

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

MARZO, 2011

www.coneval.gob.mx

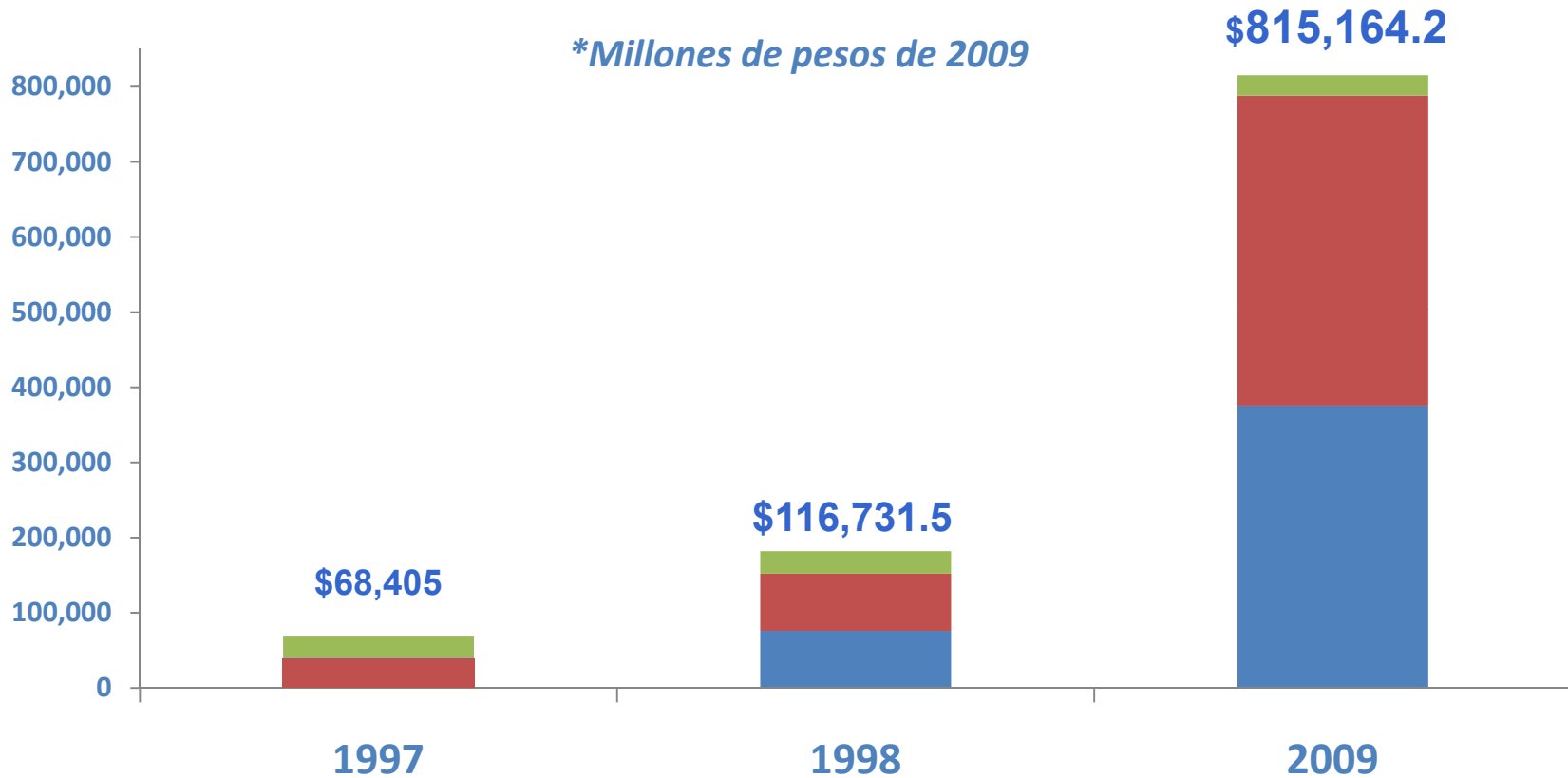
La **Modificación a Ley de Coordinación Fiscal (1997)** buscaba mejorar el desarrollo social de las entidades federativas y municipios, así como aumentar la equidad entre éstas, bajo dos consideraciones:

- Se tendrían acciones más efectivas debido a que **los gobiernos locales conocen mejor a su población** y pueden adecuar los servicios y bienes públicos necesarios.
- Por tanto, era necesario transferir **más recursos** de la Federación a **los gobiernos locales**.



El Ramo 33 fue el instrumento presupuestal para hacerlo

Estructura del gasto asignado a entidades federativas 1997-2009



- Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos
- Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas
- Ramo 33: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios

Preguntas clave que aborda el estudio

¿De qué manera se caracteriza el Ramo 33 como herramienta de política social en el **ámbito presupuestario**?



¿La **distribución actual de los recursos** del Ramo 33 entre las entidades federativas contribuye al cumplimiento de sus objetivos?



¿Cómo se **percibe la normatividad** que actualmente rige la gestión de los fondos del Ramo 33 entre los actores responsables ?



¿Los **indicadores de resultados** establecidos para cada uno de los fondos permiten medir adecuadamente sus resultados?



¿Qué recomendaciones se sugieren para la **mejora de los resultados del ejercicio** de los fondos que integran el Ramo 33?



- El Informe de Evaluación 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 información de la SHCP, gobiernos estatales y municipales, así como **bibliografía especializada sobre el tema**.
- Se analizó el **cumplimiento de los objetivos de cada fondo**, a partir de las fórmulas de distribución que señala la *Ley de Coordinación Fiscal*, y del **carácter redistributivo de cada uno de ellos**.
- Para analizar la **gestión de los fondos del Ramo 33**, en 2009, se llevó a cabo **una estancia de trabajo de campo** en seis estados: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora. Se entrevistaron funcionarios de las dependencias estatales encargadas de operar los recursos derivados del Ramo para conocer su **percepción**.
- 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**.

A más de **diez años** de la creación del Ramo 33 se han ejercido alrededor de **3.5 billones de pesos** lo que representa:

- i. **La suma del presupuesto** asignado en **diez años a siete secretarías de Estado** (SALUD, SEP, SEDESOL, SAGARPA, SEMARNAT, ECONOMÍA Y ENERGÍA).
- ii. **34 por ciento de los ingresos tributarios** 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 presupuesto asignado a los fondos del **Ramo 33**, en conjunto, ha **crecido en términos reales 220%** en la última década:

- i. **Pasó de 209 mil millones** de pesos en 2001 a **451 mil millones** en 2011.
- ii. **La tasa anual de crecimiento** del gasto del **Ramo 33**, como porcentaje del total del PEF ha sido **similar al crecimiento del Ramo 28** (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios), **en promedio, 13 por ciento en la última década.**



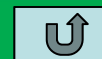
1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (**FAEB**) 
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (**FASSA**) 
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica (**FAIS**) 
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del 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**) 



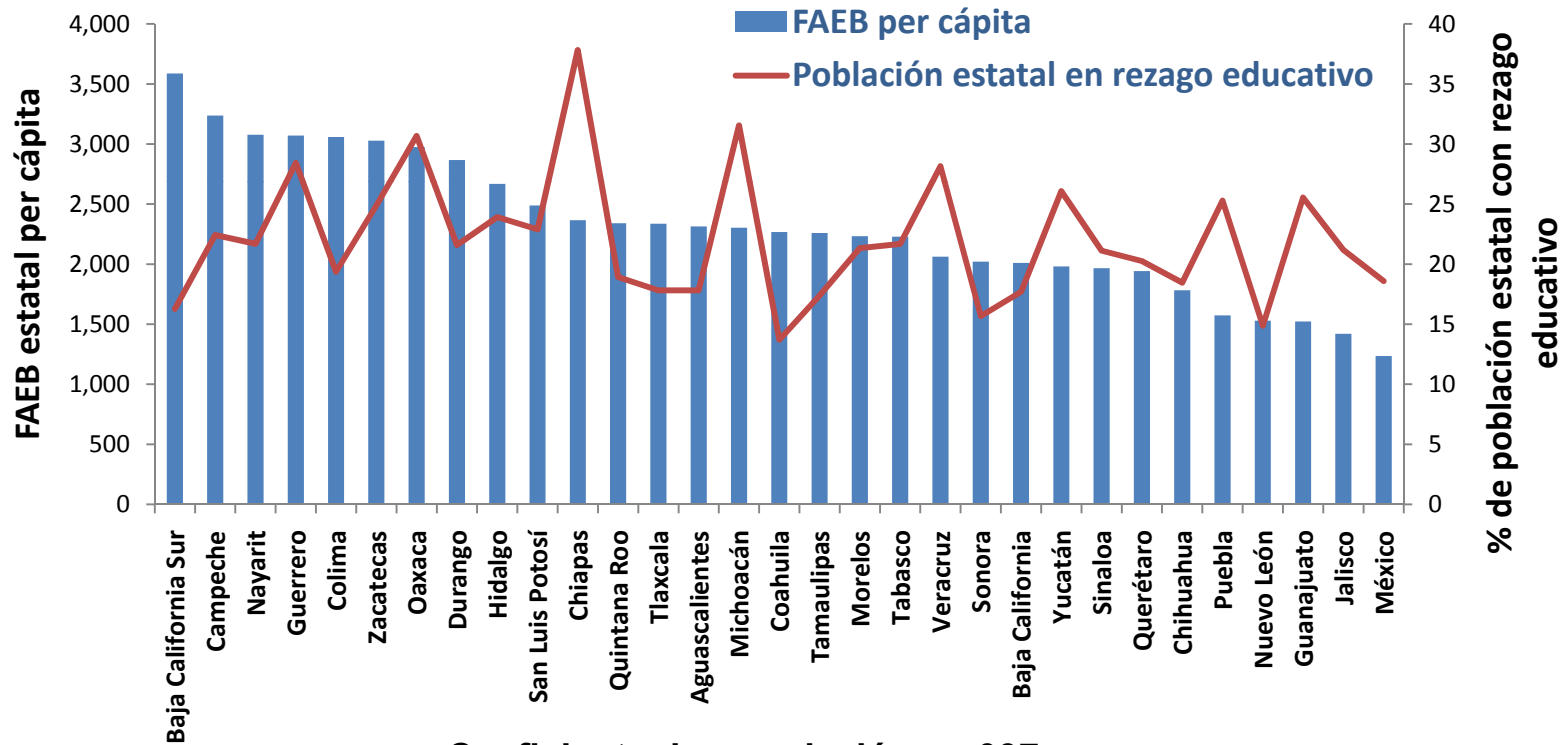
Los recursos de este fondo contribuyen a la prestación de los **servicios de educación inicial, los tres niveles de la educación básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros**, en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación.

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)



FAEB: Distribución estatal per cápita 2007 vs. porcentaje de la población estatal con rezago educativo

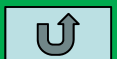


Coefficiente de correlación $\rho = .097$

Fuente: Elaboración CONEVAL con datos del PEF 2007 y de la Medición de Pobreza Multidimensional

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)



Hallazgos

- Las **negociaciones salariales** en el orden estatal ocupan parte importante del tiempo y recursos de las autoridades educativas estatales, las cuales no participan en las negociaciones a nivel federal.
- La **identificación de los recursos estatales** que concurren con los del FAEB son difíciles de identificar y afecta la rendición de cuentas.
- La **desarticulación de responsabilidades** entre entidades y la Federación vulnera la transparencia en el ejercicio del fondo.

[Distribución](#)

[Recomendaciones](#)



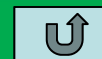
Recomendaciones

- Hacer explícito en cuáles casos los recursos del FAEB pueden ser utilizados para **financiar nómina magisterial** federal, estatal o municipal.
- Establecer mecanismos que permitan **distinguir los recursos estatales en materia de educación y los recursos del FAEB** para evitar la desarticulación de responsabilidades entre entidades federativas y la Federación en el uso del FAEB.

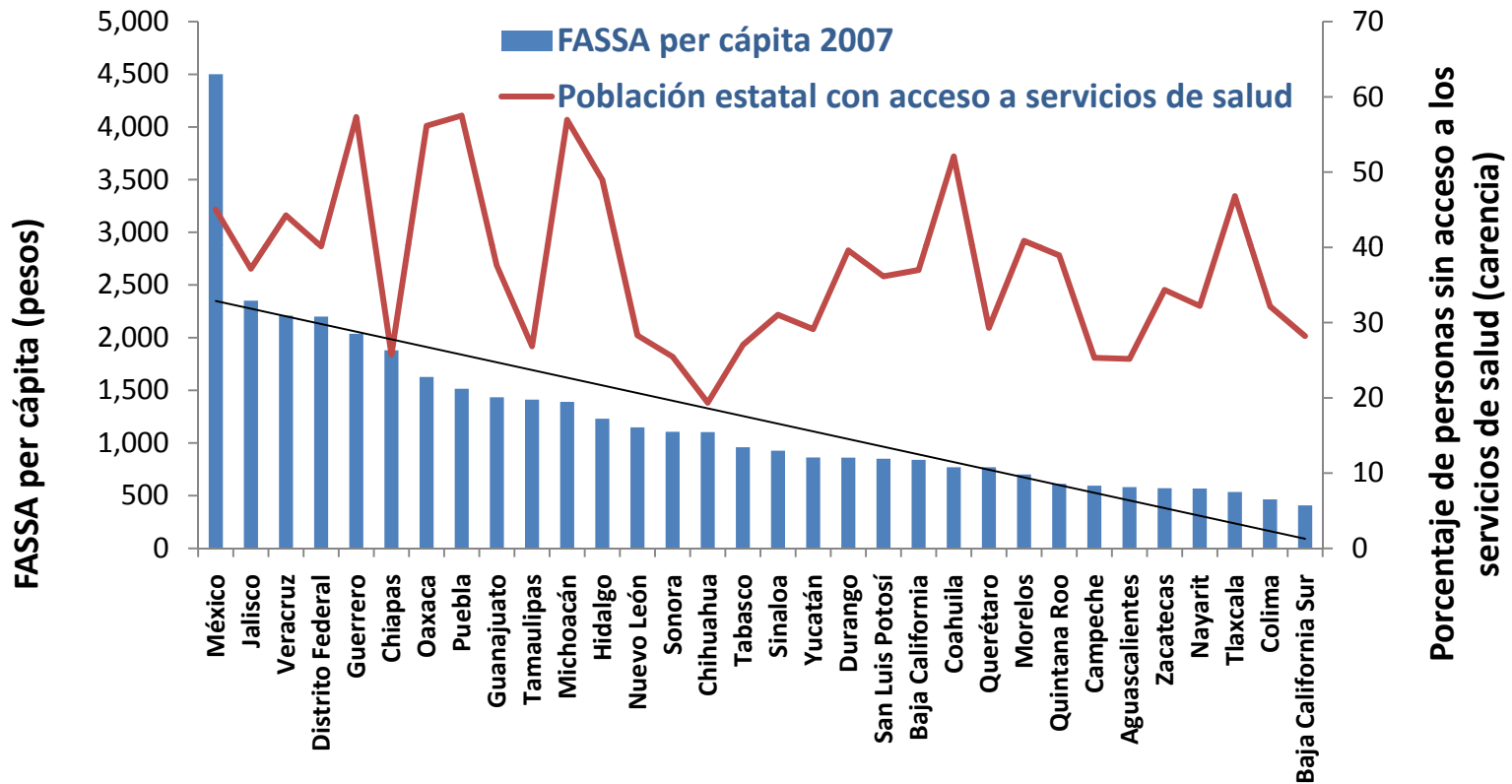
Los recursos provenientes de este fondo deben utilizarse para atender los **gastos de los servicios de salud e inversión**; lo anterior, respetando la Federación y las entidades federativas sus respectivas **competencias en materia de salubridad general**.

Hallazgos

Recomendaciones



FASSA: Distribución estatal 2007 vs. porcentaje estatal de personas sin acceso a los servicios de salud.

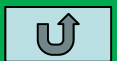


Coefficiente de correlación $\rho=0.32$

Fuente: Elaboración CONEVAL con datos del PEF 2007 y de la Medición de Pobreza Multidimensional

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)

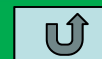


Hallazgos

- Se observa que la distribución de este fondo **no se asocia** con la atención de las **carencias de salud** en las entidades federativas.
- Los recursos que las entidades reciben de la federación no se limitan a los recibidos a través del **FASSA**, también reciben fondos por el **Ramo 12 (Salud)**, el programa **IMSS-Oportunidades** y el **Seguro Popular**. Por lo tanto, es complicado evaluar el efecto aislado del FASSA en el sector salud.

[Distribución](#)

[Recomendaciones](#)



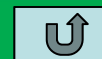
Recomendaciones

- **Incorporar** en el diseño de la fórmula alguna variable indicativa de **los recursos que reciben los estados mediante el Seguro Popular**, de manera que la redistribución contemple la presencia de otras fuentes de financiamiento .
- **Analizar** la exclusión de las variables de infraestructura y personal existente e **incorporar variables representativas de las condiciones actuales de salud de la población** (i.e. carencia por servicios de salud de la Medición Multidimensional de la Pobreza).

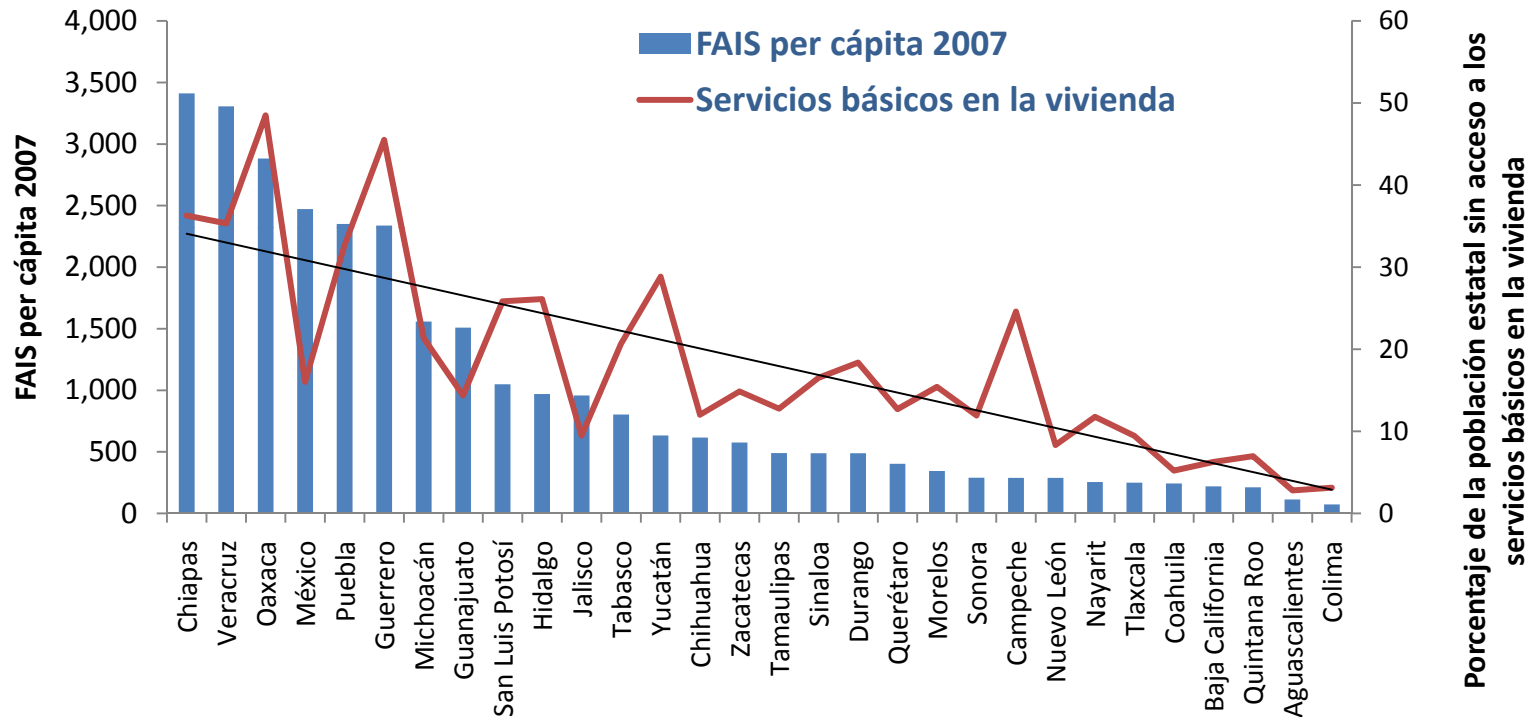
El propósito fundamental del FAIS es el **financiamiento de obras, acciones sociales básicas** e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)



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

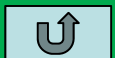


Coefficiente de correlación $\rho=0.80$

Fuente: Elaboración CONEVAL con datos del PEF 2007 y de la Medición de Pobreza Multidimensional

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)

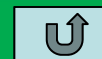


Hallazgos

- Los recursos del FAIS **afectan positivamente la disminución de carencias de infraestructura** y el avance es mayor para aquellas entidades con mayor rezago.
- A pesar de la claridad en la fórmula de distribución, el estudio de campo revela que hay **funcionarios estatales y municipales que no cuentan con la información suficiente** para aplicarla.

[Distribución](#)

[Recomendaciones](#)



Recomendaciones

- **La fórmula de distribución puede aumentar su carácter redistributivo** si considera variables adicionales que reflejen las condiciones socioeconómicas de la población (*i.e.* la variable de carencia en los servicios básicos en la vivienda de la Medición Multidimensional de la Pobreza) .
- 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 desempeño del FAIS.

[Distribución](#)

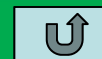
[Hallazgos](#)



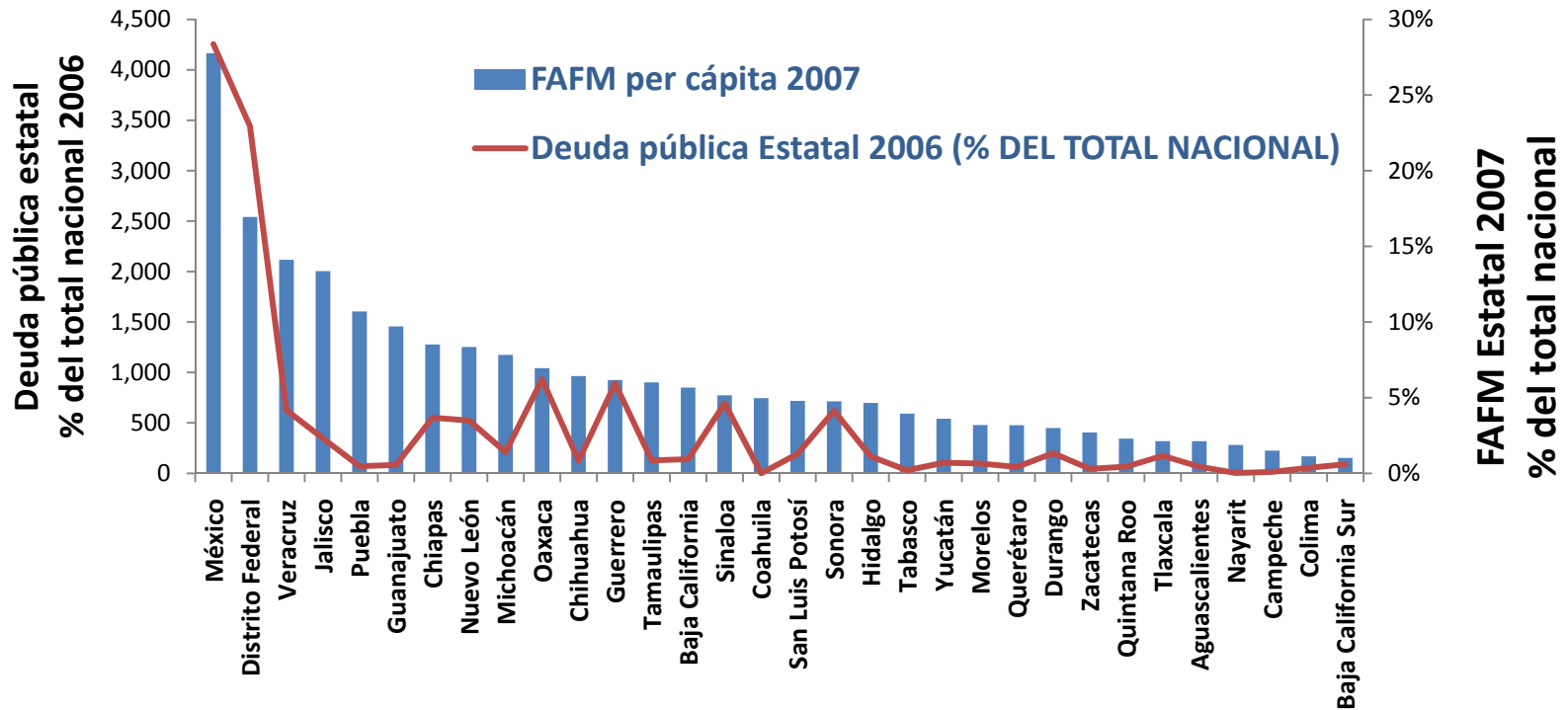
Las aportaciones federales que con cargo a este fondo reciban los municipios y las demarcaciones territoriales del DF se destinan a la **satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de su población.**

Hallazgos

Recomendaciones



FAFM: distribución estatal 2007 vs. deuda pública estatal 2006 (% del total nacional)

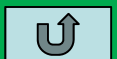


Coefficiente de correlación $\rho = .78$

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

Hallazgos

Recomendaciones

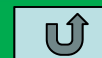


Hallazgos

- La distribución del FAFM presenta una **asociación positiva con las etiquetas de gasto establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)**: el porcentaje de deuda pública estatal, el número de delincuentes sentenciados y el indicador de 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.

[Distribución](#)

[Recomendaciones](#)



Recomendaciones

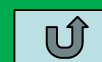
- Analizar la viabilidad de **trasladar los recursos de este fondo al Ramo 28 (Participaciones Federales)**, dado que los recursos son transferencias no etiquetadas.
- **Vincular los posibles usos del FAFM con la fórmula para la distribución de los recursos**, de manera que se puedan atender necesidades municipales en las áreas que la LCF señala como prioritarias para el uso de del Fondo.

Los recursos de este fondo, en su componente de **Infraestructura Educativa**, se destinan a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.

En el componente **Asistencia social**, los recursos de este fondo se destinan a **mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social** que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de **vulnerabilidad**.

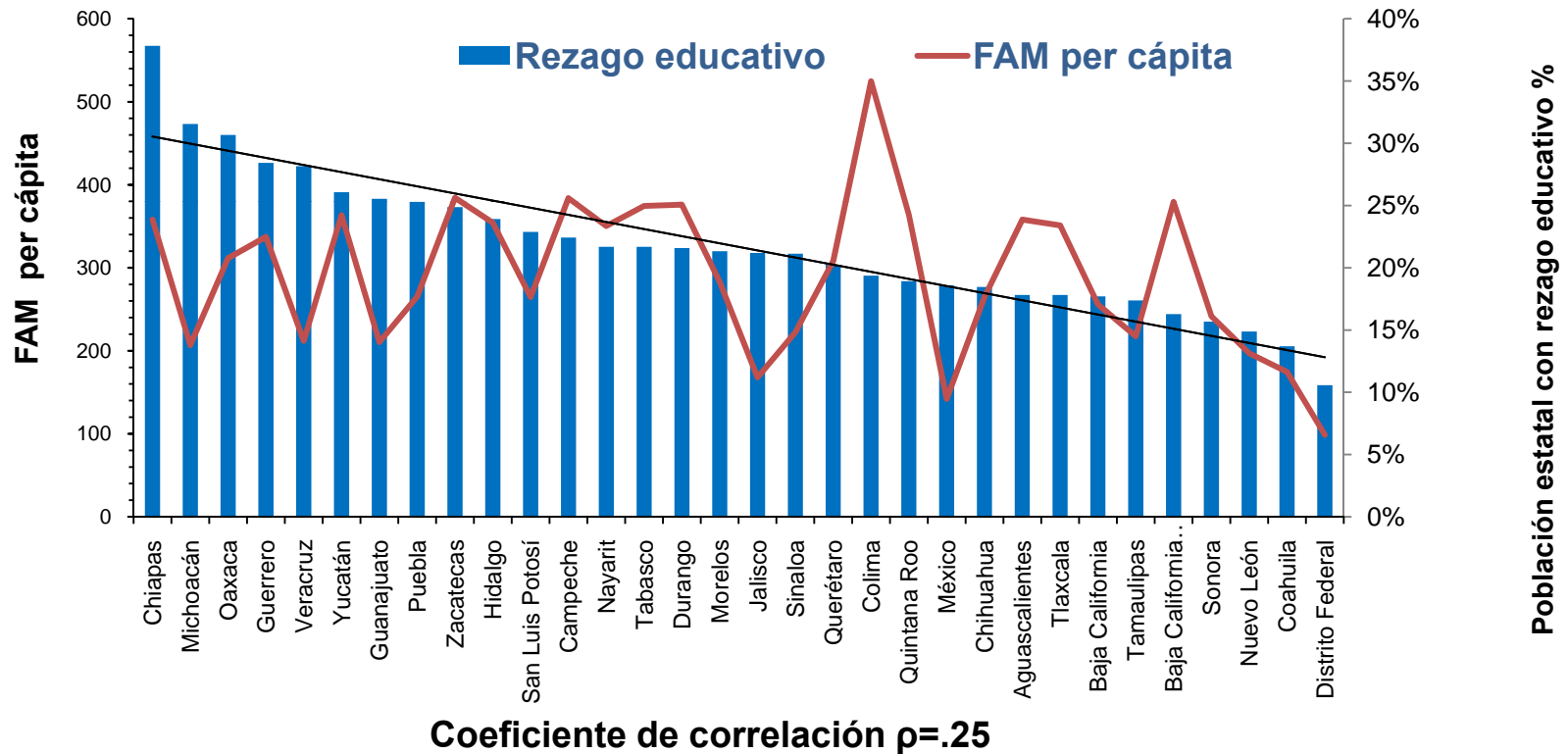
[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)



Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

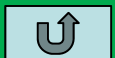
FAM: Distribución estatal per cápita 2007 vs. Población estatal con rezago educativo



Fuente: Elaboración CONEVAL con datos del PEF 2008 y la Medición de Pobreza Multidimensional 2009

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)

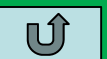


Hallazgos

- La fórmula del FAM en su componente Asistencia Social **responde a criterios redistributivos**, sin embargo, **no está establecida en la LCF ni es de fácil acceso para el público**, lo cual limita su análisis y evaluación.
- Se observa **heterogeneidad en la aplicación de los recursos entre los estados**. Este hecho genera problemas a las entidades federativas con la Auditoría Superior de la Federación, ya que **no es clara la definición de “Asistencia Social”** como condición para utilizar el dinero del FAM.

Distribución

Recomendaciones



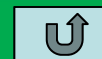
Recomendaciones

- Realizar un ejercicio de **armonización legislativa entre la Ley de Asistencia Social y la LCF** de manera que pueda aclararse en qué consiste el concepto **“Asistencia Social”**.
- Discutir 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. De esta manera se reducirían los costos de coordinación entre los mismos.

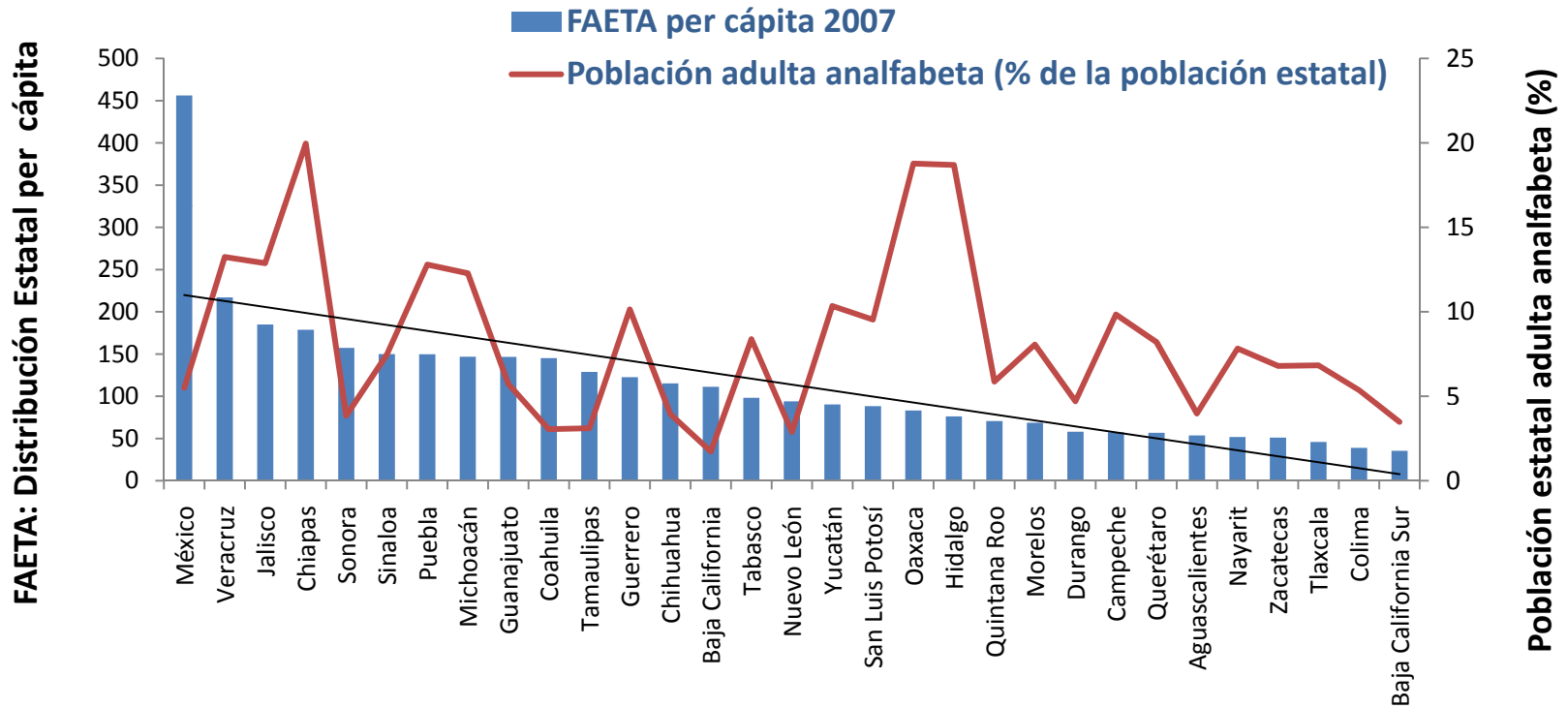
El presupuesto se destina a promover las **estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago educativo** y contener el rezago neto anual, en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo; así como a **contribuir en la formación de los adultos** mediante una educación que les proporcione habilidades y conocimientos que les permitan un mejor desarrollo en su **vida y el trabajo**.

Hallazgos

Recomendaciones



FAETA: distribución estatal per cápita 2007 vs. % de población estatal adulta analfabeta 2006

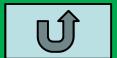


Coefficiente de correlación $\rho = -0.23$

Fuente: Elaboración CONEVAL con datos del PEF, 2008 y del PNUD, 2008

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)

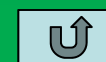


Hallazgos

- El FAETA responde en mayor medida a las necesidades de **educación tecnológica** que a combatir las necesidades de **rezago educativo** de la población adulta analfabeta.
- No existe una **fórmula explícita** que permita especificar cómo distribuir sus recursos entre los estados y el Distrito Federal.
- Los datos y las entrevistas señalan que **los recursos se asignan de forma inercial** y no presentan una asociación con las necesidades o características de los estados.

[Distribución](#)

[Recomendaciones](#)



Recomendaciones

- En la medida en que no se tome en cuenta el **esfuerzo realizado por los estados**, se eliminarán los incentivos que las entidades federativas tienen para mejorar la calidad de sus servicios educativos para adultos y **disminuirá la eficiencia con la que se utilizan los recursos**.

[Distribución](#)

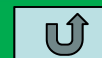
[Hallazgos](#)



Los recursos de este fondo se destinan al **cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción** del la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario, de los Secretarios de Seguridad Pública Estatales, y Municipales

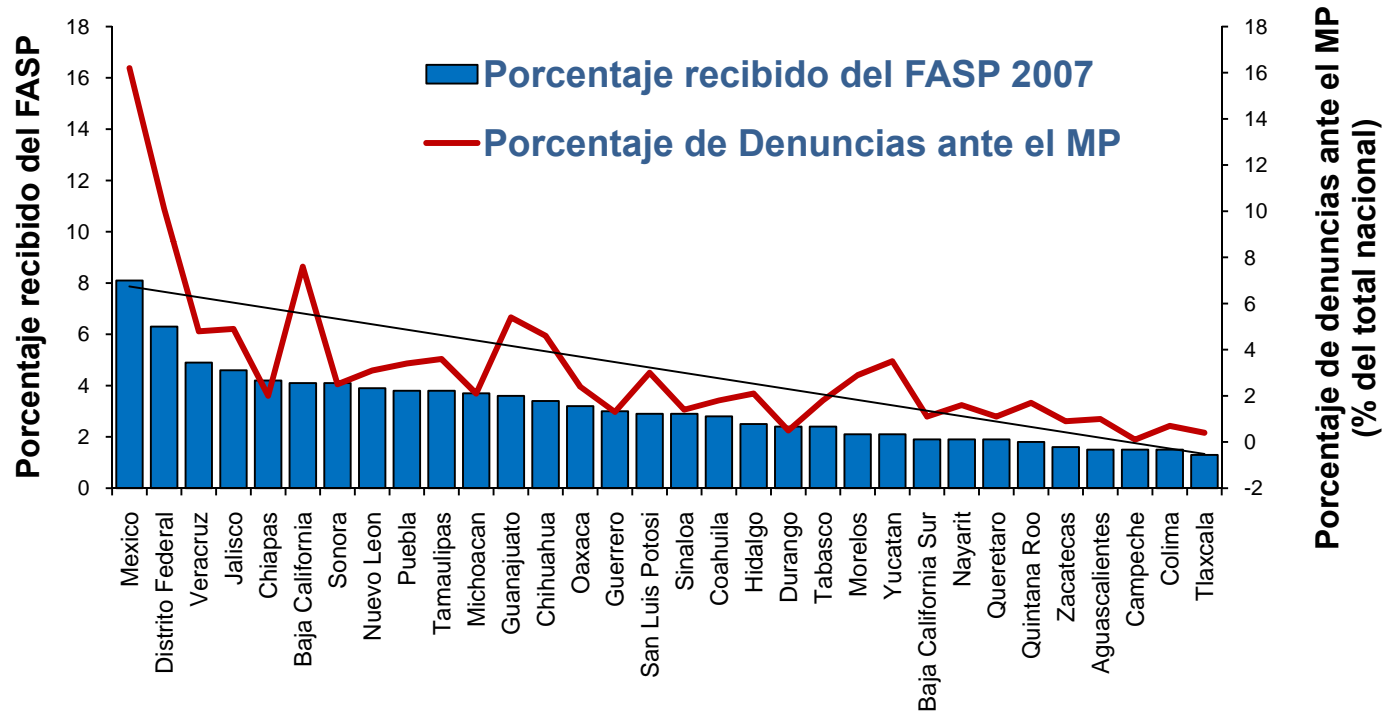
Hallazgos

Recomendaciones



Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

FASP: distribución estatal 2007 vs. denuncias ante el Ministerio Público por entidad Federativa 2006 (% del total nacional)

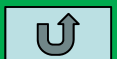


Coeficiente de correlación $\rho = .88$

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

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)

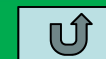


Hallazgos

- 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 sólo del número de habitantes en cada entidad.
- 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 y/o **mejoren las condiciones de reclusión o impulsen programas de sanciones alternativas vean una reducción de los recursos que reciben del FASP.**

Distribución

Recomendaciones



Recomendaciones

- Establecer la fórmula de distribución del FASP en la LCF y **especificar claramente las fuentes de información.**
- Desarrollar **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.

Distribución

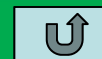
Hallazgos



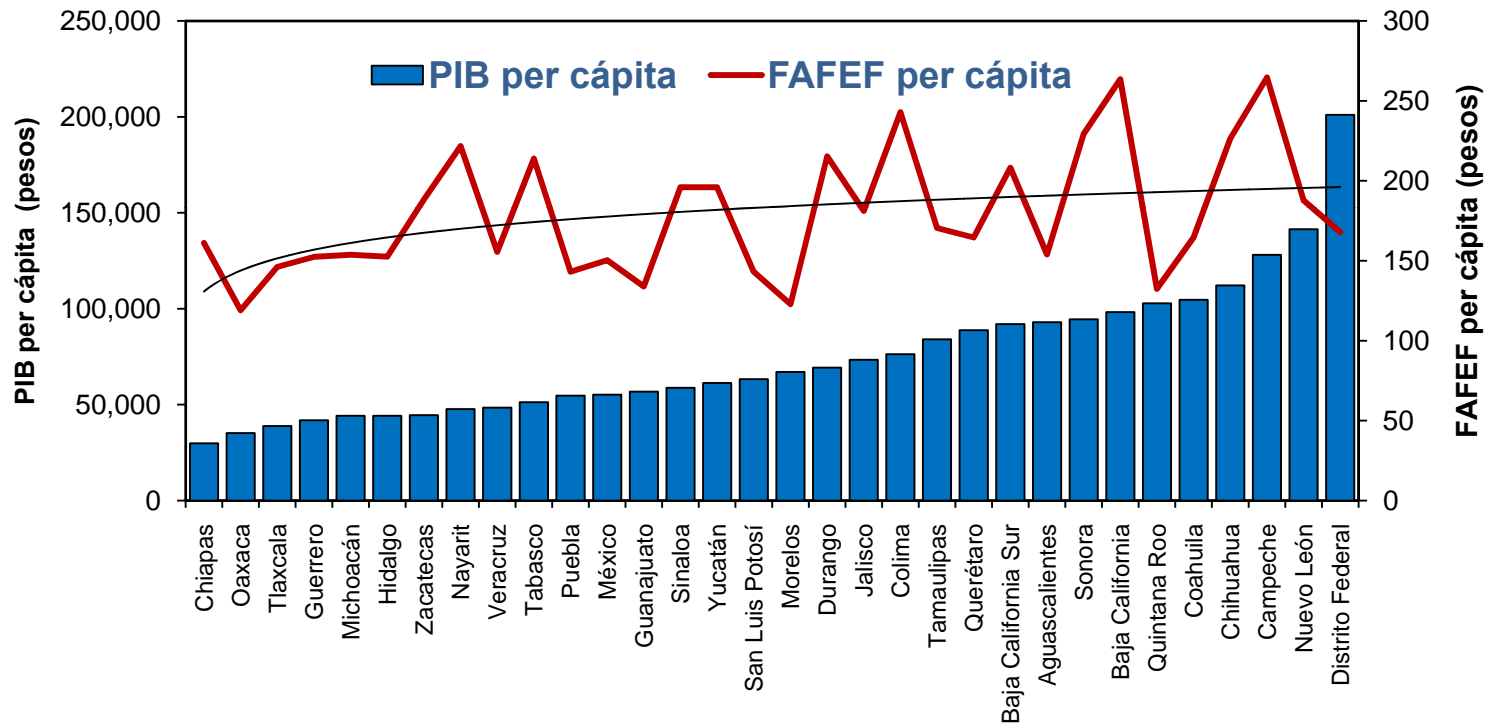
Los recursos de este fondo se destinan a **la inversión en infraestructura física; saneamiento financiero** a través de la amortización de la deuda pública, apoyar el saneamiento de pensiones y reservas actuariales; **modernización de los registros públicos** de la propiedad y del comercio y de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los **proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico**; sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal.

[Hallazgos](#)

[Recomendaciones](#)

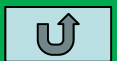


FAFEF: Distribución estatal per cápita 2007 vs. PIB per cápita estatal 2006



Coefficiente de correlación $\rho = -0.21$

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

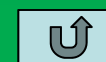


Hallazgos

- Los recursos del FAFEF se distribuyen con base en los recibidos el año anterior y los montos adicionales inversamente con relación al Producto Interno Bruto, lo cual indica que en la actualidad este fondo **no posee un carácter redistributivo**.
- Esta forma de distribución puede traer consigo **incentivos no alineados** con respecto al correcto desempeño financiero de las entidades federativas.
- 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.

[Distribución](#)

[Recomendaciones](#)



Recomendaciones

- **Analizar la viabilidad** de trasladar los recursos de este fondo al Ramo 28 (Participaciones Federales).
- **Clarificar el objetivo central y uso del FAFEF.** La posibilidad de utilizar los recursos de estos fondos en una amplitud de rubros convierte, en la práctica, a estas transferencias en no etiquetadas y causa una dispersión de recursos públicos.

Distribución

Hallazgos



En general, las **percepciones** de los funcionarios de las entidades federativas entrevistados en materia de operación, gestión y ejecución de los fondos del Ramo 33 se traducen en lo siguiente:



- a. **Ambigüedad** en la definición del uso de los recursos.
- b. **Falta de claridad** en la normatividad que rige al Ramo, en particular, los mecanismos de priorización de política pública.

Cabe señalar que las opiniones varían con respecto a cada grupo de estudio o fondo al que se refieren.



El análisis de los indicadores de resultados del Ramo 33 **sugiere la necesidad de replantear** su diseño en función de



- a. Una **mayor alineación con los objetivos** para los cuales fueron creados los distintos fondos del Ramo.
- b. Un planteamiento que provea **información orientada a resultados** de los avances de cada fondo.



Corto Plazo

- a. Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos eficaces de **evaluación en el orden estatal y municipal**.
- b. Promover la mejora en la definición de los **indicadores de desempeño** mediante los cuales se miden el logro de los fondos.
- c. **Homogeneizar la información** que reportan las entidades federativas y municipios sobre las finanzas y destino de los fondos con el propósito de analizar y evaluar sus resultados y que sea de utilidad para la rendición de cuentas.
- d. **Hacer transparente la distribución de recursos** en cuanto a las fuentes de información con las cuales calcula la distribución.
- e. **Homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos** entre las legislaciones estatales y las diversas secretarías de Estado involucradas en el manejo de los fondos y la ASF.



Mediano Plazo

- a. **Redefinir las fórmulas de distribución** de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal forma que se promueva la eficacia y eficiencia en su operación.

- b. Si las entidades federativas cuentan con **sistemas eficaces y transparentes de evaluación y monitoreo**, podría decidirse que cuenten con mayores facultades en la toma de decisiones.



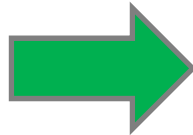
Balance final: retos de política pública

- La creación e implementación del Ramo 33 representa, sin duda, un **logro significativo** en el proceso de **descentralización** en México.
- La magnitud de los recursos de la Federación transferidos a estados y municipios en los últimos diez años, para su ejercicio a través de los fondos del Ramo 33, no tiene precedente en la historia del país.
- Sin embargo, la política de descentralización aún presenta **retos de desarrollo social** importantes que deben enfrentarse si aspiramos a vivir en una sociedad más equitativa.
- El **Informe de Evaluación del Ramo 33** presentado por CONEVAL es un ejercicio que identifica **áreas de oportunidad clave** y presenta **recomendaciones** para los **tomadores de decisiones**.
- Enfrentar los retos que la descentralización presenta a los tomadores de decisiones hace imprescindible tanto la **coordinación de los tres órdenes de gobierno** como el **ejercicio permanente y riguroso de transparencia y evaluación**.



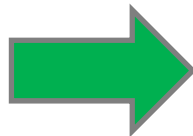
**Con base en los hallazgos de la Evaluación del Ramo 33 se sugiere considerar
los siguientes elementos para la posible reforma a la Ley de Coordinación Fiscal**

**Modernización de
instrumentos de
medición**



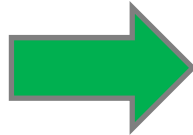
Actualizar las variables representativas de la problemática social que cada fondo pretende atender y los datos con que se miden.

**Mejorar la claridad en
la normatividad que
rige al Ramo**



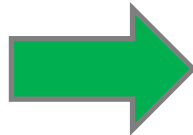
Establecer clara y distintamente los mecanismos de priorización de política pública en el ejercicio de los recursos de cada fondo del Ramo, así como evitar lo más posible la ambigüedad en la definición del uso de los mismos.

**Replantear el diseño
de los indicadores de
resultados del Ramo
33**



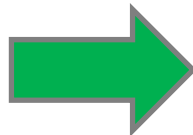
Rediseñar los indicadores evitando en la medida de lo posible utilizar criterios inerciales y en función de una mayor alineación con los objetivos para los cuales fueron creados los distintos fondos, de manera que pueda proveer información orientada a resultados.

**Redefinición de las
fórmulas de
distribución**



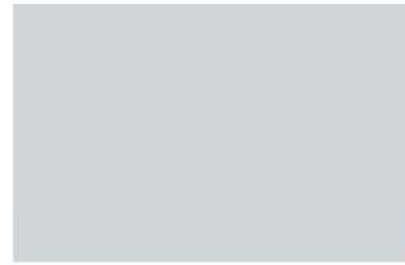
Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal forma que se promueva la eficacia y eficiencia en su operación.

**Evaluación y auditoría
de los fondos**



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. Incluir la evaluación sistemática de la implementación y resultados de los fondos.





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

www.coneval.gob.mx

