

INFORME

— DE ENFOQUE —

DE RESULTADOS DE LOS FONDOS SOCIALES DEL RAMO 33



CONeVal

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar

Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

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

SECRETARÍA EJECUTIVA

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la
Pobreza

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Edgar A. Martínez Mendoza

José Manuel Del Muro Guerrero

Ana Karen Muñoz González

Alejandro Grimaldi Ferreira

Patricia de Stefano García

Índice

Siglas y Acrónimos	4
Introducción	5
Capítulo 1. El Enfoque de Resultados y los Fondos sociales del Ramo 33	6
Capítulo 2. Metodología para la revisión del Enfoque de Resultados	9
Capítulo 3. Análisis del Enfoque de Resultados de los Fondos del Ramo 33 15	
Conclusiones	34

Siglas y Acrónimos

EdR	Enfoque de Resultados
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados

Introducción

Laura le preguntó a su hijo cuáles fueron sus resultados al término del semestre, este le respondió que asistió a un total de 315 horas de clase, entregó 102 tareas, los trabajos finales tuvieron una extensión promedio de 42 cuartillas, faltó a 7 clases y tardó, en promedio, 1 hora 16 minutos en contestar cada examen. ¿Consideraría pertinentes los resultados que le fueron entregados a Laura? Ella seguramente espera saber las calificaciones finales de su hijo y si este aprobó las materias. El objetivo principal de su hijo debe ser tener calificaciones aprobatorias y no entregar tareas o presentar el trabajo final con determinada extensión. Por lo tanto, la información que su mamá espera de él es si aprobó o no el semestre.

Los datos que presentó su hijo no son resultados por sí mismos, son procesos que permiten llegar a un resultado mayor que puede ser aprobar el curso u obtener una buena calificación. Al igual que en el caso del hijo de Laura, se espera que los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 muestren información sobre los resultados que alcanzaron, más allá de los procesos que les permitieron llegar a estos logros. Es común ver objetivos relacionados con procesos o entrega de bienes y servicios, por ejemplo: inscribir a todos los niños a escuelas de educación primaria cuando también es muy importante buscar la permanencia y conclusión escolar de los niños.

El Enfoque de Resultados (EdR) implica que el objetivo planteado se exprese como la solución de alguna problemática y no como procesos operativos o entrega de bienes y servicios; que cuenten con indicadores para su medición y que incorpore los entregables necesarios y suficientes para su logro. El presente documento tiene por objetivo presentar los resultados del análisis de EdR de los Fondos del ámbito social del Ramo 33. Se espera que estos, en sus Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), reflejen el resultado al que pretenden llegar, derivado de la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios.

En el primer capítulo, se describen los Fondos del ámbito social del Ramo 33 y se presentan sus principales características; por ejemplo: objetivos, población objetivo, vinculación con derechos sociales, temáticas abordadas y entregables. En el segundo capítulo, se describe la metodología utilizada para la valoración del EdR y, en el capítulo tres, se presentan los resultados de la aplicación de esta metodología. Finalmente, se anexan las fichas para cada una de las MIR con su análisis y recomendaciones para su mejora.

Capítulo 1. El Enfoque de Resultados y los Fondos sociales del Ramo 33

Los Fondos de Aportaciones del Ramo 33 son transferencias que la Federación hace a las entidades y municipios para realizar acciones condicionadas exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos que establece la Ley de Coordinación Fiscal. El Ramo 33 se compone de ocho fondos, de los cuales cinco cuentan con objetivos vinculados con derechos sociales¹, que son: FAM, FAIS, FASSA, FAETA, y FONE. Los derechos sociales que retoman los fondos sociales son alimentación, educación, vivienda y salud.

A su vez, de estos cinco fondos, cuatro cuentan con desagregaciones de conformidad con los objetivos específicos del gasto. Cada una de estas desagregaciones cuenta con una MIR para su seguimiento, por lo que, para el presente análisis, se revisaron un total de nueve MIR correspondientes a los fondos sociales y sus desagregaciones.

Figura 1. Universo de Fondos



Fuente: elaboración propia.

¹ Se consideraron los derechos sociales contenidos en el artículo 6 de la *Ley General de Desarrollo Social*: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación.

El derecho que más se retoma entre los fondos es el de la educación: cinco de las nueve MIR se relacionan con él, mientras que los derechos de alimentación y salud solo tienen asociado un fondo. A continuación, se muestra el objetivo principal (propósito) de cada MIR analizada.

Figura 2. Objetivos de los Fondos de aportaciones del ámbito social

La población en edad de asistir a la escuela tiene acceso y concluye sus estudios de educación básica, incluyendo la indígena y especial.



Población de 15 años y más con rezago educativo concluyen la educación básica.

Los alumnos inscritos en educación profesional técnica concluyen su plan de estudios en el tiempo permitido por la normatividad del CONALEP.



Los planteles de educación media superior y superior mejoran su infraestructura física.

Las escuelas públicas de tipo básico son mejoradas en su infraestructura física.



Niñas y adolescentes de planteles oficiales, menores de cinco años no escolarizados, sujetos en riesgo y vulnerabilidad y familias en condiciones de emergencia tienen mayor acceso de alimentos con calidad nutricional para contribuir a su seguridad alimentaria.

La población sin seguridad social cuenta con acceso a atención médica de profesionales de la salud en los Servicios Estatales de Salud.



La población en zonas de atención prioritaria rurales, municipios con rezago social o en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con el derecho a la vivienda.

La población en zonas de atención prioritaria urbanas, localidades con rezago social o en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con el derecho a la vivienda.



Fuente: elaboración propia.

Las dependencias encargadas de la coordinación de estos fondos son la Secretaría de Educación Pública (5), la Secretaría de Bienestar (2) y la Secretaría de Salud (2). Estas dependencias son las encargadas de establecer la distribución

entre las entidades federativas de los recursos, así como de coordinar el proceso de definición de objetivos e indicadores contenidos en la MIR.

Es importante que estos objetivos e indicadores sean lo suficientemente claros ya que tanto las dependencias coordinadoras como las entidades federativas y municipios deberán encaminar sus esfuerzos para lograr estos objetivos y cumplir las metas de los indicadores. Con la finalidad de que los fondos cuenten con un diseño adecuado de sus objetivos e indicadores se realizó la revisión del objetivo principal de estos (propósito), de los indicadores que le dan seguimiento y los bienes y servicios (componentes) entregados para su logro. En los siguientes apartados se presentarán los resultados y recomendaciones derivados de esta revisión.

Capítulo 2. Metodología para la revisión del Enfoque de Resultados

2.1. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La fuente principal de donde se obtuvo la información para llevar a cabo el análisis es la MIR. Esta es el principal instrumento para la aplicación de la Metodología de Marco Lógico y consta de cuatro columnas y cuatro filas. La MIR facilita el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas porque organiza de manera lógica los objetivos que pretenden lograr, así como los indicadores y metas asociados a éstos.

En las filas de la MIR se registran los niveles de objetivos que se buscan alcanzar con la intervención. Son cuatro: Fin, Propósito, Componentes y Actividades, y están vinculados entre ellos por una lógica causal, la cual, de estar planteada correctamente, implicaría que, al cumplirse cada nivel, de abajo hacia arriba, se lograría al resultado final. En las columnas, se registran los objetivos, indicadores, medios de verificación, y supuestos de cada uno de los niveles descritos.

Figura 3. Matriz de indicadores para Resultados

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: CONEVAL. Guía para la elaboración de la Matriz de indicadores para Resultados.

El nivel de Fin corresponde a la contribución a un objetivo nacional. El Propósito refleja el resultado concreto que, con la intervención pública, se espera observar en la población objetivo identificada. El nivel de Componentes identifica los bienes y servicios que se entregan para lograr el Propósito. Finalmente, en el nivel de Actividades, se describen las acciones necesarias para producir y entregar los bienes y servicios del programa.

La MIR contribuye a establecer claramente los objetivos que se buscan lograr y a construir indicadores para darles seguimiento. Asimismo, permite identificar los medios de verificación para alimentar los indicadores, e identificar si los bienes y

servicios que entregan son suficientes para lograr los objetivos planteados. El análisis presentado en este informe se centra en los niveles de Propósito y Componentes.

2.2 Dimensiones de la revisión de Enfoque de Resultados

Para la valoración, fue utilizada la información proveniente de las nueve MIR 2020² de los Fondos sociales del Ramo 33. En ella, fueron revisados tres aspectos principales: enfoque de resultados del objetivo, medición de resultados, y asociación lógica. En el enfoque de resultados, se valora el objetivo de propósito del Fondo; en la medición de resultados, los indicadores que dan seguimiento en este nivel de objetivo y, en la asociación lógica, los componentes de la MIR y los bienes y servicios que entrega de acuerdo con lo descrito en la normativa.

Figura 4. Dimensiones de la revisión de Enfoque de Resultados



Fuente: elaboración propia.

Al interior de cada uno de estos criterios se evalúan distintos elementos que permiten determinar si el programa se encuentra orientado a resultados. Los Fondos tendrán enfoque de resultados cuando identifiquen correctamente a su población objetivo y el cambio que pretende lograr sobre esta. Sus indicadores miden resultados cuando aportan información sobre la solución de alguna problemática, son relevantes para el seguimiento del objetivo, son claros en cuanto a su medición y tienen fuentes de información correctamente definidas. Finalmente, tendrán asociación lógica cuando los bienes y servicios que entregan son los necesarios y suficientes para lograr el objetivo.

² Se utilizaron las MIR registradas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), con corte al 5 de septiembre de 2019.

Figura 5. Elementos evaluados en la revisión de Enfoque de Resultados



Fuente: elaboración propia.

Una vez que se valoran los elementos mencionados, los Fondos se clasifican por dimensión, de conformidad con las áreas de oportunidad detectadas. En la siguiente figura, se muestran las posibles clasificaciones de los Fondos.

Figura 6. Clasificación de los Fondos por dimensión



Fuente: elaboración propia.

2.2. Enfoque de Resultados

Los fondos cuentan con enfoque de resultados cuando el objetivo identifica correctamente a la población objetivo y refleja la solución de un problema público.

Figura 7. Elementos de un objetivo con Enfoque de Resultados



Fuente: elaboración propia.

Si el objetivo parece identificar una problemática, pero no existe mucha claridad sobre el resultado esperado, tendrá enfoque parcial, lo que implica que debe precisar el logro. Esto sucede cuando se incorporan verbos que generan ambigüedad sobre el resultado, tales como “propiciar”, “impulsar” o “promover”, en lugar de cambios puntuales como “garantizar” o “reducir”. Si, por el contrario, el objetivo se limita a especificar un proceso de gestión o entrega de bienes y servicios, entonces no cuenta con enfoque de resultados.

Figura 8. Determinación de la clasificación de Enfoque de Resultados

	Resultado Esperado	Población Objetivo
Cuenta con EdR	✓	✓
Debe mejorar su EdR	✓	✓
No cuenta con EdR		

Fuente: elaboración propia.

2.3. Medición de Resultados

La medición de resultados implica que todos los indicadores del fondo cumplen los criterios mínimos de calidad: claridad, relevancia, pertinencia y monitoreabilidad. Esto determinará si un indicador cuenta con enfoque de resultado o no.

Figura 9. Criterios mínimos de calidad de los indicadores



Fuente: elaboración propia.

Figura 10. Clasificación del enfoque de resultados de los indicadores



Fuente: elaboración propia.

Si la MIR del fondo cuenta con indicadores con enfoque de resultados, pero incorpora alguno que no es relevante o pertinente para el seguimiento del objetivo, entonces se considera que debe mejorar su medición de resultados. Pero si, por el contrario, ninguno de los indicadores del fondo cumple con los criterios mencionados, entonces se considera que no cuenta con elementos para medir los logros de su intervención.

2.4. Asociación Lógica

Finalmente, para verificar la asociación lógica de los fondos, se toman en cuenta dos elementos: los componentes de la MIR y los entregables que estipula la normatividad aplicable (principalmente, la Ley de coordinación Fiscal). A partir de estos, se analiza si son suficientes y necesarios para el cumplimiento del propósito. Si se cumple esta relación de causalidad, suficiencia y necesidad entre los entregables del fondo y su objetivo principal, se considera que tiene una correcta asociación lógica.

Figura 11. Estructura de la asociación lógica de los Fondos



Fuente: elaboración propia.

Si existe una vinculación entre estos elementos, pero no es suficientemente clara o requiere ajustes, se considera parcial y se especifica que debe mejorar la asociación lógica del fondo. Asimismo, es posible que exista una relación causal entre los entregables y el objetivo, pero que este propósito tenga enfoque de gestión. En estos casos, la vinculación también se considera parcial; si bien los componentes son necesarios y suficientes para el logro del propósito, este se refiere únicamente a procesos de gestión o entrega de bienes y servicios, por lo que se requiere ajustar la lógica del fondo desde su objetivo.

Figura 12. Determinación de la clasificación de asociación lógica

	Componentes MIR	Entregables Normatividad
Cuenta con asociación lógica	Vinculación Directa	Vinculación Directa
	Vinculación Directa	Vinculación Parcial
	Vinculación Parcial	Vinculación Directa
Asociación parcial	Cualquier otra combinación	
Sin asociación lógica	Sin Vinculación	Sin Vinculación

Fuente: elaboración propia.

En el caso en que los componentes de la MIR o los entregables de la normatividad no permitan el cumplimiento del objetivo, se considera que el fondo carece de asociación lógica. Este es principalmente el caso de los fondos que se limitan a especificar la transferencia de recursos a las entidades, sin detallar las acciones que se realizarán a partir del presupuesto otorgado.

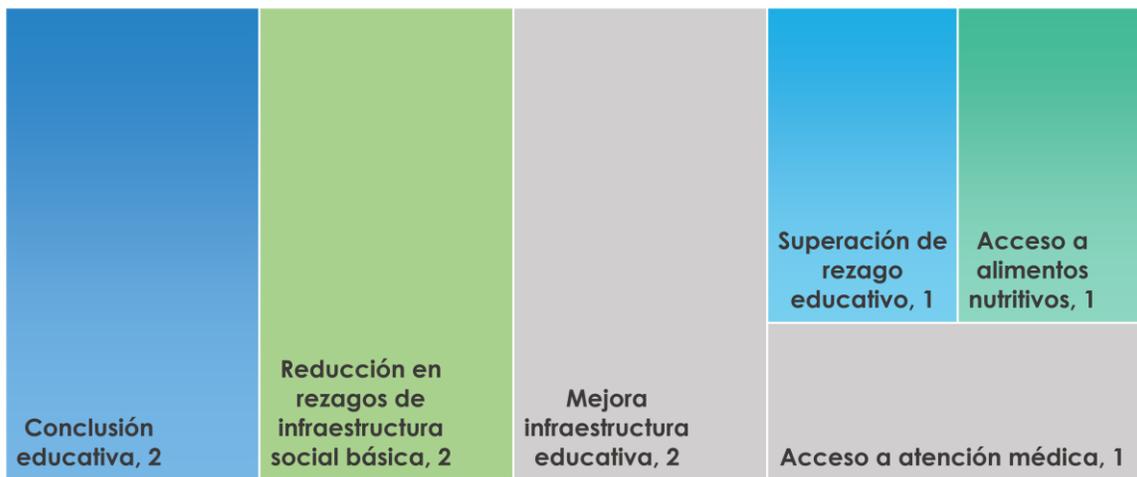
Capítulo 3. Análisis del Enfoque de Resultados de los Fondos del Ramo 33

3.1. Objetivos de Resultados

3.1.1 Resultados que pretenden lograr los Fondos

Las distintas problemáticas que buscan atender los Fondos son: conclusión educativa; reducción en rezagos de infraestructura social básica; y mejora en infraestructura educativa. En la siguiente gráfica, se muestran los resultados que pretenden lograr los fondos sociales.

Gráfica 1. Resultados que persiguen los fondos sociales



Fuente: elaboración propia.

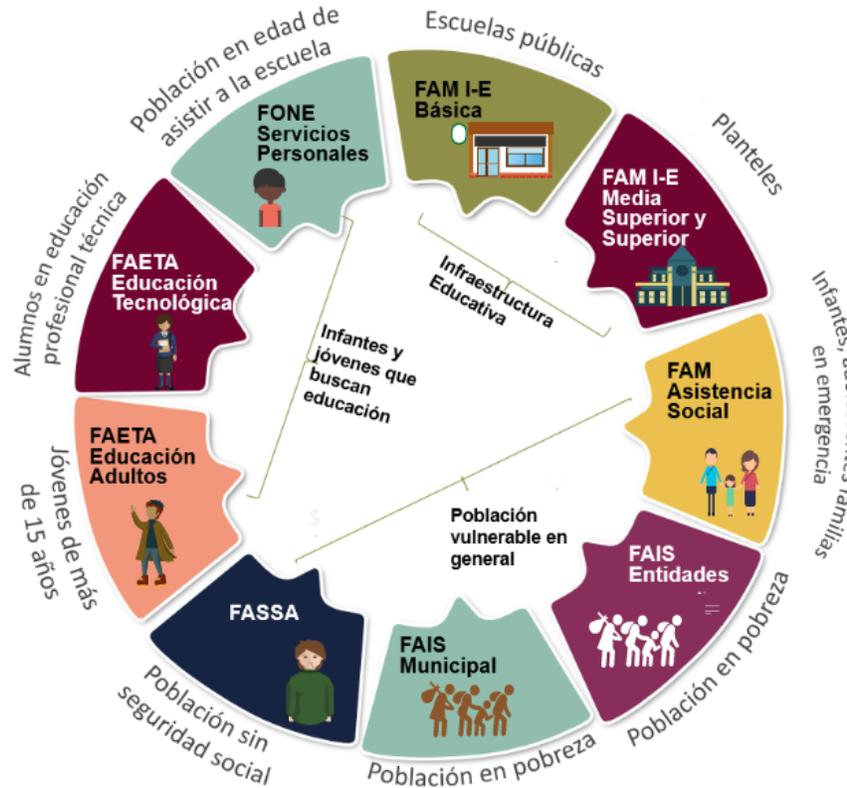
Dos de las seis temáticas que pretenden lograr los fondos corresponden a temas relacionados con procesos intermedios para la consecución de resultados, pero no a resultados por sí mismos (modificaciones en las condiciones de vida de su población objetivo). Por un lado, la mejora de la infraestructura educativa no se considera como un resultado por sí solo, pues, aunque podría considerarse como una mejora, no necesariamente implica un cambio en las condiciones de vida de la población. Para considerarse como un cambio, la temática podría enfocarse, por ejemplo, en buscar resultados concretos como aumentar la matrícula educativa. Por otro lado, el acceso a la atención médica es un medio para lograr un resultado superior, como mejorar la salud de las personas o la disminución de ciertos padecimientos. Si bien ambas temáticas se consideran condiciones necesarias para observar resultados en materia educativa y de salud, hacen falta otras gestiones y procesos para que estos garanticen cambios sustantivos sobre la población objetivo.

El resto de las temáticas se relacionan con problemáticas que afectan a la población. Por ejemplo, el FONE y el FAETA educación tecnológica son los fondos que buscan la conclusión educativa y cada uno de los fondos la atienden, pero considerando a las distintas poblaciones que la padecen. En el siguiente apartado se describen las poblaciones que los fondos sociales buscan atender.

3.1.2 Población objetivo de los fondos sociales

Cada uno de los fondos sociales identifica a la población sobre la que pretende producir algún cambio. Las poblaciones objetivo que fueron descritas hacen referencia a infraestructura educativa, infantes y jóvenes y población vulnerable en general.

Figura 13. Población objetivo de los fondos sociales



Fuente: elaboración propia.

La mayoría de los fondos coloca como población objetivo a las personas, solo el FAM, en sus vertientes de infraestructura educativa, tiene como población objetivo la infraestructura de las escuelas. Por otro lado, la población vulnerable en general hace referencia a personas sin seguridad social, población en pobreza e infantes, adolescentes y familias en emergencia; esta población es retomada en cuatro fondos.

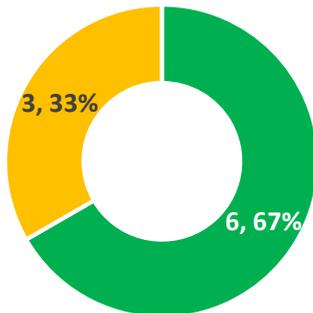
Cabe señalar que, si bien el FONE identifica en su MIR a la población en edad de asistir a la escuela, como su población objetivo, en la práctica son las escuelas y los docentes los beneficiarios del fondo. Esto, debido a que el fondo garantiza que los planteles cumplan con el pago de los servicios básicos de infraestructura y la nómina para ofrecer los servicios educativos a los alumnos.

También es importante especificar que la población objetivo de FAETA- Educación Adultos se centra en personas que se encuentran en rezago educativo, por lo tanto, podría incluir no solo jóvenes sino también adultos.

3.1.3 Revisión objetivos

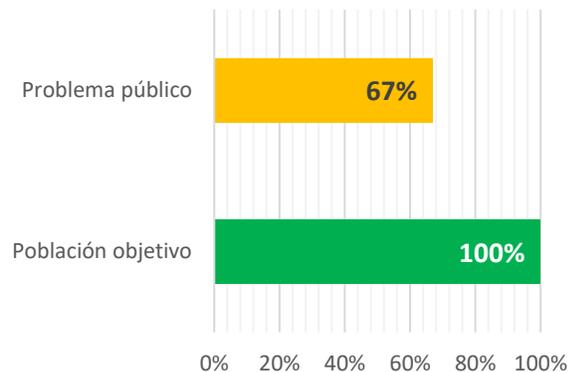
A partir de la revisión de objetivos, se encontró que el 67% de los objetivos principales (6) cuentan con enfoque de resultados. El área de mejora para los tres fondos (33%) restantes se refiere a la correcta identificación del cambio que pretenden lograr, ya que todos los fondos tienen claro a quién buscan atender (especifican a su población objetivo).

Gráfica 2. Enfoque de Resultados del propósito de los fondos



- El fondo cuenta con enfoque de resultados
- El fondo debe mejorar su enfoque de resultados

Gráfica 3. Identificación de problema público y población objetivo



Fuente: elaboración propia.

Los fondos que deben mejorar el enfoque de resultados de su propósito son tanto FASSA como los FAM Infraestructura (Básica y Media Superior y Superior). A continuación, se muestran algunos comentarios al respecto de los objetivos en específico. Por un lado, se tienen objetivos donde se logró identificar a la población

objetivo y el cambio que pretenden lograr. Por otro lado, algunos se plantean como acceso de bienes, servicios o mejoras operativas que no representan un resultado por sí mismo, sino que se debe precisar el logro esperado a partir de estas gestiones. Sin embargo, estos objetivos logran especificar con claridad cuál es su población objetivo.

Cuadro 2. Comentarios a los objetivos de los fondos

Fondo	Propósito	Comentario
FONE Servicios Personales	La población en edad de asistir a la escuela tiene acceso y concluye sus estudios de educación básica , incluyendo la indígena y especial, derivado de la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE).	Se plantean no solo como objetivos de acceso a servicios educativos, sino de conclusión de los estudios correspondientes para la población objetivo.
FAETA Educación de Adultos	Población de 15 años y más con rezago educativo concluyen la educación básica.	
FAETA Educación Tecnológica	Los alumnos inscritos en educación profesional técnica concluyen su plan de estudios en el tiempo permitido por la normatividad del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).	
FAM Asistencia Social	Niñas, niños y adolescentes de los planteles oficiales del Sistema Educativo Nacional, menores de cinco años no escolarizados, y sujetos en riesgo y vulnerabilidad , así como, familias en condiciones de emergencia , preferentemente de zonas indígenas, rurales y urbano marginadas beneficiarios de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria,	Se construye como el acceso de alimentos de calidad nutricia , la cual es condición necesaria para la seguridad alimentaria.

	<p>cuentan con mayor acceso de alimentos con criterios de calidad nutricia para contribuir a su seguridad alimentaria.</p>	
FAIS Entidades	<p>La población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social.</p>	<p>Se especifica como un cambio para las condiciones de vida de la población objetivo: la reducción de rezagos en infraestructura social relacionadas con el derecho a la vivienda digna y decorosa.</p>
FAIS Municipal	<p>La población que habita en las zonas de atención prioritaria urbanas, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada municipio o que se encuentra en situación de pobreza extrema reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social.</p>	
FASSA	<p>La población sin seguridad social cuenta con acceso a atención médica de profesionales de la salud en los Servicios Estatales de Salud.</p>	<p>Se plantea como acceso a un servicio, pero no identifica el resultado esperado sobre la población.</p>
FAM Infra. Edu. Básica	<p>Las escuelas públicas de tipo básico mejoran su infraestructura física educativa mediante la intervención de los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa en las entidades federativas.</p>	<p>Se especifica como una mejora de gestión, pero no identifica su efecto esperado sobre las escuelas.</p>

<p>FAM Infra. Edu. Media Superior y Superior</p>	<p>Los planteles y/o campus de educación media superior y educación superior mejoran su infraestructura física al ser atendidos por los Organismos Responsables de la Infraestructura Física Educativa (INFE).</p>	
---	---	--

Fuente: elaboración propia.

En ese sentido, podría mejorar el propósito de FASSA si se identificaran los padecimientos que se esperaría reducir como resultado de que la población cuente con acceso a atención médica, a pesar de que este pudiera ser considerado como un resultado intermedio sería importante valorar si se ha tenido un acceso efectivo a la atención médica. En el caso de mejorar la infraestructura educativa, valdría la pena preguntarnos ¿qué cambio en las condiciones educativas de la población esperarían observarse como resultado de contar con la infraestructura adecuada? La mejora de la infraestructura educativa podría ser cualquier tipo de cambio en las instituciones, pero esta puede ser una mejora parcial y que no necesariamente mejore las condiciones físicas en las que se encuentran las instituciones educativas.

3.2. Medición de Resultados

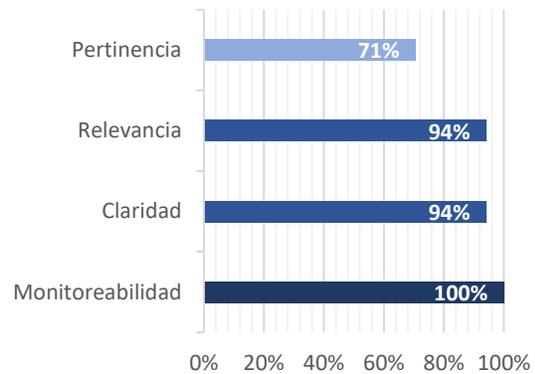
Para el análisis de este apartado, fueron valorados los 17 indicadores contenidos en las MIR a nivel propósito de los Fondos del Ramo 33. Se espera que estos indicadores sean de calidad, es decir, que sean claros en cuanto a lo que buscan medir, que los medios para verificar que la información sea accesible a cualquier persona, que midan efectivamente al objetivo al cual se encuentran vinculados y que permitan valorar el desempeño de una problemática social.

Se considera que todos los indicadores cumplen con el criterio de monitoreabilidad y el 94%, con claridad y relevancia. Sin embargo, el mayor reto persiste en la pertinencia de los indicadores. Solo el 71% cumplen con dicho criterio y un indicador que no es pertinente, no permite dar seguimiento a la solución del problema público identificado en el diagnóstico del fondo.

En términos agregados, el 65% (11) de los indicadores a nivel de propósito cuentan con enfoque de resultados; el resto debe mejorar o replantear su estructura para brindar seguimiento a resultados vinculados con el fondo correspondiente.

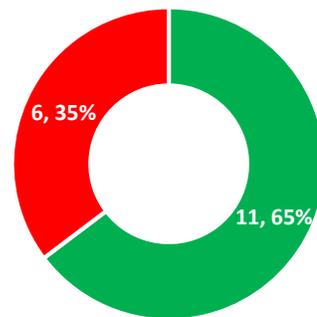
Analizando la información por fondo, en la gráfica 6, se obtiene que el 56% de los fondos tienen indicadores que cumplen con todos los criterios de calidad. Es decir, aportan información clara, pertinente, relevante y monitoreable al respecto de los logros del fondo correspondiente.

Gráfica 4. Criterios de calidad de los indicadores de propósito



Fuente: elaboración propia.

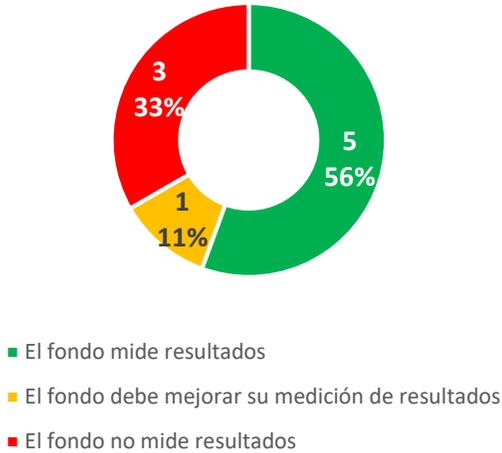
Gráfica 5. Enfoque de Resultados de los indicadores de propósito



- Indicadores con Enfoque de Resultados
- Indicadores sin Enfoque de Resultados

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6. Medición de Resultados de los fondos



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el 33% de los fondos no cuentan con los instrumentos necesarios para dar seguimiento a sus resultados. Esto se debe a que dos de ellos (los dos componentes del FAM Infraestructura Educativa) tienen indicadores de gestión y otro más (FASSA) cuenta con un indicador que, si bien es de resultados, no se encuentra relacionado directamente con el objetivo del fondo. Por otra parte, el FAM Asistencia Social (amarillo) debe replantear el indicador sobre la población de la EIASA con acceso a alimentos como la medición de un resultado a partir del acceso a estos bienes y servicios, ya que solo se mide el acceso a alimentos, pero no

que estos sean nutritivos, de calidad y seguros como se esperaría de acuerdo con el objetivo planteado.

A continuación, se muestran los comentarios que se emitieron a los indicadores con el objetivo de mejorar su estructura de tal forma que permitan el seguimiento del propósito del fondo. Cabe destacar que, en algunos casos, los mismos fondos que carecían de enfoque de resultados en su propósito tampoco incorporan mecanismos para la medición de resultados. Es común que esto suceda, ya que los indicadores se construyen de extraer los factores relevantes del objetivo (qué y quién). Sin embargo, cuando el objetivo mide temas de gestión y entrega de bienes y servicios, los indicadores suelen heredar esta dimensión al extraer la información de los factores relevantes.

Cuadro 3. Comentarios a los indicadores de los fondos

Fondo	Indicador	Comentario
FAETA Educación Tecnológica	Porcentaje de eficiencia terminal del CONALEP.	Los indicadores aportan información sobre la conclusión del nivel de estudios correspondiente para la población objetivo, lo cual es un
FAETA Educación de Adultos	Porcentaje de usuarios que concluyen nivel intermedio y se incorporan al nivel avanzado.	

	Tasa de variación de usuarios del MEVyT que concluyen nivel inicial, intermedio y/o avanzado.	resultado directo sobre el derecho a la educación.
	Porcentaje de usuarios que concluyen nivel (UCN) educativo, primaria o secundaria , a través de la aplicación del Programa Especial de Certificación (PEC) en el trimestre.	
FONE Servicios Personales	Eficiencia terminal en educación primaria.	
	Eficiencia terminal en educación secundaria.	
FAM Asistencia Social	Variación del estado nutricional de la población escolar (5 a 11 años).	El indicador da cuenta sobre el estado nutricional de la población objetivo, el cual es un resultado en materia de seguridad alimentaria.
FAIS Entidades y FAIS Municipal	Porcentaje de población que presenta carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda.	Los indicadores brindan seguimiento directo al acceso al derecho a la vivienda digna y decorosa.
	Porcentaje de población que presenta carencia en calidad y espacios de la vivienda.	
FASSA	Porcentaje de nacidos vivos de madres sin seguridad social atendidas por personal médico.	El indicador tiene enfoque de resultados pues mide los nacidos vivos, lo cual, es el efecto de la atención médica. Sin embargo, no es relevante con el objetivo al que se vincula , dado que no refleja si todas las personas que necesitaron atención efectivamente la recibieron, solo muestra el resultado de las que sí fueron atendidas. Es importante que el fondo defina un objetivo orientado a la solución de una problemática y con base en ello establezca indicadores que permitan su medición.
FAM Asistencia Social	Población de la Estrategia Integral de la Asistencia Social Alimentaria con acceso a alimentos.	El indicador aporta información sobre la cobertura de alimentos , pero no sobre sus implicaciones para la seguridad alimentaria

		pues no mide si estos son nutritivos, seguros y suficientes.
FAM Infra. Edu. Básica	Porcentaje de escuelas públicas de tipo básico mejoradas en su infraestructura , respecto del total de escuelas de tipo básico en el estado.	Los indicadores miden la gestión de mejorar la infraestructura de escuelas y planteles educativos, no permiten observar algún tipo de mejora , solo si fueron atendidos o no, pero no sus efectos como resultados sustantivos para estos centros.
	Porcentaje de escuelas públicas de tipo básico mejoradas , respecto de las escuelas de tipo básico que presentan necesidades de infraestructura física educativa.	
FAM Infra. Edu. Media Superior y Superior	Porcentaje de planteles de educación superior mejorados en su infraestructura , respecto del total de planteles de educación superior en el estado.	
	Porcentaje de planteles de educación media superior mejorados en su infraestructura , respecto del total de planteles de educación media superior.	

Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, en el caso de FASSA, cuenta con un buen indicador que refleja resultados. Sin embargo, es el objetivo a nivel propósito el que se limita al acceso y no contempla el cambio que se esperaría lograr en las condiciones de salud de la población. Además, aunque el indicador es bueno, podría complementarse con otros que dieran cuenta de casos nuevos en enfermedades o padecimientos que se buscara reducir, o en todo caso que midieran el cambio en la tasa de incidencia de estas o de los niveles de mortalidad.

Por otro lado, en el caso de FAM Asistencia Social, el consumo de alimentos nutritivos podría tener una implicación directa en la seguridad alimentaria por lo cual, un indicador que diera cuenta de la calidad de los desayunos escolares que entregan podría aportar más información que sirva para el logro del objetivo. Asimismo, el objetivo podría enfocarse más al estado de nutrición de la población que solo limitarse al acceso de alimentos.

3.3. Asociación Lógica

3.3.1 Entregables de los fondos sociales

La identificación de los bienes y servicios que entregan se llevó a cabo a través de dos instrumentos: por un lado, se revisaron los componentes descritos en la MIR de

los fondos sociales; por otro, se consultó la normativa aplicable para cada uno de los fondos.

Derivado de esta revisión, se encontró que, en la MIR de los fondos, se describe con mayor detalle los bienes y servicios que se entregan. Usualmente, la normativa se limita a expresar los entregables como la transferencia de recursos. Si bien todos los fondos entregan transferencias de recursos a las entidades federativas no todas son utilizadas de la misma forma, cada uno entrega determinados bienes y servicios de acuerdo con el objetivo que persiguen.

Por ejemplo, en los casos de FASSA, FONE, y FAETA en sus dos vertientes sus normativas correspondientes solo hacen referencia a transferencia de recursos federales, por lo que podría parecer que entregan lo mismo. Sin embargo, al revisar los componentes descritos en su MIR podemos observar que cada fondo entrega distintos servicios, pues sus objetivos son diferentes. En el caso de FASSA, los componentes de su MIR indican la entrega de servicios de salud, así como una estructura programática adecuada. Por otro lado, FAETA Educación Tecnológica identifica servicios educativos de calidad como componente en su MIR. Asimismo, FAETA Educación Adultos hace referencia, en su MIR, a los Modelos Educativos para la Vida y el Trabajo en sus respectivas vertientes. Finalmente, FONE describe como el componente de su MIR, los servicios educativos de tipo básico.

Sin embargo, el caso de FONE es particular ya que, aunque en su componente MIR describe servicios educativos de tipo básico, en la práctica su función principal es el pago de nómina. Si bien el pago de nómina contribuye a que los servicios de educación básica se encuentren disponibles en tiempo y forma a nivel nacional, no es suficiente para garantizarlo.

Por otro lado, resalta el caso de FAIS municipal y estatal, ya que tanto en la normativa como en la MIR reflejan solamente componentes de financiamiento para proyectos de infraestructura social. Esto es así, porque se ha identificado, en mesas de trabajo, que la injerencia de FAIS está limitada al seguimiento del porcentaje de presupuesto ejercido con respecto del presupuesto asignado para proyectos de infraestructura social básica. Por lo tanto, aunque pareciera ser que cuentan con los entregables necesarios y suficientes para contribuir a su propósito, valdría la pena revisar hasta qué punto el fondo es responsable de la accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los proyectos de infraestructura que financia.

Finalmente, es de destacar que el FAM en sus tres vertientes es el único fondo que, tanto en los componentes descritos en sus normativas como en sus MIR, identifica entregables que no son solo recursos económicos.

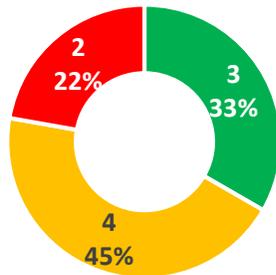
En ese sentido, se puede concluir que si bien la normativa sirve como marco respecto de hacia donde deben dirigirse los recursos, la MIR ha permitido a los fondos delimitar el tipo de apoyos que entregará a su población objetivo.

3.3.2 Revisión de asociación lógica

Como ya se mencionó en el capítulo metodológico, la revisión de la asociación lógica tiene dos aristas: el análisis de la lógica vertical de la MIR y el de la vinculación entre el propósito de los fondos y los entregables que estipula la normatividad aplicable.

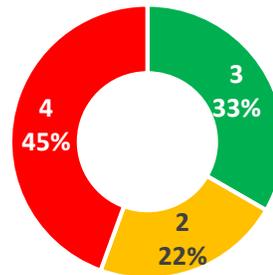
En lo que respecta a la lógica vertical de la MIR, solo el 33% (3) de los fondos cuentan con los componentes necesarios y suficientes para la consecución de su propósito. De la misma forma, el 33% (3) de los fondos muestran una correcta relación entre los entregables que marca la normatividad y su objetivo principal.

Gráfica 7. Asociación Lógica en la MIR de los fondos



- Cuenta con Asociación Lógica - MIR
- Debe mejorar su Asociación Lógica - MIR
- No tiene Asociación Lógica - MIR

Gráfica 8. Asociación Lógica en la normatividad de los fondos



- Cuenta con Asociación Lógica - Normativa
- Debe mejorar su Asociación Lógica - Normativa
- No tiene Asociación Lógica - Normativa

Fuente: elaboración propia.

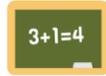
Los únicos dos fondos que cuentan con asociación lógica tanto en su MIR como en la normatividad son el FAIS Entidades y el FAIS Municipal. Por otra parte, existe una disociación entre los componentes de la normatividad y de la MIR para los casos del FAETA Educación de Adultos y el FAM Asistencia Social. El primero cuenta con componentes suficientes en su MIR para el logro del propósito, pero carece de relación entre éste y sus entregables en la práctica. Mientras tanto, el FAM Asistencia Social entrega los bienes y servicios requeridos para cumplir con su

objetivo, pero estos no se encuentran correcta y completamente plasmador en la MIR.

FAETA Educación de Adultos

Componentes MIR:

Modelos y programas educativos.



FAM Asistencia Social

Componentes MIR:

Apoyos alimentarios y evaluaciones.



Entregables Normatividad:

Transferencias de recursos federales.



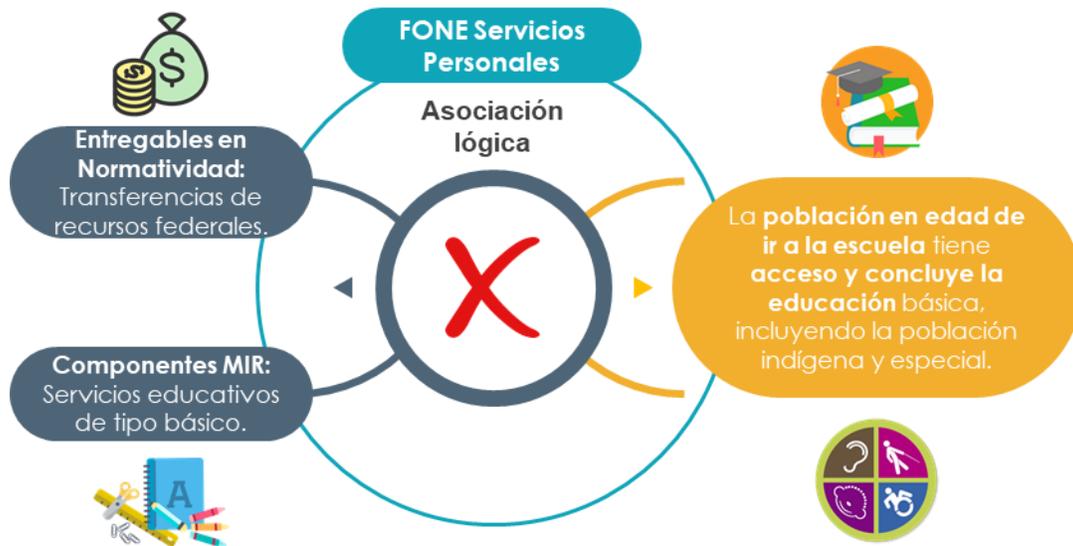
Entregables Normatividad:

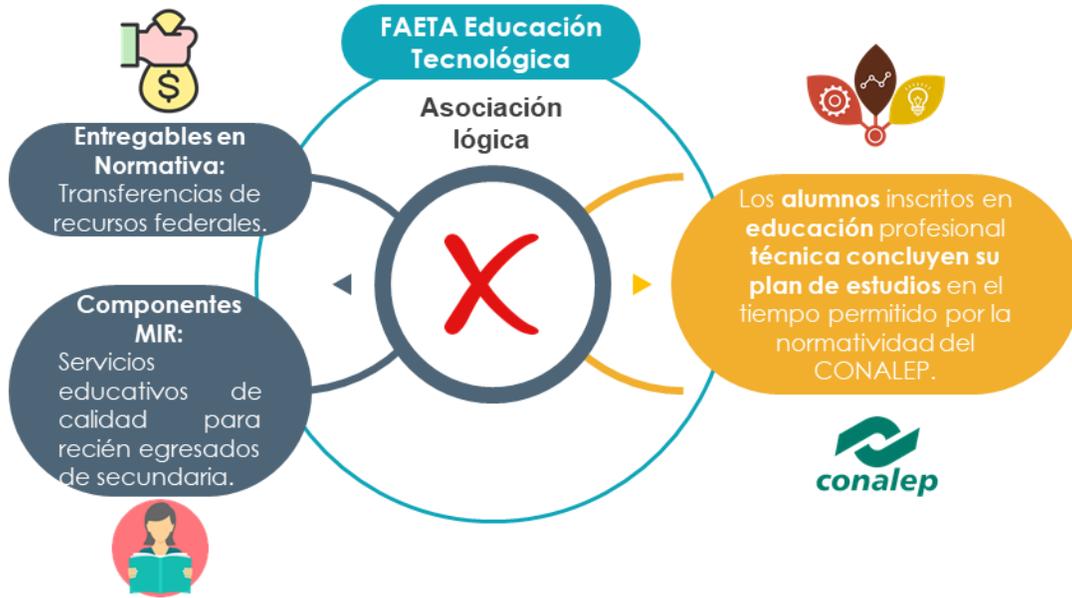
Desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social.



En cuanto a los fondos que carecen de asociación lógica, el FONE Servicios Personales y FAETA Educación Tecnológica no cuentan con esta vinculación ni en la MIR ni en la normatividad aplicable. Por lo tanto, es necesario replantear su estructura desde la Ley de Coordinación Fiscal.

Figura 14. Fondos sin asociación lógica en MIR y normatividad





Fuente: elaboración propia.

3.4. Hallazgos generales y sugerencias de mejora

En términos generales, los fondos que tienen enfoque de resultados en todas las dimensiones (objetivos, indicadores y asociación lógica) son los FAIS Entidades y Municipal. Por el contrario, los fondos FASSA y FAM Infraestructura Educativa tanto Básica, como Media Superior y Superior tienen áreas de oportunidad en todos los niveles. Principalmente, se debe a que no cuentan con objetivos de resultados, sino de gestión. Esto, a su vez, genera que no sea posible tener una medición de resultados vinculados con el propósito y que sus entregables no garanticen un cambio sustantivo sobre las condiciones de la población objetivo.

Figura 15. Identificar el resultado esperado sobre la salud de la población

Fondo	Enfoque de Resultados	Medición de Resultados	Asociación Lógica MIR	Asociación Lógica Normativa
FAIS Entidades	●	●	●	●
FAIS Municipal	●	●	●	●
FAM Asistencia Social	●	●	●	●
FAM Infra. Educativa Básica	●	●	●	●
FAM Infra. Educativa Media Superior y Superior	●	●	●	●
FASSA	●	●	●	●
FAETA Educación Tecnológica	●	●	●	●
FAETA Educación de Adultos	●	●	●	●
FONE Servicios Personales	●	●	●	●

Fuente: elaboración propia.

Figura 16. Identificar el resultado esperado sobre la salud de la población



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los FAM Infraestructura Básica y Media Superior y Superior deben especificar cuál es el impacto de mejorar la infraestructura física de los centros educativos. Un cambio de gestión como este no necesariamente se refiere a un resultado: es decir, podría impactar o no sobre la calidad de sus servicios educativos, sobre la capacidad de alumnos del instituto, o el mejoramiento podría ser parcial y no necesariamente mejorar el equipamiento de la institución educativa. Pero el resultado sería este efecto y no la infraestructura por sí misma ¿Qué implicaciones directas tiene la infraestructura sobre los resultados de los centros educativos?

Figura 17. Identificar el resultado esperado sobre los centros de educación



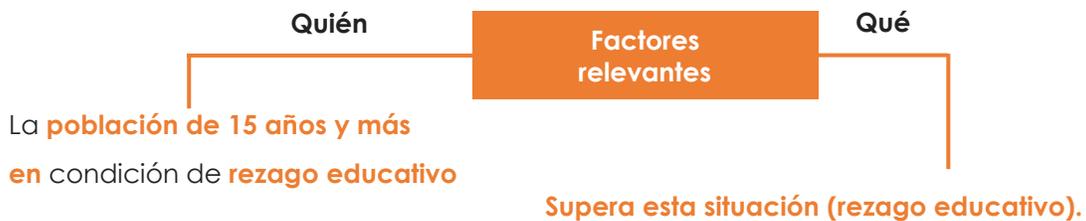
Fuente: elaboración propia.

Al respecto de la medición de resultados, el mayor reto para los fondos se encuentra en la pertinencia de sus indicadores. Cabe destacar que los mismos fondos que no identificaron correctamente el cambio esperado en sus objetivos

son los mismos fondos que carecen de enfoque de resultados en sus indicadores: FASSA y los FAM Infraestructura Básica y Media Superior y Superior. Esto no es casualidad, sino que parte de que la construcción de los indicadores surge de extraer los factores relevantes del objetivo vinculado: qué se pretende lograr y sobre quién. Si el objetivo tiene enfoque de gestión, es muy probable que los indicadores hereden esta característica al extraer el qué del objetivo.

Por lo tanto, en primer lugar, estos fondos deben replantear la estructura de sus objetivos de tal forma que se refieran a resultados sustantivos a partir de la intervención del fondo. En un segundo paso, tendrían que construir nuevos indicadores extrayendo los factores relevantes del objetivo y revisando que estos sean claros, que midan un resultado vinculado con el propósito del fondo e incluyan la información completa sobre sus fuentes de información.

Figura 18. Ejemplo de identificación de factores relevantes con enfoque de resultados



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, si bien el FAM Asistencia Social tiene un indicador adecuado, debe modificar su indicador "Población de la Estrategia Integral de la Asistencia Social Alimentaria con acceso a alimentos" de tal forma que identifique un cambio sustantivo para la población objetivo. De acuerdo con el objetivo, pretende lograr el acceso a alimentos de calidad nutricia; mientras tanto, este indicador solo mide el acceso a alimentos de manera general. Pareciera más un indicador sobre la cobertura de bienes y servicios que un resultado en materia de seguridad alimentaria.

Finalmente, en materia de la asociación lógica, siete fondos deben mejorar su estructura para que tanto los componentes de su MIR, como los entregables que enmarca la normatividad aplicable sean necesarios y suficientes para el cumplimiento del propósito del fondo.

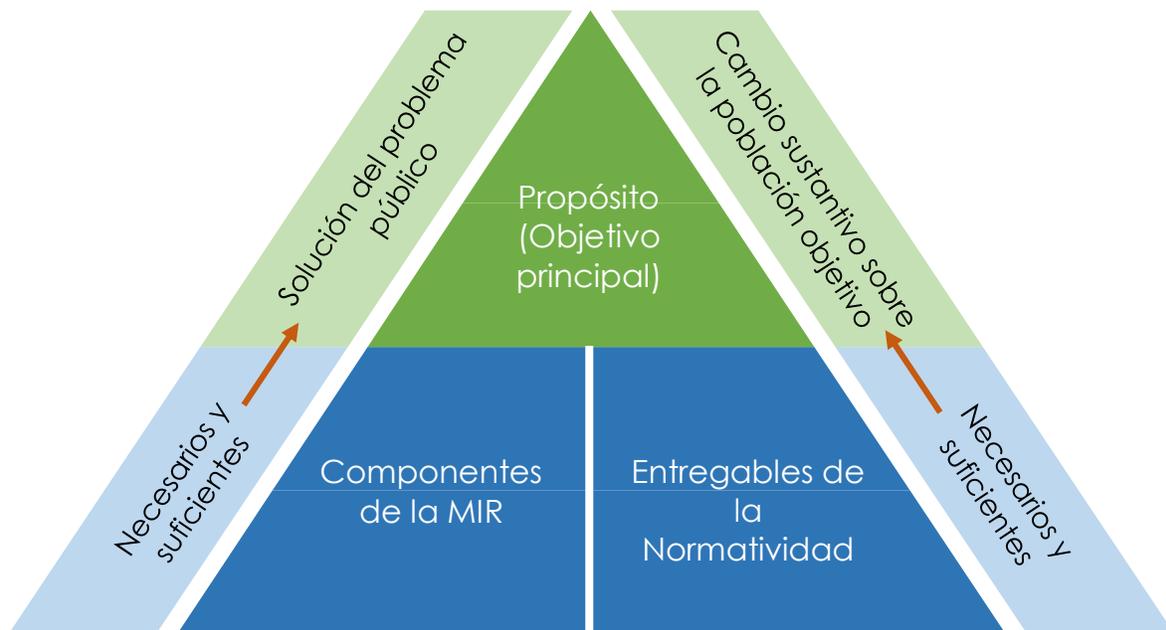
Es importante que los fondos cuenten con objetivos con enfoque de resultados; de lo contrario, la asociación lógica sería parcial. Nuevamente, este es el caso de los FAM Infraestructura Educativa Básica y Media Superior y Superior. Si bien cuentan

con los componentes requeridos para mejorar la infraestructura física de los centros educativos, este no es representa un resultado para la población objetivo. Por lo tanto, se considera que la asociación lógica es parcial.

Otros fondos requieren ajustes desde la Ley de Coordinación Fiscal, de tal forma que sus acciones se puedan traducir realmente en resultados, tal como sucede con el FASSA, FONE, FAETA Educación de Adultos y FAETA Educación Tecnológica. Los casos particulares del FONE y FAETA Educación Tecnológica son fondos que si bien incorporan objetivos e indicadores con enfoque de resultados, se encuentran fuera de su margen de acción. Es decir, no cuentan con los componentes necesarios y suficientes para alcanzar los resultados esperados, ni en lo que respecta a los componentes de la MIR, ni en los entregables que estipula la normatividad.

En estos casos, la normatividad aplicable se limita a especificar que transfieren recursos federales a las entidades para determinados objetivos del gasto. Sin embargo, la transferencia de recursos no garantiza resultados por sí misma, sino que se debe detallar con mayor profundidad cuáles son las acciones que realizan para solucionar el problema público identificado a partir de este presupuesto.

Figura 19. Esquema de la asociación lógica de los Fondos



Fuente: elaboración propia.

Los únicos casos que cuentan con lógica causal entre los entregables que estipula la normatividad y el objetivo principal del fondo son los FAIS Entidades y Municipal y el FAM Asistencia Social. Sin embargo, este último debe retomar la información completa de sus entregables en los componentes de la MIR, ya que no especifica las acciones de capacitación y asistencia social que se encuentran en la normatividad.

Todos los comentarios y sugerencias de mejora fueron enviados a las dependencias coordinadoras con el objetivo de que sean considerados en el proceso de mejora de las MIR. Por otro lado, el CONEVAL continuará realizando diversos estudios respecto de los objetivos e indicadores del Ramo 33, los cuales serán publicados dentro de la página del Consejo en el apartado de informes de Monitoreo del Ramo 33³.

³ Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/IMPPS/Paginas/Monitoreo_Ramo_33.aspx

Conclusiones

- Para analizar el enfoque de resultados de estos fondos, se revisaron tres dimensiones: objetivos, medición de resultados y asociación lógica.
- Todos los fondos logran identificar a su población objetivo, sin embargo, no todos identifican claramente el cambio que pretenden lograr en ella.
- Dentro de la MIR de los fondos se puede identificar con mayor detalle cuáles son los bienes y servicios que estos entregan, a diferencia de la normatividad donde usualmente solo se mencionan las transferencias monetarias.
- Los únicos fondos que tienen enfoque de resultados en todas las dimensiones son FAIS Entidades y Municipal. No así, FASSA y los dos FAM Infraestructura Educativa que tienen áreas de oportunidad en todos los rubros.
- El 67% (6) de los fondos cuentan con enfoque de resultados, el resto debe mejorar la especificación del resultado esperado. Todos los fondos identifican correctamente a su población objetivo.
- El 56% (5) de los fondos tienen indicadores que permiten el seguimiento de resultados vinculados con su objetivo principal.
- De los restantes, el FAM Asistencia Social debe sustituir su indicador de cobertura por uno de resultados.
- Por otro lado, el FASSA y los dos FAM Infraestructura Educativa requieren ajustar el propósito y, posteriormente, incorporar indicadores para medir logros sobre éste.
- En el agregado de indicadores, se considera que el 65% (11) tienen enfoque de resultados: es decir, cumplen los criterios mínimos de calidad.
- La mayor área de oportunidad de los indicadores se encuentra en la pertinencia: solo 71% (12) miden un cambio sustantivo sobre la población objetivo.
- Todos los indicadores de los fondos cumplen el criterio de monitoreabilidad y el 94% (16) son relevantes y claros.

- El 33% (3) de los fondos cuentan con asociación lógica en los componentes de su MIR. Igualmente, el 33% (3) tienen asociación lógica entre los entregables que estipula la normatividad y el objetivo del fondo.
- Estos porcentajes no son exactamente el mismo conjunto de fondos: solo FAIS Entidades y Municipal tienen asociación lógica tanto a nivel de MIR, como en la normatividad.
- Los fondos que carecen de vinculación en ambas dimensiones son el FONE Servicios Personales y el FAETA Educación Tecnológica.

Anexos

Anexo 1. Entregables de los fondos sociales

Fondo	Componentes - MIR	Componentes - Normativa
FASSA	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de salud proporcionados por personal médico. • Estructura programática del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud adecuada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos federales transferidos a las entidades federativas para ejercer atribuciones según la Ley General de Salud.
FAIS Entidades y FAIS Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos financiados de infraestructura de servicios básicos en la vivienda. • Proyectos financiados de infraestructura para la calidad y espacios de la vivienda. • Proyectos financiados de infraestructura social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.
FAM Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyos alimentarios con calidad nutricia distribuidos. • Evaluación de la conformación de apoyos realizada por el SNDIF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social.
FAM I-E Básica	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos concluidos de construcción, rehabilitación y/o mantenimiento y equipamiento en escuelas públicas de tipo básico del Fondo de Aportaciones Múltiples regular. • Proyectos Integrales de infraestructura física concluidos en escuelas públicas de tipo básico a través del Fondo de Aportaciones Múltiples potenciado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física del nivel educación básica.
FAM I-E Media Superior y Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos ejecutados de construcción, rehabilitación y/o mantenimiento y equipamiento educación media superior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física del nivel educación media superior y superior en su modalidad universitaria.

	<ul style="list-style-type: none"> •Proyectos ejecutados de construcción, rehabilitación y/o mantenimiento, y equipamiento en educación superior. 	
<p>FAETA Educación Tecnológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios educativos de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de recursos federales.
<p>FAETA Educación Adultos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Educativo para la Vida y el Trabajo. • Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) en la vertiente 10-14, vertiente MEVyT para Ciegos o Débiles Visuales y vertiente Indígena Bilingüe e Indígena Bilingüe Urbano. •Programa educativo Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT). 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de recursos federales.
<p>FONE</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Servicios educativos de tipo básico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de recursos federales.

Fuente: elaboración propia.