

Secretaría de la Función Pública

Sistema de Evaluación del Desempeño

Auditoría de Desempeño: 14-0-27100-07-0057

GB-114

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados de las acciones realizadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP) en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) establecidos en los programas de mediano plazo, relativos a la consolidación del SED y al fortalecimiento de la rendición de cuentas durante el periodo 2008-2014.

Se revisaron los resultados de las acciones realizadas por la secretaría para la elaboración de proyectos de disposiciones normativas y la coordinación de acciones de concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (AFP) en materia del SED; la administración de la información generada en materia de evaluación; la revisión y aprobación de las Matrices de Indicadores para Resultados; el seguimiento a las evaluaciones del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2014 de los Programas Federales de la APF (PAE), así como de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); la supervisión de la SFP para que sean atendidas las recomendaciones derivadas de la evaluación sobre la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del SED.

Antecedentes

En 1997, el Gobierno Federal inició una reforma presupuestaria con objeto de utilizar el presupuesto para la obtención de resultados que tuvo como base el establecimiento de una Nueva Estructura Programática (NEP) y la institucionalización del SED.^{1/}

En 2006, se emitió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que reglamentó el artículo 134 Constitucional en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) iniciaron en 2007 la implementación del SED, para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal. Mediante el SED se alinean los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo (PND); además, establecen los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados por estos programas.^{2/}

La LFPRH estableció la estructura de responsabilidades para la operación del SED: la SHCP, en conjunto con la SFP, se encargaría de emitir los lineamientos generales para la operación del sistema; del control y operación del gasto público, incluido el gasto federalizado; así como de evaluar, al menos trimestralmente, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.^{3/}

Los indicadores del SED y los programas presupuestarios se tornaron en el eje del proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación y ejecución del gasto público, ya que deberían formar parte del presupuesto de egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, a fin de medir los avances de las dependencias y entidades de la APF en el logro de los objetivos y metas del PND y de los programas sectoriales.^{4/}

En 2007 se publicaron los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, mediante los cuales se dio a conocer a los ejecutores de gasto cómo formular los objetivos estratégicos, los indicadores y las MIR, con base en la Metodología de Marco Lógico (MML) y los tipos de evaluaciones, el seguimiento

^{1/} Uno de los aspectos importantes de esta reforma era la búsqueda para integrar el SED, cuya característica era una orientación a resultados pero vinculada al presupuesto. Los logros alcanzados no fueron todos los esperados, aunque logró introducir mejoras a la presupuestación. Lo principal fueron los esfuerzos para generar un sistema de indicadores para orientar el gasto a resultados, como base de un SED. De esta manera, se buscó adecuar los programas gubernamentales a objetivos sectoriales estratégicos; se creó un sistema de monitoreo de programas y proyectos; se establecieron técnicas de medición, y se incorporaron mecanismos de evaluación de programas. Villalobos Pacheco, Alberto, **El Sistema de Evaluación del desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013, nota 73.

^{2/} Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/sed/sed-definicion.html>. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2014, México.

^{3/} Cámara de Diputados, **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 6, 83 y 111**, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

^{4/} **Ibid.**

de sus resultados y la difusión de las mismas para dar cumplimiento al Programa Anual de Evaluación (PAE).

En 2008, la SHCP actualizó el SED. En este documento se incorporó el concepto de Gestión por Resultados (GpR), y se definió que uno de los componentes del SED sería la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios. Éste se basa en la MML para la formulación de las MIR, las evaluaciones contratadas en el contexto del PAE y un Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD).

La instrumentación del SED tiene como una de sus bases la Metodología del Marco Lógico (MML), la cual establece los principios para la conceptualización y diseño de programas públicos y sus herramientas de monitoreo y evaluación, que se plasman en un instrumento denominado Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). El propósito es orientar la operación de los programas presupuestarios al logro de resultados.^{5/}

En la planeación, las dependencias y entidades de la APF deben aplicar la MML, establecida por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, para los programas presupuestarios obligados a elaborar su MIR.

En coordinación con la SHCP y el CONEVAL, la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG) de la SFP define y da seguimiento a la integración del PAE, en el que se especifican las evaluaciones externas a realizar, y contribuye en la expedición de un Mecanismo de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM)^{6/} derivados de dichas evaluaciones.

Para dar seguimiento a los ASM, la SHCP, la SFP y el CONEVAL emitieron el 8 de marzo de 2011 el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal”, instrumento que establece las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades evaluadas para dar atención a los ASM, para lo cual deben elaborar un documento de trabajo y uno de posición institucional, en los que se definen las acciones de mejora, los responsables y sus plazos de cumplimiento.

Como resultado de la valoración que las dependencias y entidades realicen a las recomendaciones formuladas por los evaluadores externos determinan los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), para que los programas evaluados tengan mejores resultados. Dichos aspectos de mejora se registran en un sistema informático a cargo del CONEVAL para controlarlos y darles seguimiento; además, se publican tanto las evaluaciones como los aspectos susceptibles de mejora identificados.^{7/}

^{5/} Secretaría de la Función Pública, **op. cit.**

^{6/} Son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa. Estos aspectos pueden ser atendidos para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo, a fin de mejorar los Pp. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Modelo Sintético de Información del Desempeño, nota metodológica**, Unidad de Evaluación del Desempeño, pp. 17-18.

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED/Avances/Nota_Metodologica_2013.pdf.

Fecha de consulta: 19 de mayo de 2015.

^{7/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, artículo vigésimo quinto**, publicados en el DOF el 30 de marzo de 2007.

A 2014, la SFP había coordinado un total de 81 evaluaciones (40 en 2014), las cuales incluyen 28 diagnósticos de diversas instituciones, cuyo propósito es que las dependencias y entidades lleven a cabo la alineación de la MIR de cada Programa presupuestario (Pp) obligado a contar con ella, con los objetivos e indicadores de los programas sectoriales, especiales e institucionales, así como la argumentación de la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro de su proyecto de presupuesto anual, o en su caso, justifiquen la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes.

En 2014, la SHCP emitió los “Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2014”, para que en aquellos casos en los que por la naturaleza del Pp no sea factible la integración de una MIR, las unidades responsables establecieran al menos un indicador de desempeño que permita medir sus logros.^{8/} En ese año se instrumentaron Fichas de Indicadores de Desempeño para programas exentos de registro de MIR que, en complemento con la revisión de la aplicación de la MML; el monitoreo de indicadores; las evaluaciones de políticas y programas establecidas en el PAE 2014 para generar, en su caso, ASM, y los informes de monitoreo en el contexto del MSD, forman parte de la operación del SED.^{9/}

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se establece que para promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, a efecto de generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades, una de las líneas de acción implementada es la relativa a Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño.

Con el SED se determinó el objetivo de contar con elementos para expresar la orientación y el impacto de los recursos públicos, así como mecanismos de rendición de cuentas para identificar la eficiencia en la asignación y ejercicio del gasto público en cada dependencia y entidad; disponer de un esquema de auditoría enfocado fundamentalmente a resultados y desarrollar indicadores estratégicos para evaluar la gestión en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad, pertinencia e impacto. Dichos indicadores habrían de revelar por sí mismos la presencia de problemas en el manejo del presupuesto e inducir a su corrección, así como permitir monitorear y evaluar los resultados de las dependencias y entidades gubernamentales.

La importancia del SED está definida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que el Estado ejercerá los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, se señala que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que se establezcan.

La problemática que dio origen al SED, como una herramienta de medición del desempeño gubernamental, se debió a la escasa información sobre el uso de los recursos públicos en los programas sociales y sus efectos en el bienestar de la población;^{10/} la impunidad, la

^{8/} Presidencia de la República, **Segundo Informe de Gobierno 2013-2018**, p. 290, México, 2014.

^{9/} **Esquema de operación del SED**, remitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio núm. 710.346.III/289/15 del 13 de mayo de 2015, México, 2015.

^{10/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, México, 2001.

corrupción y la simulación, que han sido obstáculos para el desarrollo del país; el aumento de recursos destinados a la administración pública no se ha traducido en una mayor eficacia y eficiencia de sus servicios; la insuficiencia de información del desempeño del gobierno federal, y la inexistencia de una cultura de evaluación de resultados de la acción gubernamental.

Asimismo, los mecanismos de evaluación de los programas de gobierno no permiten una adecuada rendición de cuentas del logro de sus objetivos y metas.

Los resultados de la evaluación de política pública que realizó la ASF en 2012 evidenció que hasta ese año la SHCP y la SFP no se habían coordinado para la revisión de las MIR; que las matrices registraban deficiencias en su alineación con el PND, en su lógica horizontal y vertical, y en la calidad de los indicadores, y que el MSD se seguía modificando para valorar los resultados de los programas.

El 20 de octubre de 2015, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, con lo cual se derogó el artículo 24 que establecía las facultades para que la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental atendiera los compromisos del SED.

Resultados

1. Promoción de evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND 2013-2018

Se constató que, en 2014, la SFP no promovió evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND.

Posterior a la reunión de presentación de resultados, con oficio núm. UCPG/209/918/2015 del 12 de octubre de 2015, la SFP acreditó que, para el cuarto trimestre de 2014, elaboró una metodología orientada a valorar la potencial incidencia del desempeño de los programas presupuestarios en el cumplimiento de los objetivos sectoriales, con la que al segundo trimestre del 2015 inició el análisis de los Pp, con los resultados siguientes: concentraciones relevantes de programas presupuestarios por objetivo sectorial; objetivos sectoriales que sólo cuentan con un programa presupuestario alineado, y bajos avances de metas en función del periodo al que corresponde el ejercicio. Los resultados fueron presentados a las dependencias y entidades en el marco de las reuniones participativas de 2015.

Asimismo, mediante el oficio SSFP/UEGDG/416/054/2015 del 11 de febrero de 2015, la SFP acreditó que realizó gestiones con el propósito de promover acciones coordinadas que permitan una ejecución integral de estrategias con la SHCP y el CONEVAL, a fin de definir acciones, alcances y resultados esperados, así como para homologar criterios de seguimiento.

Estas acciones permiten dar cumplimiento a la línea de acción 2.3.1. del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

2. Verificación trimestral de los resultados de los programas con base en el SED

Se verificó que, en 2014, la SFP realizó 76 informes trimestrales de "Monitoreo y Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios" de 19 dependencias y entidades de la APF, con los cuales se analizaron 274 programas presupuestarios.

En los 76 informes de “Monitoreo y Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios” se incluyó información que permitió identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la APF.

Respecto del impacto social, se constató que en 66 (24.1%) de los 274 programas presupuestarios analizados se incluyó un apartado de “impacto social”, en el cual se presenta un “Análisis de identificación de intencionalidad del impacto social” de programas presupuestarios de clasificación S y U.

Como resultado de la auditoría, la SFP señaló la imposibilidad técnica de realizar trimestralmente el análisis de impacto social de los programas presupuestarios, debido a que las metodologías desarrolladas para estos efectos requieren de condiciones y recursos específicos; asimismo, el corto plazo impide obtener la información necesaria para llevarlo a cabo.

3. *Elaboración de proyectos de disposiciones normativas en materia del SED*

Se constató que la SFP elaboró el PAE 2014 conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La SFP realizó un análisis del mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, con el propósito de actualizarlo de acuerdo con la línea de acción 2.3.6. “Reformar el Mecanismo para el Seguimiento a los ASM” del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

4. *Coordinación de acciones para incrementar sinergias en las áreas de evaluación de las dependencias y entidades*

Se verificó que, en 2014, la SFP llevó a cabo 7 reuniones relativas a la presentación del PAE y a las evaluaciones de Procesos (EP), específicas del Desempeño (EED), y de Consistencia y de Resultados (ECR) de los programas presupuestarios y la presentación del Modelo de Términos de Referencia (TdR) para realizar la Evaluación Específica de los programas presupuestarios de la PGR, PROFECO, SEGOB-SETEC, POLICÍA FEDERAL, SESNSP, SRE y STPS, y 76 reuniones de los informes de monitoreo de ejecución y resultados de programas presupuestarios, las cuales coadyuvaron a incrementar sinergias en las áreas de evaluación de las dependencias y entidades.

5. *Administración de la información generada en materia de evaluación*

Para administrar la información generada en materia de evaluación y realizar los informes trimestrales de monitoreo de ejecución y resultados de programas presupuestarios de 2014, la SFP retomó los datos del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Sistema de Información de los Ingresos y Gasto Público, con los que elaboró una base de datos que identifica los programas presupuestarios de las MIR, el cumplimiento de los indicadores establecidos, y el presupuesto aprobado, modificado y ejercido de 790 programas presupuestarios.

La Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, en coordinación con la Dirección General de Tecnologías de la Información de la SFP, acreditó que en 2015 realizó las gestiones para contar con un sistema informático que le permita manejar más ágilmente la información, a fin de facilitar el análisis de los datos y elaborar oportunamente los informes trimestrales de monitoreo de ejecución y resultados de programas presupuestarios.

6. Suministro de información a las dependencias y entidades de la APF mediante el Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación

Aun cuando, en 2014, la SFP careció de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en Resultados, proporcionó trimestralmente información actualizada a las dependencias y entidades responsables de los programas federales sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados, con base en sus Informes de Monitoreo y Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios.

7. Revisión y aprobación de las Matrices de Indicadores para Resultados de las dependencias y entidades de la APF

En 2014, la SFP se coordinó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación de la misma metodología en la revisión anual conjunta de las MIR de ese año. La SFP revisó el 100.0% de las 386 MIR establecidas, de las que el 95% (367 MIR) fue valorada como “MIR por mejorar”, ya que presentan deficiencias respecto de la metodología del marco lógico.

Se determinó que las recomendaciones emitidas por la Función Pública no son de carácter vinculante y no se tiene un registro de su totalidad. Para 2014, las recomendaciones se orientaron principalmente a verificar la sintaxis establecida; ampliar o precisar la información de los medios de verificación; ajustar el verbo del objetivo; cambiar la frecuencia de medición del indicador; modificar los supuestos, y precisar la alineación a los objetivos de la planeación nacional. Dichas recomendaciones tienen el propósito de mejorar la calidad de las Matrices, de manera que sean un adecuado instrumento de planeación y seguimiento del cumplimiento de objetivos y metas, así como a mejorar diversos elementos asociados a los indicadores, tales como dimensión, consistencia en unidad de medida, expresión del método de cálculo y no sólo la frecuencia de medición.

En el periodo 2008-2014, la SFP revisó un total de 1,052 MIR; sin embargo, no acreditó la aprobación de las MIR revisadas.

Posterior a la reunión de presentación de resultados, con oficio núm. UCPG/209/918/2015 del 12 de octubre de 2015, la SFP acreditó que propuso a la SHCP la actualización de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal vigentes desde 2007, debido a que las atribuciones de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, son para “validar” los indicadores y no para “aprobar” dichas matrices.

8. Coordinación de las evaluaciones establecidas en el PAE

La SFP, conjuntamente con la SHCP, elaboró los Modelos de Términos de Referencia para las evaluaciones específicas de desempeño; de Consistencia y Resultados; de Procesos, y de Diseño, con el objetivo de establecer las premisas y criterios que se deben considerar en la elaboración de los distintos tipos de evaluaciones, con la finalidad de que proporcionen información homogénea y relevante que permita a sus administradores tomar decisiones a partir de hallazgos y recomendaciones.

La SFP llevó a cabo 7 reuniones con las áreas de evaluación de las dependencias y entidades de la APF, a fin de coordinar y concertar las acciones a seguir para realizar las 12 evaluaciones externas mandatadas en el PAE 2014. Una vez concluidas, realizó el análisis de los hallazgos y recomendaciones de los informes finales de esas evaluaciones.

Se verificó que la SFP remitió a la SHCP los informes finales de las evaluaciones que coordinó en 2014 con la finalidad de ser consideradas en el proceso presupuestario, así como en la gestión de los programas.

La SFP coordinó 28 evaluaciones de diagnóstico, 2 evaluaciones más que las 26 programadas en el PAE 2014, debido a que la Secretaría de Turismo (SECTUR) realizó 2 evaluaciones complementarias a las programadas. De las 28 evaluaciones de diagnóstico realizadas, 5 (17.9%) fueron entregadas fuera de la fecha establecida, debido a que la SHCP solicitó prórroga para entregar dichas evaluaciones. Además, la SFP coordinó 12 evaluaciones de programas, (4 de procesos, 3 específicas de desempeño, y 5 de consistencia y resultados), de las cuales 8 (66.7%) fueron entregadas en el plazo establecido en el cronograma de ejecución del PAE 2014 y 4 (33.3%) no fueron entregadas en el plazo establecido, debido a que la PGR y la STPS solicitaron prórrogas para su entrega.

9. Seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones a los programas federales por parte de las dependencias y entidades de la APF

Se constató que para dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de las actividades relacionadas con los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), la SFP, conjuntamente con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió el “Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los informes y evaluaciones a los programas presupuestales de la Administración Pública Federal 2011”, con objeto de establecer el proceso que deberán observar las dependencias y entidades para dar seguimiento a los ASM derivados de informes y evaluaciones.

La SFP coordinó 12 evaluaciones de programas presupuestarios de acuerdo con lo mandatado en el PAE 2014, de las cuales se generaron 86 ASM. Sin embargo, durante la auditoría, la dependencia no tenía el registro del grado de avance en su atención, ya que las dependencias y entidades lo reportaron en el Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS) en el mes de septiembre de 2015.

Al respecto, como acción para dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de las actividades relacionadas con los ASM, mediante el oficio circular SSFP/UEGDG/416/004/2015 del 7 de abril de 2015, la SFP informó a las dependencias y entidades encargadas de operar los programas presupuestarios sujetos a las 12 evaluaciones coordinadas por la SFP, que el 30 de abril de 2015 era la fecha límite para atender y reportar la elaboración de los documentos de trabajo, institucional y el de posición institucional; sin embargo, la SFP no acreditó la información sobre la atención y reporte de su elaboración.

Posterior a la reunión de presentación de resultados, con oficio núm. UCPG/209/918/2015 del 12 de octubre de 2015, la SFP señaló que “(...) el instrumento o vía por la cual, la SFP puede verificar la atención y el seguimiento, tanto de los resultados de las evaluaciones (elaboración de los documentos de trabajo, institucionales y el de posición institucional), como los aspectos susceptibles de mejora que derivan de las mismas, es a través del Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS), herramienta informática administrada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y a la cual esta Secretaría tiene acceso como usuario y contraseña previamente asignada por dicho consejo. Finalmente, no se omite señalar que la información relacionada

con los aspectos susceptibles de mejora reportada a ese Órgano Superior de Fiscalización, se encuentra debidamente soportada en el SSAS”.

Con la revisión del apartado 20 del PAE 2014, se constató que la información sobre la atención y reporte de la elaboración de los documentos de trabajo, institucional y el de posición institucional y el cumplimiento de actividades relacionadas con los ASM, es administrada por el CONEVAL.

10. *Supervisión en la atención de las recomendaciones derivadas de la evaluación sobre la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales*

En 2014, la SFP evaluó la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales mediante las evaluaciones de consistencia y resultados, ya que en los TdR correspondientes se establece que debe analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación nacional y sectorial, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable.

De los 86 ASM comprometidos en 2014, 18 (20.9%) se enfocan en la realización de adecuaciones o mejoras a la MIR e indicadores de los programas evaluados, y 10 (11.6%) buscan que el programa defina de mejor manera el problema, las poblaciones, cobertura o áreas de enfoque que busca atender. Lo anterior, coadyuva a la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales.

Conforme al Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los informes y evaluaciones a los programas presupuestales de la Administración Pública Federal 2011, los avances de cumplimiento se presentan en el mes de septiembre, por lo que al corte del presente informe no fue posible identificar aquellos que hubieran sido atendidos. No obstante, la SFP proporcionó evidencia de que supervisó que las dependencias evaluadas definieran los compromisos asumidos para el seguimiento de los ASM, las principales actividades a desarrollar, las áreas responsables de su implementación y los plazos de ejecución para la solución de dichos aspectos.

11. *Gasto para la operación del SED y costo de las evaluaciones mandatadas en el PAE*

En 2014, la SFP ejerció 244,708.2 miles de pesos para la operación del SED mediante el programa O005 “Mejora de la Gestión y regulación de los procesos, trámites y servicios de la administración pública federal”, monto similar al modificado e inferior en 75,459.3 miles de pesos (23.6%) al original de 320,167.5 miles de pesos, debido a reducciones líquidas y compensadas por un total de 207,754.3 miles de pesos en los capítulo de gasto 1000 Servicios personales, 2000 Materiales y suministros, 3000 Servicios generales y 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles, así como ampliaciones líquidas e incrementos compensados por un monto total de 132,294.9 miles de pesos.

En cuanto al costo de las evaluaciones a programas coordinados por la dependencia, de acuerdo con el PAE 2010 a 2014, se constató que el costo total de las 53 evaluaciones fue de 32,138.7 miles de pesos. El costo de las evaluaciones de los programas coordinadas por la SFP es con cargo al presupuesto de las dependencias y entidades responsables de su operación.

Se determinó que el costo de las evaluaciones en 2010 fue de 7,629.0 miles de pesos; en 2011 de 7,064.3 miles de pesos; en 2012 de 4,180.8 miles de pesos; en 2013 de 4,677.5 miles de pesos, y en 2014 de 8,568.2 miles de pesos. En el periodo 2010-2014, las evaluaciones que

tuvieron el mayor costo promedio fueron las de procesos (488.4 miles de pesos), y las de menor costo fueron las de diseño (53.5 miles de pesos).

12. Control interno

En 2014, la SFP cumplió con las cinco Normas Generales de Control Interno, lo cual le permitió contar con un entorno y clima organizacional de respeto e integridad con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público en estricto apego al marco jurídico que rige a la APF.

13. Matriz de Indicadores para Resultados

La MIR del Pp O005 “Mejora de la gestión y regulación de los procesos, trámites y servicios de la Administración Pública Federal” 2014 no cumplió con la metodología del marco lógico; no obstante, con motivo de la auditoría de desempeño 13-0-27100-07-0065 “Simplificación Administrativa” realizada por la ASF en la Cuenta Pública 2013 a la SFP se modificaron los objetivos e indicadores de la MIR 2015 en la totalidad de los niveles de la MIR.

Se identificó que 3 (50%) de 6 indicadores de la MIR 2014 proporcionan información directa para evaluar el cumplimiento de la SFP en la operación del Sistema de Evaluación del Desempeño, los cuales están relacionados con los Informes de Monitoreo y Ejecución de Programas Presupuestarios.

Adicionalmente, se verificó que dicha MIR no cuenta con indicadores PEF, por lo que el Pp no tiene la obligación de reportar sus resultados en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, el Informe sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

14. Evaluación de la Rendición de Cuentas

En 2014, la Secretaría de la Función Pública recibió un presupuesto de 1,478,429.4 miles de pesos, del cual el 21.7% (320,167.5 miles de pesos) fue asignado al Pp O005.

La estrategia programática del PEF 2014, los objetivos del SED se incluyeron en el Pp O008 en lugar del Pp O005 que es en el que participó la unidad responsable del SED.

Con respecto a la revisión de la Cuenta Pública 2014 se identificaron tres indicadores relacionados implícitamente con el SED, el “Índice de cumplimiento en la atención de recomendaciones” que presenta un avance del 93.7% con respecto a su meta anual modificada, el “Informe de Monitoreo y Ejecución de Programas Presupuestarios” que presenta un avance realizado de 100% con respecto de su meta anual modificada, y el de “Eficacia en la emisión de recomendaciones”, cuya meta programada fue de 90.0%, obtuvo un resultado de 92.5%.

Posterior a la reunión de presentación de resultados, la SFP entregó copia de la estrategia programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, correspondiente al ramo 27 “Función Pública”, donde se corrige la observación referida, toda vez que las actividades relacionadas con el SED se ubicaron en el programa O005 “Mejora de la gestión y regulación de los procesos, trámites y servicios de la Administración Pública Federal”.

Consecuencias Sociales

En 2014, los beneficiarios de los bienes y servicios públicos no tuvieron acceso a una rendición de cuentas clara del desempeño de los programas federales, en términos del impacto social de la gestión gubernamental.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(arón) 3 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar el Sistema de evaluación del Desempeño (SED) para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, se estableció su alcance, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La importancia del SED está definida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que el Estado ejercerá los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, se señala que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que se establezcan. Sin embargo, en la planeación nacional de las tres últimas administraciones se reconoció la omisión en la medición de la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destinaba, la insuficiencia de información sobre el desempeño del Gobierno Federal, y la inexistencia de una cultura de evaluación de resultados de la acción gubernamental.

En respuesta a esta problemática, en 2008, el gobierno instituyó el SED como el conjunto de elementos metodológicos para realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos. En el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. Esa revisión tiene como propósito corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender total o parcialmente los programas de gobierno.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, se asignaron a la SFP 320,167.5 miles de pesos con objeto de normar, coordinar, administrar, analizar y dar seguimiento a la evaluación de las políticas y programas presupuestarios. En su operación se ejercieron 244,708.2 miles de pesos, 23.6% menos que lo asignado.

Respecto de la normativa del SED, en 2014, la SFP elaboró el PAE 2014 conjuntamente con la SHCP y el CONEVAL. Asimismo, realizó acciones para reformar el mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.

Por lo que hace a la coordinación de acciones, en 2014, la SFP llevó a cabo 7 reuniones relativas a la presentación del PAE y a las evaluaciones externas mandatadas en el PAE, y la presentación del Modelo de Términos de Referencia (TdR) para realizar la Evaluación Específica, y 76 reuniones de los informes de monitoreo de ejecución y resultados de programas presupuestarios, las cuales coadyuvaron a incrementar sinergias en las áreas de evaluación de las dependencias y entidades.

Respecto de la administración de la información generada en materia de evaluación, la SFP retomó los datos del Portal Aplicativo de la SHCP y del Sistema de Información de los Ingresos y Gasto Público, con los que elaboró una base de datos que identifica los programas presupuestarios de las MIR, el cumplimiento de los indicadores establecidos, y el presupuesto aprobado, modificado y ejercido de 790 programas presupuestarios. Asimismo, aun cuando la SFP careció de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación basado en Resultados, con base en sus Informes de Monitoreo y Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios, proporcionó trimestralmente a las dependencias y entidades responsables de los programas federales información actualizada sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados.

En cuanto a la revisión de las MIR, en 2014, la SFP revisó el 100.0% de las 386 MIR programadas, de las que el 95% (367) fue valorado como “MIR por mejorar”, ya que presentó deficiencias respecto de la Metodología del Marco Lógico (MML). En relación con lo anterior, la SFP se coordinó con la SHCP para la aplicación de la misma metodología en la revisión anual conjunta de las MIR de ese año.

En el periodo 2008-2014, la SFP revisó un total de 1,052 MIR; sin embargo, no acreditó la aprobación de las MIR revisadas. Al respecto, la dependencia propuso a la SHCP la actualización de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal vigentes desde 2007, debido a que las atribuciones de la SHCP, la SFP y el CONEVAL, son para “validar” los indicadores y no para “aprobar” dichas matrices.

La SFP coordinó las 12 evaluaciones de programas presupuestarios mandatadas en el PAE 2014, con las cuales se generaron 86 ASM. Para dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de las actividades relacionadas con los ASM, la Secretaría informó a las dependencias y entidades encargadas de operar los programas presupuestarios evaluados sobre la fecha límite para atender y reportar la elaboración de los documentos de posición institucional.

Por lo que se refiere al objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, se constató que en los 76 informes de “Monitoreo y Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios”, proporcionados por la SFP, se incluyó información que permitió identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la APF. Respecto del impacto social, se constató que en 66 (24.1%) de los 274 programas presupuestarios analizados se incluyó un apartado de “impacto social” donde se presenta un “Análisis de identificación de intencionalidad del impacto social” de programas presupuestarios de clasificación S y U, debido a que trimestralmente no es factible obtener información sobre el impacto social del ejercicio del gasto público con el rigor metodológico necesario.

Respecto de las acciones para coadyuvar a consolidar el SED, la SFP acreditó que para 2015 elaboró una metodología orientada a valorar la potencial incidencia del desempeño de los programas presupuestarios en el cumplimiento de los objetivos sectoriales.

En opinión de la ASF, la SFP contribuyó a fortalecer la rendición de cuentas y consolidar el SED, aun cuando persistieron problemas normativos, las MIR revisadas continuaron sin la posibilidad de ser aprobadas por falta de atribuciones de la SFP, y existieron impedimentos técnicos para valorar trimestralmente el impacto social de los programas presupuestarios.

Como resultado de la intervención de la ASF, en 2015, se impulsaron acciones para revisar y actualizar el diseño normativo del SED para la validación de las MIR, dar seguimiento a los ASM, y analizar la determinación del impacto social de los programas presupuestarios, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y coadyuvar a consolidar el SED.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2014, la SFP promovió evaluaciones estratégicas sobre el avance y cumplimiento de los programas, objetivos, políticas y estrategias derivados del PND 2013-2018.
2. Constatar que, en 2014, la SFP verificó cada trimestre los resultados de los programas con base en el SED para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF, y el impacto social del ejercicio del gasto público.
3. Verificar que, en 2014, la SFP elaboró proyectos de disposiciones normativas en materia del SED.
4. Verificar que, en 2014, la SFP coordinó acciones de concertación con las dependencias y entidades de la APF respecto del SED.
5. Verificar que, en 2014, la SFP administró la información generada en materia de evaluación.
6. Verificar que, en 2014, la SFP suministró información actualizada y periódica de los programas federales a las dependencias y entidades de la APF mediante el Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación.
7. Verificar que, en 2014, la SFP revisó y aprobó las Matrices de Indicadores para Resultados de las dependencias y entidades de la APF.
8. Verificar que, en 2014, la SFP coordinó las evaluaciones establecidas en el PAE.
9. Verificar que, en 2014, la SFP dio seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones a los programas federales por parte de las dependencias y entidades de la APF.
10. Verificar que, en 2014, la SFP supervisó que hayan sido atendidas las recomendaciones derivadas de la evaluación sobre la congruencia entre los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y los fines de los programas federales.
11. Verificar el gasto para la operación del SED y el costo de las evaluaciones coordinadas en el PAE 2014.

12. Verificar que, en 2014, la SFP cumplió las normas generales de control interno.
13. Verificar que la MIR 2014 del programa presupuestario O005 "Mejora de la gestión y regulación de los procesos, trámites y servicios de la Administración Pública Federal" se construyó con base en la Metodología del Marco Lógico.
14. Verificar que la SFP reportó en la Cuenta Pública de 2014 información sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del SED.

Áreas Revisadas

La Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.