componentes de vulnerabilidad de cinco tipos: familiar; de discapacitados y en plenitud; de género; infantil en educación; y en salud y nutrición. Cada uno de éstos es ponderado de diferente manera, siendo 0.2, 0.07, 0.13, 0.3 y 0.3, respectivamente. De estos ponderadores se puede deducir que el DIF otorga mayor importancia a los aspectos que conforman la vulnerabilidad infantil.

Por su parte, el ID es calculado por medio de una fórmula que promueve la aplicación de los lineamientos de alimentación y de desarrollo comunitario consensuados por los sistemas estatales (este índice también sirve de instrumento para calificar los procesos, resultados y efectos de los programas respecto a sus objetivos). El ponderador del presupuesto histórico será decreciente año con año, de manera que el IDV sea creciente. La fórmula de distribución también establece que ningún estado recibirá menor presupuesto con relación al año anterior.

A partir de 2008, el esquema de operación de los sistemas estatales del DIF cambió de modo importante, al definirse nuevos lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), principal instrumento del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) para operar, de manera descentralizada, sus programas alimentarios.¹ El EIASA se integra de cuatro programas, los cuales deben acompañarse de acciones de orientación alimentaria y aseguramiento de la calidad:

- I. Desayunos escolares para niños en condiciones de vulnerabilidad que asisten a planteles oficiales de educación básica en zonas indígenas, rurales y urbanas marginadas. Incluyen tanto desayunos fríos y calientes que se proporcionan dentro de los planteles educativos.
- II. Atención a menores de cinco años no escolarizados, en riesgo. Consiste en una dotación compuesta de cuatro o más alimentos básicos que se entrega a los padres de familia.
- III. Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables. Se orienta a mujeres en periodo de lactancia y embarazo, adultos mayores y personas con alguna discapacidad. Consiste en la entrega periódica de una dotación de despensas y complementos alimenticios, o bien, en la entrega diaria de una ración alimentaria preparada en desayunadores o cocinas comunitarias con la participación de miembros de la comunidad.
- IV. Asistencia alimentaria a familias en desamparo. Dirigida a familias en situación de pobreza o de desastre que no estén cubiertas por algún otro programa similar. Consiste en la entrega mensual de una dotación de despensas y, en casos de desastre, dotación durante la emergencia.

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

6.1. Asignación de recursos

En el caso del FAETA, el monto de los recursos se determina en el Congreso y se publica en el PEF. La LCF, en su capítulo V, artículo 43, establece que los recursos económicos que los estados y el Distrito Federal reciban del FAETA han de ser utilizados para financiar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos. La LCF indica que los estados y el Distrito Federal asumirán la operación de dichos servicios en conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

¹ *Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria*, Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario, DIF, diciembre de 2008.

6.2. Distribución

Para el FAETA no existe una fórmula explícita para especificar cómo distribuir sus recursos entre los estados y el Distrito Federal. El monto del fondo se determinará en forma anual en el PEF con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos, según el artículo 43 de la LCF:

- I. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- II. Los recursos presupuestarios que con cargo al FAETA se hayan transferido a las entidades federativas, de acuerdo con el PEF, durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las provisiones para el FAETA, contenidas en el propio PEF.
 - El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas provisiones derivadas del ejercicio anterior.
 - La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas.
- III. Además, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del fondo y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la SEP en el *Diario Oficial de la Federación*.

7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

7.1. Asignación de recursos

Está previsto en la LCF, en su capítulo V, artículo 45, que las aportaciones federales que con cargo al FASP reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados a tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, los ministerios públicos y los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la Red Nacional de Telecomunicaciones e Informática para la Seguridad Pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

7.2. Distribución

Para el FASP, la LCF indica que las fórmulas y variables utilizadas para determinar su distribución, deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar treinta días naturales después de haberse publicado en dicho diario el PEF del ejercicio fiscal que se trate. Además, la LCF señala que, para la distribución del fondo entre los estados y el Distrito Federal, han de tomarse en consideración el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal, un índice delictivo, un índice de ocupación penitenciaria, los avances en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, los proyectos nacionales convenidos en proceso, la aplicación de recursos (FOSEG) en programas o acciones de prevención, y los recursos invertidos por los municipios en programas y acciones de seguridad pública.

Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de Justicia de los estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los

ejercicios subsecuentes, y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal. Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

8.1. Asignación de recursos

El monto se determina anualmente en el PEF de acuerdo con la LCF, en su capítulo V, artículo 46, que prevé que se le asigne 1.40 por ciento de la RFP. El objetivo del FAFEF es fortalecer los presupuestos de las entidades federativas en los rubros que a continuación se mencionan.

8.2. Distribución

La fórmula de distribución utilizada en el FAFEF establece que cada estado recibirá la suma de la aportación del fondo que la entidad i recibió en el año $t-1$, más un porcentaje del aumento en los recursos totales del fondo. Este porcentaje es igual al cociente del inverso del PIB per cápita de la entidad i multiplicado por su población en relación con la suma del inverso del PIB de todas las entidades multiplicado de la misma manera por su población.

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum \left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

En donde:

- $C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del FAFEF de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.
- $T_{i,t}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t .
- $T_{i,07}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en 2007.

- PIBpci es la última información oficial del PIB per cápita que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad *i*.
- $\Delta FAFEF07, t$ es el crecimiento en el fondo entre 2007 y el año *t*.
- ni es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el INEGI para la entidad *i*.
- $\sum i$ es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo el monto del FAFEF sea inferior al observado en 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho fondo en 2007.

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola.
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior.
- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos.
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- VII. Para los sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior.
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.



ANEXO III.

**Metodología del estudio
de campo en entidad
es federativas**

El desarrollo de la "Evaluación estratégica del Ramo 33"¹ conllevó la realización de diversas actividades con el propósito de recabar la información necesaria para el análisis. En este sentido, de manera adicional a la revisión documental, principalmente del marco normativo que regula la distribución de los fondos del ramo, se realizó un trabajo de campo en seis estados del país (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora). La selección de éstos se basó en tres criterios generales:

- I. El nivel de ingreso.
- II. El nivel de marginación de los estados.
- III. Localización geográfica de la entidad federativa; es decir, se seleccionaron estados del norte, centro y sur del país.

En los seis estados se aplicó una serie de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las dependencias estatales encargadas de operar los recursos derivados del ramo, así como a funcionarios municipales cuya actividad está vinculada a la ejecución de los recursos provenientes de alguno de los fondos del Ramo 33. Los cuestionarios se elaboraron de manera diferenciada para cada uno de los fondos, en virtud de que la operación y la distribución de los recursos tienen particularidades que debían considerarse.

A continuación se describen, de manera general, los temas a los que se aludió en las entrevistas para cada uno de los fondos.

1. Fondo de Infraestructura Social Básica (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM)

Para estos dos fondos, las entrevistas se realizaron a funcionarios estatales y municipales, debido a que ambos fondos poseen un componente municipal para la distribución y el ejercicio de los recursos.

Las preguntas a los funcionarios estatales abarcaron dos temas principales. El primero, la asignación y el ejercicio de los recursos, a través de los cuales se alude, principalmente, a las fórmulas de asignación de los recursos para cada estado, al objetivo del gasto de los fondos, a los mecanismos institucionales para el manejo de los recursos y a la percepción de los funcionarios estatales acerca del uso municipal de los recursos. El segundo tema se refiere al control

¹ El estudio denominado "Evaluación estratégica del Ramo 33" fue desarrollado por El Colegio de México a cargo del Dr. César Velázquez para el CONEVAL.

del gasto y la rendición de cuentas; se buscó obtener información acerca de la existencia de instancias de control del ejercicio de los recursos del fondo (contralorías, auditorías, entre otras), así como de los mecanismos estatales mediante los cuales los gobiernos municipales reportan el uso de los recursos, cumplen con las etiquetas de gasto y con la frecuencia de la publicación del uso de los recursos. Asimismo, se consideraron las sanciones que existen en el ámbito estatal para los gobiernos municipales que incumplen con dichos mecanismos.

En el caso de las entrevistas a funcionarios municipales, se abordaron cuatro temas principales. El primero: la asignación de recursos; si los gobiernos municipales conocen la fórmula estatal de distribución de los recursos; su opinión acerca de las fechas de entrega de éstos; el tipo de obras municipales que se financian con estos recursos; y si conocen los mecanismos institucionales (manual, sistema de reporte de información, entre otros). El segundo: las instancias de decisión y los criterios de priorización; el entrevistado, en sus propias palabras, describe cómo opera el proceso de selección de obras y acciones que se financian con los recursos de dichos fondos. El tercero: la implementación y evaluación, mediante las cuales se pretendió observar si el municipio poseía alguna instancia que evaluara la política pública financiada con los recursos del fondo. El cuarto: la transparencia y rendición de cuentas; cómo y con qué frecuencia los gobiernos municipales difunden las obras a sus ciudadanos y reportan la información a los gobiernos estatales, así como las sanciones en caso de hacerlo.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

Para este fondo, la entrevista aludió a tres temas. El primero: el diseño de políticas y la distribución de responsabilidades gubernamentales, el cual tuvo como objetivo identificar qué facultades tiene el Gobierno Estatal en materia de provisión de servicios de salud, así como identificar la existencia de mecanismos de coordinación intergubernamentales. El segundo: la asignación y el ejercicio local de los recursos; se cuestionó acerca de la información en la que se basa el Gobierno Estatal para asignar los recursos del fondo; asimismo, se solicitó información de indicadores relevantes del sector salud estatal, como el acceso a los servicios de salud, el gasto, el impacto y el desempeño en los servicios de salud; otros temas aludieron al conocimiento de los dispositivos institucionales del fondo (manuales, capacitación e información territorial) y al involucramiento de los ciudadanos en la formulación de políticas públicas de salud. El tercero: la implementación, evaluación y rendición de cuentas; se cuestionó acerca de quién y cómo se ejerce la supervisión de recursos del fondo; qué sanciones existen en el caso de identificar desviaciones de los recursos; y cómo se evalúa la política de salud en el orden estatal.

3. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM)

Para estos fondos, la entrevista se dividió en tres temas. El primero: el diseño de políticas y la distribución de responsabilidades gubernamentales, mediante el cual se identificó qué facultades tiene el Gobierno Estatal en materia de seguridad pública, así como si existen mecanismos de coordinación intergubernamentales para observar si sus funciones se trasponen o complementan con las del Gobierno Federal; también se indagó sobre su percepción acerca del fondo. El segundo: la asignación y el ejercicio local de los recursos; se cuestionó la información en la que se basa el Gobierno Estatal para asignar los recursos del fondo de seguridad pública; se solicitaron indicadores relevantes en materia de seguridad pública, así como reportar si existe conocimiento de los dispositivos institucionales del fondo (manuales, capacitación e información territorial) y si se involucra a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas en materia de seguridad pública. El tercero: la implementación, evaluación y rendición de cuentas, a fin de observar cómo se realiza la supervisión de recursos de ambos fondos, qué sanciones existen en el caso de cometer errores o desviaciones de los recursos, y cómo se evalúa la política estatal en materia de seguridad pública.

4. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

Esta entrevista, al igual que las dos anteriores, se basó en tres temas fundamentales. El primero: el diseño de políticas y la distribución de responsabilidades gubernamentales; se indagó acerca de las atribuciones del Gobierno Estatal en materia de educación básica, así como las facultades del Gobierno Estatal en la educación básica (FAEB) y en la educación para adultos (FAETA); además de obtener información acerca de la forma como se operan los recursos del FAM. El segundo: la asignación y el ejercicio local de los recursos; el objetivo era tener información de cómo se asignan los recursos destinados a la educación básica y para adultos; se solicitó información de indicadores relevantes del sector educativo estatal, como el acceso para la educación básica y para adultos; las tendencias del gasto en este rubro; el impacto por grado escolar, así como las estrategias estatales para la supervisión de los recursos del fondo y si se involucra a los ciudadanos en la formulación de políticas públicas educativas. El tercero: la implementación, evaluación y rendición de cuentas; alude a la supervisión de recursos, las sanciones que existen en el caso de desviaciones de los recursos, así como lo relativo a la evaluación de la política.

Finalmente, se presenta, de manera sucinta, la relación de dependencias e instituciones con las cuales se llevaron a cabo las entrevistas mencionadas en cada uno de los seis estados y municipios:

Estado	Institución
Chiapas	Secretaría de Educación
	Instituto de la Infraestructura Física Educativa
	Consejo Estatal de Seguridad Pública
	Secretaría de Hacienda
	Secretaría de Infraestructura
	Instituto de Salud
	H. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez
	DIF Chiapas
	CONALEP Chiapas
Guanajuato	H. Ayuntamiento de Santa Catarina, Guanajuato
	H. Ayuntamiento de León
	Secretaría de Seguridad Pública
	Secretaría de Finanzas y Administración
	Instituto de Salud Pública
	Instituto Municipal de Planeación-León
	Secretaría de Desarrollo Humano
	H. Ayuntamiento de Purísima del Rincón
	H. Ayuntamiento de San Francisco del Rincón
Jalisco	Secretaría de Finanzas
	Coordinación General de Políticas Públicas
	Congreso del Estado de Jalisco
	H. Ayuntamiento de Guadalajara
	H. Ayuntamiento de Ixtlahuacán de los Membrillos
Oaxaca	Secretaría de Finanzas
	Comité de Planeación para el Desarrollo
	H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez
	Servicios de Salud de Oaxaca
	Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED)
	Instituto Estatal de Educación para Adultos IEAA
Puebla	Secretaría de Finanzas y Administración
	Servicios de Salud del Estado de Puebla
	Consejo Estatal de Seguridad Pública
Sonora	H. Ayuntamiento de Guaymas
	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano
	Secretaría de Educación y Cultura
	Instituto Sonorense de Infraestructura
	Secretaría de Salud
	Secretaría de Hacienda
	H. Ayuntamiento de Hermosillo
	CONALEP Sonora
	DIF Sonora
	Consejo Estatal de Seguridad Pública de Sonora

Índice de cuadros y gráficas

Cuadro 1.	Fondos que integran las aportaciones federales a entidades federativas y municipios del Ramo 33	15
Cuadro 2.	Presupuesto aprobado y ejercido 2000-2009 de los fondos que componen el Ramo 33.....	16
Cuadro 3.	Variación porcentual del presupuesto aprobado y ejercido de los fondos del Ramo 33.....	18
Cuadro 4.	Variación real anual del presupuesto aprobado.....	18
Cuadro 5.	Características socioeconómicas de las entidades federativas seleccionadas	23
Cuadro 6.	Ingreso estatal y recursos del Ramo 33.....	24
Cuadro 7.	Coefficiente de Gini según fuente de financiamiento, 2007	37
Cuadro 8.	Resumen de las recomendaciones generales de política pública derivadas del informe de evaluación	75
Gráfica 1.	Participación porcentual de cada fondo con respecto al presupuesto total del Ramo 33.....	17
Gráfica 2.	Porcentaje de entidades federativas con información reportada para el ejercicio de los recursos de cada fondo del Ramo 33 (2008) ..	20
Gráfica 3.	Porcentaje de entidades federativas con información reportada en los informes trimestrales (2009)	20
Gráfica 4.	FAEB: distribución nacional 2007 (% del total) frente a matrícula pública estatal de educación básica 2006 (% del total nacional)....	27
Gráfica 5.	FAEB: distribución estatal 2007 (% del total) frente a población.....	28
Gráfica 6.	FAEB: distribución estatal per cápita 2007 frente a porcentaje de la población estatal con rezago educativo.....	29
Gráfica 7.	FASSA: distribución estatal 2007 frente a infraestructura médica estatal 2006 (% del total nacional).....	34
Gráfica 8.	FASSA: distribución estatal 2007 frente a número de camas censables como porcentaje del total nacional, 2006.....	35
Gráfica 9.	FASSA: distribución estatal 2007 frente a número de defunciones en el periodo perinatal como porcentaje del total nacional, 2006 ..	36
Gráfica 10.	Relación entre la asignación del FASSA y el Índice de Desarrollo Humano, 2005	37
Gráfica 11.	FASSA: distribución estatal 2007 frente a porcentaje estatal de personas sin acceso a los servicios de salud	39
Gráfica 12.	FAIS: distribución estatal 2007 per cápita frente a Índice de Marginación estatal 2005	43
Gráfica 13.	FAIS: distribución estatal per cápita 2007 frente a porcentaje estatal de personas sin acceso a los servicios básicos en la vivienda de acuerdo con la medición multidimensional de la	43
Gráfica 14.	Distribución de transferencias del FISM a nivel municipal 2007; deciles municipales ponderados por población, ordenados por tasa de pobreza alimentaria rural: 2006.....	44
Gráfica 15.	FAFM: distribución estatal 2007 frente a deuda pública estatal 2006 (% del total nacional).....	52
Gráfica 16.	FAFM: distribución estatal 2007 frente a delincuentes sentenciados 2006.....	53
Gráfica 17.	FAFM-asistencia social 2007: distribución estatal per cápita frente a Índice de Marginación estatal 2005	56
Gráfica 18.	FAM: distribución estatal per cápita 2007 frente a población estatal con rezago educativo	57
Gráfica 19.	FAETA: distribución nacional 2007 frente a matrícula estatal de alumnos en educación.....	61
Gráfica 20.	FAETA: distribución estatal per cápita 2007 frente a % de población estatal adulta	62
Gráfica 21.	FASP: distribución estatal 2007 frente a denuncias ante el ministerio público por entidad.....	66
Gráfica 22.	FASP: distribución estatal 2007 frente a porcentaje de delitos efectivamente sentenciados por entidad federativa 2006	66
Gráfica 23.	FAFEF: distribución estatal per cápita 2007 frente a PIB per cápita estatal 2006.....	70

Glosario de términos

ADEFAS	Adeudos del ejercicio fiscal anterior
ASEJ	Auditoría Superior del Estado de Jalisco
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo
COPLADEMUN	Comité de Planeación de Desarrollo Municipal
CUD	Convenio Único de Desarrollo
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Pública
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAFM	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica
FISE	Fondo de Infraestructura Social Estatal
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
ID	Índice de Desempeño
IDV	Índice de Vulnerabilidad Social
IEEPO	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
IOCIFED	Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITDIF	Índice de Transparencia de la Información Fiscal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGE	Ley General de Educación
MMP	Medición Multidimensional de la Pobreza
OPD	Organismo Público Descentralizado
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODET	Programación detallada
RFP	Recaudación Federal Participable
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIIPSO	Sistema Integral de Información de los Programas Sociales
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SALUD	Secretaría de Salud



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Blvd. Adolfo López Mateos 160,
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón,
C.P. 01060 México D.F.
www.coneval.gob.mx