

# **Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) del ejercicio fiscal 2021**

**Informe final**

<b>Nombre de la evaluación:</b>	Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) del ejercicio fiscal 2021
<b>Tipo de evaluación:</b>	Evaluación Sintética del Desempeño
<b>Año del ejercicio evaluado:</b>	2021
<b>Programa anual de evaluación:</b>	2022
<b>Fecha de publicación:</b>	16 de diciembre de 2022
<b>Entidad evaluadora:</b>	Politeia Consultores en Evaluación S.A. de C.V.
<b>Investigador principal:</b>	Antonio de Haro Mejía
<b>Equipo de investigación:</b>	Patricia Silva Medina

## **DIRECTORIO**

### **Gobierno del Estado de Jalisco**

**Mtro. Enrique Alfaro Ramírez**

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

**Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera**

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

**Dra. Mónica Ballescá Ramírez**

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

### **Unidad de Evaluación**

**Titular**

**Dra. Mónica Ballescá Ramírez**

Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

**Equipo técnico**

**Mtra. Selene Liliana Michi Toscano**

Directora de Evaluación para la Mejora Pública

**Lic. Sughey Edith Salazar Delgadillo**

Coordinadora de Análisis, Evaluación y Seguimiento

**Lic. Nayely Ojeda Camacho**

Coordinadora General de Seguimiento de Indicadores Institucionales

**Lic. Grettel Jaxiel Villaseñor Ramírez**

Coordinadora General de Evaluación Institucional

**Lic. María Fernanda Meza Carrión**

Coordinadora General de Evaluación de la Gestión Pública Especialidad Sectorial

Contacto:

Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Gobierno del Estado de Jalisco

52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

## Acrónimos

CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DGPPEGP	Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público
Evalúa Jalisco	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
MESD-FAF	Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)
Pp	Programa presupuestario
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño (del Gobierno Federal)
SRFT	Sistema de Recursos Federales Transferidos
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (federal)
SHP	Secretaría de la Hacienda Pública
SPPC	Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

## **Resumen Ejecutivo de la Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FAFEF) del ejercicio fiscal 2021**

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas es uno de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) y tiene su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), particularmente en su artículo 47 que señala que los recursos de este fondo tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades y a las regiones que conforman. Se señala que para dicho fin, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos en las fracciones del artículo señalado.

Es un fondo que tiene múltiples destinos de gasto, todos ellos señalados en el artículo 47 de la ley, los cuales de forma sintética son:

- I. Inversión en infraestructura física
- II. Saneamiento financiero
- III. Saneamiento de pensiones
- IV. Modernización de registros públicos de propiedad y de comercio
- V. Modernización sistemas de recaudación local
- VI. Fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico
- VII. Fortalecimiento de los sistemas de protección civil
- VIII. Infraestructura en educación pública
- IX. Fondos para proyectos público-privados

Al tenerse tantos destinos de gasto, en la práctica el FAFEF es una fuente de financiamiento para programas presupuestarios estatales de diversa índole con objetivos diversos. Como

se verá más adelante, los objetivos planteados a nivel federal son de fortalecimiento de las finanzas estatales.

El FAFEF es fuente de financiamiento de al menos 8 Programas presupuestarios (Pp), los cuales son ejecutados por la Secretaría de la Hacienda Pública, por la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública o la Universidad de Guadalajara; en siete de los ocho programas se utilizan los recursos para financiar obras públicas, lo cual es uno de los destinos autorizados por el artículo 47 de la LCF. A continuación se presenta una tabla con el presupuesto ejercido en los programas analizados como parte de esta evaluación.

**Tabla R1. Programas presupuestarios contemplados en el análisis en el ejercicio fiscal 2021 y su presupuesto**

Clave del programa	Programa presupuestario	Unidad responsable	Presupuesto ejercido con recursos del fondo (pesos)
104	Formulación, integración, Ejercicio, Seguimiento, Control y Difusión del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y SED	Secretaría de la Hacienda Pública	39,808,283.89
206	Obra Pública autorizada por los Consejos Metropolitanos de Jalisco	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	46,139,031.53
214	Conservación, reconstrucción y construcción de la red carretera estatal.	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1,132,646,194.44
681	Infraestructura educativa y cultural	Universidad de Guadalajara	152,014,061.88
754	Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	390,157,035.76
755	Fondo Común Concursable para la Infraestructura (FOCOCI)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	295,175,636.61
756	Infraestructura y equipamiento social de proyectos estratégicos	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	519,813,349.61
960	Coinversión Social para Apoyo a Migrantes	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	20,113,498.19
<b>Total</b>			<b>2,595,867,091.91</b>

Fuente: Evalúa Jalisco (2022). *Matriz de valoración del grado de cumplimiento de los indicadores de Programas Presupuestarios. FAFEF. Ejercicio fiscal 2021.*

La evaluación fue realizada con base en los Términos de Referencia “Evaluación Sintética del Desempeño para los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)” (TdR) que publicó

Evalúa Jalisco en agosto de 2022. En esta evaluación se contemplan los siguientes objetivos:

### Objetivo general

Evaluar el desempeño o grado de cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos de los programas presupuestarios (Pp) que recibieron recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) con la finalidad de obtener información para la toma de decisiones y la mejora de sus resultados.

### Objetivos específicos

- Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal, de los programas presupuestarios federales del FAFEF.
- Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben recursos del FAFEF.
- Analizar cualitativamente el nivel de coordinación entre las instancias operativas y de financiamiento del fondo.<sup>1</sup>

Se contemplaron los criterios de evaluación de eficacia y pertinencia. Las preguntas de evaluación se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla R2. Aspectos de valoración del desempeño del Fondo**

Aspecto de evaluación	Criterio de evaluación	Pregunta de evaluación
a) Desempeño en los objetivos del Fondo	Eficacia	A1. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Fin del Fondo de Aportaciones Federales? A2. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Propósito del Fondo de Aportaciones Federales? A3. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Componente del Fondo de Aportaciones Federales?

<sup>1</sup> El tercer objetivo fue definido por el equipo evaluador en atención al objetivo establecido en los Términos de Referencia que dice “C. Definir un objetivo específico cualitativo sobre la coordinación del Fondo de Aportaciones Federales a nivel estatal acorde a su finalidad y determinado por el especialista externo.”

Aspecto de evaluación	Criterio de evaluación	Pregunta de evaluación
		A4. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Actividad del Fondo de Aportaciones Federales?
b) Desempeño en los objetivos de los Programas presupuestarios estatales	Eficacia	B1. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Propósito de los Programas Presupuestarios estatales? B2. ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Componente de los programas presupuestarios estatales?
c) Desempeño Comparado de Indicadores clave	Eficacia	C1. ¿Cómo han evolucionado los indicadores de FASSA entre 2019 y 2021? C2. ¿Cómo han evolucionado algunos indicadores clave del sector salud en Jalisco?

Fuente: Elaboración propia con base en Evalúa Jalisco (2022). *Términos de referencia. Evaluación Sintética del Desempeño para los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)*.

La metodología de evaluación utilizada para el criterio de eficacia (primeros dos objetivos) es denominada como *Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (MESD-FAF)*, la cual fue diseñada por Evalúa Jalisco y se presenta en los términos de referencia. En este modelo de evaluación se miden los grados de cumplimiento de las metas del fondo y de los programas presupuestarios que recibieron financiamiento del fondo, comparando las metas con los valores obtenidos por medio de cocientes. Si se iguala la meta, el porcentaje de cumplimiento será de 100%, si no se alcanza la meta el porcentaje de cumplimiento será un valor menor al 100%, con diferencias en la fórmula dependiendo si es un indicador ascendente o descendente. El porcentaje de cumplimiento será mayor al 100% si se sobrepasa la meta. Los resultados cuantitativos se transforman en una escala cualitativa que va en el siguiente orden: 1) Insuficiente, 2) Marginal, 3) Bueno, 4) Satisfactorio y 5) Notable. El nivel más alto ocurre cuando en promedio se iguala o superan las metas de los indicadores.

Por otra parte, para desarrollar el tercer objetivo de evaluación se investigó el tipo de coordinación para la asignación de recursos y seguimiento de indicadores entre la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) y los entes ejecutores de programas del fondo, que en este caso fue la misma SHCP. Se realizaron dos entrevistas, primero una para el entendimiento global sobre la coordinación de los fondos federales y luego otra para la coordinación del FAFE. Además, se revisaron documentos relativos al funcionamiento del fondo y los programas presupuestarios.

## Conclusiones

Este es el tercer ejercicio fiscal en el que se evalúa el desempeño del FAFEF de Jalisco con el Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales; sigue siendo una buena práctica para evaluar de forma sencilla el desempeño del fondo, que permite identificar logros y áreas de mejora en la operación del fondo.

El desempeño general del FAFEF fue Satisfactorio de acuerdo con la revisión de los indicadores estatales de la MIR. En cuanto al desempeño de los programas presupuestarios que reciben financiamiento del fondo, también el desempeño fue Satisfactorio. El cumplimiento promedio de las metas fue mayor al 90%. Los **hallazgos** de la evaluación son los siguientes:

- El nivel de desempeño del Estado en los niveles Fin y Propósito de la matriz federal fue **Satisfactorio**, los porcentajes de cumplimiento fueron de 91 y 94 por ciento, respectivamente, se estuvo relativamente cerca de cumplir las metas planteadas
- En cuanto a los indicadores a nivel Componente de la MIR federal el desempeño fue **Marginal**, el porcentaje promedio de cumplimiento fue de 63%. Se observa que el Estado modificó el destino de los recursos del fondo y no se aplicaron recursos a saneamiento de pensiones conforme estaba planeado.
- El nivel de desempeño a nivel de Actividad fue **Satisfactorio**. El único indicador tuvo un porcentaje de cumplimiento de metas del 94%.
- El indicador del Índice de Impacto de la Deuda Pública, que es el de nivel Fin en la matriz federal de FAFEF tuvo un incremento sustantivo de 2020 a 2021, pasó de 36.35% a 54.39%, aumentó la proporción del saldo de la deuda al 31 de diciembre con respecto a los ingresos disponibles. En términos de la orientación a resultados del objetivo del FAFEF esto es un retroceso, las finanzas estatales están menos “sanas” y no sería sostenible un crecimiento prolongado de la deuda pública; no obstante, de acuerdo con destino de los recursos, se observa que la mayor parte del ejercicio fue para inversión de obra pública, lo cual puede redundar en mayor crecimiento económico y social.

- En la evaluación del desempeño a nivel de los Programas presupuestarios se tuvo un porcentaje promedio de cumplimiento en las metas de los 8 programas analizados de 86.8%, es decir un nivel **Bueno** en términos cualitativos, en 2 indicadores se superaron las metas, en 4 no se alcanzaron y en 2 no se tenía información pues eran indicadores bianuales.
- Se identificó que no existe consistencia en los indicadores de Propósito, en varios casos no se miden los resultados que se derivan de la redacción de los objetivos. Se detectaron diferentes indicadores para los mismos Propósitos en los casos de los Pp 756 y 960. Igualmente se encontró que se tenían indicadores diferentes para los mismos Propósitos en los Pp 756 y 960 y que los Pp 214 y 756 tienen el mismo indicador aunque son diferentes Propósitos.
- A nivel de Componentes de los programas presupuestarios se tuvo un desempeño **Satisfactorio**, con un porcentaje promedio de cumplimiento de metas del 96.3%. Los Pp 104, 204, 755 y 756 superaron sus metas en promedio; no fue así en los Pp 206, 681, 754 y 906. En particular el Pp 681 *Infraestructura educativa y cultural* que ejecuta la Universidad de Guadalajara tuvo un porcentaje de cumplimiento de solo 71%.
- La coordinación operativa del FAFEF es relativamente sencilla, pues en la práctica es solo una fuente de financiamiento para los programas presupuestarios estatales, en este sentido se considera que la coordinación es adecuada. La SHP define la asignación de recursos del fondo a cada Pp, revisando que se cumpla lo establecido como destino de gasto en la LCF. Al tenerse varios destinos autorizados, los recursos pueden aplicarse a muchos programas presupuestarios, particularmente de obra pública. Las dependencias ejecutoras no tienen intervención en esta asignación.
- El reporte de indicadores de la MIR está centralizado en la SHP, no requiere pedir información a otras dependencias estatales.

Las **recomendaciones** que se derivan de la evaluación son las siguientes:

**Recomendación 1** – Que la Secretaría de la Hacienda Pública procure una mejor planeación de los recursos que se dan a cada destino de gasto para lograr un mejor

cumplimiento de los indicadores de la MIR de FAFEF a nivel Componentes, así como revisar la captura de información. Esto implica que la revisión de las proporciones de recursos por destino del gasto sea definido con claridad y precisión antes del ejercicio fiscal. Es una recomendación de corto plazo.

**Recomendación 2** – Que la Secretaría de la Hacienda Pública revise los Propósitos y los indicadores a ese nivel de los Pp financiados por FAFEF, procurando tener indicadores orientados a resultados. En el caso de los Pp que tengan el mismo Propósito se debería tener el mismo indicador de resultados, por lo que deberán revisarse especialmente los indicadores de los Pp 756 y 960. Es una recomendación de corto plazo que podrá atenderse en las MIR del ejercicio fiscal 2024.