

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-0-06100-14-0067

67-GB

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo los siguientes procedimientos: a) disposiciones jurídicas y normativas en materia de evaluación, b) capacitación, c) evaluaciones, d) indicadores de desempeño, e) seguimiento y aspectos susceptibles de mejora, d) transparencia y publicación y e) propuesta de resultados generales.

Antecedentes

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios mediante el Gasto Federalizado¹ apoyan el financiamiento de las estrategias y programas realizados por las entidades federativas y municipios, en materias relevantes para incrementar el bienestar de su población.

La importancia financiera y estratégica del gasto federalizado es significativa; en 2015 representó el 22.1% del gasto neto total federal y el 28.2% del gasto federal programable; su importe ascendió en ese año a 1,086,076.0 millones de pesos.

Con el gasto federalizado se financian acciones en materia de educación básica; servicios de salud para población no incorporada a instituciones de seguridad social; infraestructura y servicios básicos para grupos en pobreza extrema; desayunos escolares; infraestructura educativa; seguridad pública; saneamiento financiero; y educación para adultos, entre otras.

El Gasto Federalizado programable ha registrado además un dinamismo destacado, lo que refleja su trascendencia para las entidades federativas y municipios; en el periodo 2000-2015 creció a una tasa media anual del 6.3%. Ello ha coadyuvado al fortalecimiento de la participación de estos órdenes de gobierno en la atención de prioridades sustantivas de sus habitantes.

Una insuficiencia que presenta la gestión del Gasto Federalizado se refiere a que en ese relevante proceso de transferencia de recursos federales hacia esos órdenes de gobierno, no ha estado presente, con un alcance que se corresponda con su importancia estratégica, la evaluación de sus resultados, impactos y la calidad de su operación, que coadyuve al mejoramiento de las políticas, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto, en un contexto en el que la Gestión para Resultados, mediante la implantación y operación del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del

¹ Se refiere al Gasto Federalizado programable, el cual no incluye las participaciones federales.

Desempeño (SED), ha sido un tema prioritario en los últimos años en la política de administración de los recursos públicos.

De acuerdo con la experiencia de fiscalización de la ASF respecto del Gasto Federalizado, la evaluación de los fondos y programas financiados con estos recursos no se ha desarrollado, ni institucionalizado como una práctica sistemática en su gestión y, en tal sentido, no se ha aprovechado el potencial de esta herramienta para retroalimentar la atención de sus espacios de mejora y coadyuvar con ello a fortalecer sus impactos y resultados.

Con el fin de constatar la implementación del PbR-SED en la operación de los recursos federales transferidos y en el marco del principio de proactividad que orienta la actuación de la ASF, se realizó un conjunto de auditorías sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado.

De forma particular se auditaron las 32 entidades federativas, así como 5 dependencias coordinadoras federales de los recursos del gasto federalizado que son SHCP, SEP, SSA, SEDESOL, SESNSP, adicionalmente se revisó la participación en el proceso de implementación del SED-PbR del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Los procedimientos de auditoría que se aplicaron fueron implementados para determinar el avance y las insuficiencias en la adopción del modelo PbR-SED, y se concentraron en las áreas siguientes: a) disponibilidad de un marco jurídico adecuado para el desarrollo del PbR-SED, b) diseño, reporte, seguimiento y sustento de los Indicadores de Desempeño, c) elaboración de evaluaciones acordes con lo establecido en la normativa, y d) implementación de aspectos susceptibles de mejora.

Los resultados de esta auditoría sin duda ofrecen una oportunidad de acreditar las buenas prácticas implementadas, y señalar con un ánimo constructivo las insuficiencias encontradas.

Resultados

Disposiciones Jurídicas y Normativas en Materia de Evaluación

1. La SHCP informó que las funciones de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de esta dependencia se encuentran establecidas en las disposiciones siguientes: artículo 63 del Reglamento Interior de la SHCP (publicado en el DOF el 31 de octubre de 2014); inciso 1.3.3 del Manual de Organización de la SHCP (publicado en el DOF el 6 de enero de 2015), y en el Manual de Procedimientos de la UED.

Asimismo, proporcionó la información de los puestos adscritos a la UED que tienen a su cargo funciones relacionadas con la evaluación del desempeño del Gasto Federalizado, con la siguiente distribución:

Dirección General Adjunta de Evaluación de los Resultados de los Programas Presupuestarios.

1 Director General Adjunto.

1 Director de Evaluación.

1 Director de Análisis y Seguimiento a Evaluaciones.

4 Subdirectores.

2 Jefaturas de departamento.

El promedio de antigüedad del personal de esta dirección general es de 1.8 años

Dirección General Adjunta de Seguimiento e Información del Desempeño Presupuestario

1 Director General Adjunto.

1 Director de Capacitación a Dependencias y Entidades Federativas.

1 Director de Monitoreo y Seguimiento de Desempeño Presupuestario.

4 Subdirectores.

1 Jefatura de departamento.

El promedio de antigüedad del personal de esta dirección general es de 1.6 años

Dirección General Adjunta de Normatividad PbR-SED

1 Director General Adjunto, antigüedad 1 año 5 meses.

La SHCP por medio del cuestionario de control aplicado señaló que, en relación con el proceso de evaluación del desempeño del Gasto Federalizado, sus principales actividades son:

Acciones en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Emisión conjunta del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal correspondiente. Asimismo, anualmente la SHCP y el CONEVAL se coordinan para realizar la valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas sociales y de los no sociales, con la finalidad de evitar valoraciones dobles o bien inconsistencias entre ambas instituciones.

Con las Dependencias coordinadoras

En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la SHCP en conjunto con las dependencias coordinadoras de los fondos de aportaciones federales realiza el “Informe sobre las adecuaciones efectuadas a los indicadores de desempeño de los programas con recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”.

Con las Entidades Federativas

- Capacitación en materia de evaluación del desempeño, Presupuesto basado en Resultados y reporte del Gasto Federalizado.
- Seguimiento al reporte del ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.
- Diagnóstico del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del PbR-SED.

La SHCP señaló que los gobiernos de las entidades federativas y municipios han mostrado un creciente compromiso en la implementación del PbR y del SED, como lo muestran los avances

que al respecto han realizado en materia de Marco Jurídico; Planeación; Programación; Presupuestación; Ejercicio y Control; Seguimiento; Evaluación e Indicadores para Resultados. Esto se manifiesta, indica la dependencia, en los resultados del diagnóstico que la SHCP realiza en cumplimiento de lo establecido en el artículo 80, tercer párrafo, de la LGCG. Asimismo, las dependencias coordinadoras de los fondos, en términos generales, han sido parte fundamental para implementar, revisar y, en su caso, actualizar los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones a los que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal, de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas.

2. Con la revisión de la información proporcionada por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, se verificó que se elaboró un informe sobre el avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (CDMX) en la Implantación y operación del PbR y del SED, en lo que respecta a los recursos federales transferidos para el ejercicio fiscal 2015. El documento se compone de dos apartados que corresponden, el primero a entidades federativas, y el segundo a los municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX.

Su construcción e integración se basó en la aplicación de un cuestionario con 191 reactivos que se agrupan en las siguientes categorías: PbR-SED, Transparencia, Capacitación, Adquisiciones, Recursos Humanos y Buenas Prácticas; estas categorías tienen una ponderación distinta y asignan la mayor importancia a los aspectos sustantivos del SED. Cada aspecto analizado es considerado en la elaboración de un indicador global que mide la implementación del PbR-SED por cada entidad federativa.

En el caso de los municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX, el diagnóstico se aplicó a una muestra de 64 gobiernos. En el mismo sentido, la UED remitió oficios para solicitar a los secretarios de finanzas de las entidades federativas, a los presidentes municipales y delegados de la CDMX, el nombramiento de dos enlaces, uno institucional y otro de carácter operativo, para atender la elaboración del cuestionario. Cabe señalar que en forma adicional, la UED solicitó que las respuestas fueran sustentadas con la documentación probatoria correspondiente.

Dicho documento se entregó a la H. Cámara de Diputados el 29 de abril de 2016, como consta en el oficio número 801.1.-24, signado por el Subsecretario de Egresos de la SHCP.

3. La Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP informó que esta dependencia no ha suscrito los convenios previstos por el artículo 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), para mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia en el ejercicio del Gasto Federalizado, y demás objetivos considerados en este artículo.

Por medio del oficio número 710.346.III/999/16 del 1 de diciembre de 2016, suscrito por el Director General Adjunto de la Dirección General de Recursos Financieros, la SHCP manifiesta que el titular de una Unidad de Evaluación del Desempeño, mediante el oficio número 419-A-16-1298, instruyó a los directores generales adjuntos de dicha unidad, elaborar de manera coordinada, en el ámbito de sus respectivas competencias, una propuesta de elementos a considerar a fin de estar en posibilidades de cumplir con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Con la información proporcionada se considera que la SHCP ha tomado las acciones pertinentes, con lo cual se solventa lo observado.

Capacitación

4. Con la información proporcionada por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, se verificó que las capacitaciones sobre el PbR-SED se efectúan bajo las modalidades, presencial y a distancia. En lo que respecta a la modalidad presencial se capacitaron 752 servidores públicos de las dependencias coordinadoras de fondos y programas del Gasto Federalizado. Con el mismo esquema se otorgaron cursos sobre el PbR-SED a 1,006 servidores públicos estatales y 858 municipales, de los estados de Chihuahua, Veracruz, Baja California Sur, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Coahuila, Hidalgo, Aguascalientes, Campeche y Guerrero.

Otro mecanismo para aumentar la cobertura de las capacitaciones sobre el PbR-SED fue la modalidad a distancia, que incluyó a los participantes que acreditaron el “Diplomado en el Presupuesto Basado en Resultados en Línea”; a los ciclos de videoconferencias auspiciados por la Auditoría Superior de la Federación, y las sesiones de formación solicitadas por la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C., (ASOFIS). En conjunto se otorgó capacitación a distancia a un total de 5,497 funcionarios, de los cuales 1,900 son servidores públicos federales, 2,509 estatales y 1,088 municipales.

Adicionalmente, se indicó que en la dirección electrónica <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/capacitacion> se encuentran los materiales y la metodología utilizados para impartir los cursos. En la revisión de dicho sitio electrónico se constató que se encuentran disponibles las siguientes guías y manuales:

- Curso-Taller de Presupuesto basado en Resultados, Sistema de Evaluación del Desempeño, Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados.
- Capacitación en el reporte sobre ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.
- Glosario de métodos de cálculo para Indicadores.
- Introducción a la Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Guía rápida para la formulación de programas con Metodología de Marco Lógico.
- Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- Guía para el diseño de indicadores estratégicos.
- Tutorial de la funcionalidad del módulo de la MIR en el Portal Aplicativo de la SHCP (PASH).

Evaluaciones

5. Por medio de la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento, la SHCP presentó evidencias de la elaboración de criterios y lineamientos para evaluar, homologar y estandarizar las evaluaciones, y los indicadores de los recursos del Gasto Federalizado. En este sentido, la documentación presentada consistió en acreditar el proceso de trabajo encaminado a elaborar una propuesta en la materia.

Este proceso requirió la colaboración conjunta de la SHCP, el CONEVAL y la Secretaría de la Función Pública (SFP). En primer lugar se estableció la necesidad de disponer de un texto normativo que subsanara algunas insuficiencias detectadas en los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” (DOF 30 de marzo 2007), ya que en estos lineamientos no se contemplaron algunas particularidades de los recursos federales transferidos a las entidades federativas. Al respecto, las tres dependencias mencionadas elaboraron dos propuestas:

- a) “Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas” (Norma de evaluación).
- b) “Lineamientos para la construcción y diseño de los indicadores de desempeño mediante la metodología del marco lógico” (Lineamientos de Indicadores).

La primera fue presentada por medio de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Amortización Contable (CONAC) al pleno del consejo, en su primera sesión ordinaria de 2013. La segunda propuesta elaborada se turnó para su aprobación ante el CONAC, en su segunda sesión ordinaria de 2013. Ambos instrumentos jurídicos se publicaron en el DOF, el 4 de abril de 2013, en el caso de la Norma de evaluación y el 15 de mayo de 2013, se hizo lo propio con los lineamientos de indicadores.

Como evidencia de la coordinación entre la SHCP, el CONEVAL y la Secretaría de la Función Pública (SFP) en la elaboración de la Norma de Evaluación y de los lineamientos de indicadores, la SHCP proporcionó la siguiente documentación:

- Correo electrónico enviado por la SHCP a la SFP, el 6 de febrero de 2013, donde remite el proyecto de la Norma de Evaluación.
- Correo electrónico enviado por la SHCP a la SFP y al CONEVAL, el 8 de febrero de 2013, en donde la SHCP remite el proyecto de la Norma de Evaluación y de los lineamientos de indicadores.
- Correo electrónico en el que CONEVAL envía a la SHCP comentarios respecto del proyecto de la Norma de Evaluación, del 11 de febrero de 2013.
- Acta 001/CONAC/2013 de la primera reunión del CONAC donde se aprueba el texto de la Norma de Evaluación.
- Acta 002/CONAC/2013 de la segunda reunión del CONAC donde se aprueba el texto de los lineamientos de indicadores.

Con la revisión de la información proporcionada por la SHCP, se verificó que la SHCP elaboró un documento que integró los criterios para la evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; asimismo, se acreditó la elaboración de lineamientos para homologar y estandarizar las evaluaciones y los indicadores. Además, se constató que estos documentos fueron entregados al CONAC.

Indicadores de Desempeño

6. En relación con las adecuaciones a los indicadores de desempeño de los fondos y programas del Gasto Federalizado, la SHCP elaboró un informe denominado “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo segundo del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental” que se integró de tres apartados; el primero corresponde a los antecedentes; en el segundo se analizan mediante tablas comparativas los cambios que tuvieron los indicadores de los fondos del Ramo General 33, incluye también la descripción del proceso de concertación entre las dependencias coordinadoras y las entidades federativas; el tercer apartado corresponde a las adecuaciones sobre los indicadores de programas presupuestarios de distintos ramos por medio de los cuales se transfieren recursos a los gobiernos locales. De forma adicional se integran al documento dos anexos denominados: a) programas presupuestarios con Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y b) Indicadores nuevos de programas presupuestarios.

Este documento fue entregado el 29 de abril de 2016 a la H. Cámara de Diputados, como consta en el oficio de número 801.1.-024 signado por el Subsecretario de Egresos de la SHCP, con acuse de recibo del 29 de abril de 2016.

7. Con la información proporcionada por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, se acreditó que los fondos y programas del gasto federalizado, que son coordinados por la SHCP, disponen de una MIR que se encuentra vigente para el ejercicio 2015. Los fondos del Ramo General 33 con indicadores vigentes son: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FAFEF), y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

En lo que se refiere a los convenios de descentralización se incluyeron las MIR de los programas de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género y de Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Para el Ramo General 23, los programas reportados con MIR son: el Fondo de Apoyo a Migrantes, el Fondo Regional, Programas Regionales, y el Fondo Metropolitano. Asimismo la SHCP reporta 21 programas presupuestarios del Gasto Federalizado, que están exentos de reportar una MIR pero que utilizan para su control una Ficha de Indicadores de Desempeño.

En lo que respecta al proceso de actualización de indicadores de los fondos del Ramo General 33 (FORTAMUN-DF Y FAFEF), en el Informe sobre las Adecuaciones a los Indicadores de Desempeño del Gasto Federalizado se precisa que por acuerdo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, los indicadores de 2014 se mantuvieron sin modificaciones para 2015.

8. Con la revisión de los indicadores que proporcionó la SHCP de los fondos y programas del gasto federalizado, de los cuales es la dependencia coordinadora, se concluyó lo siguiente: en el caso del Ramo General 33 (FAFEF y FORTAMUN-DF), las MIR de ambos fondos se encuentran vigentes, y disponen de los seis elementos mínimos que solicita la Metodología del Marco Lógico (Nombre del Indicador, Definición del Indicador, Método de Cálculo, Unidad de Medida, Frecuencia de Medición y Metas). En forma particular, para el FAFEF, su matriz se compuso de 6 indicadores, los cuales consideraron la naturaleza financiera del fondo, e incorporaron criterios de eficacia, eficiencia y economía. La MIR del FORTAMUN-DF se integró

con 5 indicadores de tipo financiero en los que se observan incorporados los criterios de eficacia y eficiencia.

Del Ramo General 23 las MIR examinadas corresponden al Fondo de apoyo a Migrantes (FMS), a los Programas Regionales (PR) y al Fondo Metropolitano (FMO). El FMS dispuso en 2015 de 14 indicadores, los Programas Regionales y el Fondo Metropolitano de 4 indicadores cada uno. Para estos 3 fondos las MIR observaron los elementos mínimos y criterios que solicita la metodología del Marco Lógico para la construcción de indicadores de resultados; asimismo, la SHCP reporta 21 programas presupuestarios, del gasto federalizado, que están exentos de reportar una MIR, pero que sin embargo utilizan para su control las fichas de desempeño elaboradas por la SHCP.

Seguimiento y Aspectos Susceptibles de Mejora

9. Con objeto de verificar que la SHCP cumplió con lo dispuesto en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, en el sentido de identificar y transparentar los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) en la aplicación del Gasto Federalizado, se analizó el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, proporcionado por la SHCP.

En el texto se presenta un panorama general del estado que registra la implementación del PbR-SED en las entidades federativas y municipios; para tal efecto, la SHCP generó un Índice General de Avance del PbR-SED el cual consta de 5 componentes: PbR-SED, Recursos Humanos, Transparencia y Lenguaje Ciudadano, Capacitación y Adquisiciones.

De los componentes mencionados, el que reviste mayor importancia es el PbR-SED, que a su vez se integra por las siguientes categorías: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Evaluación, e Indicadores de Resultados.

El componente del índice que corresponde al PbR-SED se elabora a partir de un cuestionario con 143 preguntas; de éstas se constató que 4 ubicadas en la sección de evaluación, tienen relación con el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (preguntas 124, 125, 133 y 136); bajo esta construcción del índice general, los mecanismos de seguimiento a los ASM descritos por las entidades federativas, son una parte más de la sección Evaluación.

En este sentido, los resultados relacionados con los ASM no son incluidos como parte del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero, del artículo 80, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, por lo que no se identifican ni transparentan estos aspectos en el ejercicio del Gasto Federalizado.

Por medio del oficio número 710.346.III/999/16, del 1 de diciembre de 2016, suscrito por el Director General Adjunto de la Dirección General de Recursos Financieros, la SHCP manifiesta que los Aspectos Susceptibles de Mejora de los programas presupuestarios del gasto federalizado, se pueden consultar en los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que emite la SHCP en términos del artículo 107 de la LFPRH, en el apartado de ASM, específicamente en la sección “ASM derivados de las evaluaciones externas realizadas a programas presupuestarios con recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios”, que de forma trimestral se publican en el Portal de Transparencia Presupuestaria de las SHCP.

En este sentido la dependencia indicó que dichos informes se pueden consultar en el portal de Transparencia Presupuestaria en el vínculo:

<http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>

Los documentos sobre los Aspectos Susceptibles de Mejora, también se encuentran disponibles en:

[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas Publicas/Informes al Congreso de la Unión](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congresode_la_Unión) específicamente en el apartado XXI “Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Archivo Electrónico”

Con el análisis y la verificación de la información proporcionada, se constató que la SHCP identificó y transparentó los ASM de las evaluaciones externas realizadas a programas presupuestarios con recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios, con lo cual se solventa lo observado.

Transparencia y Publicación

10. La SHCP, por medio de la UED, entregó la relación de evaluaciones a los recursos del gasto federalizado reportadas por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX, en el Sistema de Formato Único (SFU), durante los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015. En la relación presentada se aprecia que para el año 2013 que se realizaron un total de 29 evaluaciones, 24 de carácter estatal y 5 de los municipios; la realización de evaluaciones se llevó a cabo en 14 entidades (CDMX, Estado de México, Quinta Roo, Tamaulipas, Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Michoacán y Querétaro), y en 4 municipios (Cintalapa, Chis; Tianguistengo, Hgo; Hueyapan, Pue; y Yuahquemecan, Tlax). Los fondos evaluados fueron: FAFEF, FASP, FAM, FORTAMUN-DF, FASSA, FAIS (estatal), FAIS (municipal) y FAETA.

En el ejercicio 2014 se reportaron en el SFU, 114 evaluaciones en 20 entidades federativas (Chihuahua, Durango, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Zacatecas, Tlaxcala, Morelos, Querétaro, Tamaulipas, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Aguascalientes, Sonora, Veracruz y Yucatán) y 7 municipios (Mérida, Yuc; así como Puebla, San Pablo Anicano, Totoltepec de Guerrero, Cuetzalan del Progreso, General Felipe Ángeles y Zacatlán, todos en el estado de Puebla); éstas se realizaron para los recursos siguientes: Convenios de Reasignación, Convenios de Descentralización, FAEB, FAETA, FAFEF, FAIS (municipal), FAIS (estatal), FAM, FASP, FASSA, FORTAMUN-DF, Fideicomisos y Programas Regionales, programas sujetos a reglas de operación, otros programas y otros convenios.

Para 2015 el número de evaluaciones reportadas en el SFU ascendió a 158 en 21 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, CDMX, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas) y 32 municipios; los recursos evaluados fueron: Convenios de Descentralización, Convenios de Reasignación, FAEB, FAETA, FAFEF, FAIS (estatal), FAIS (municipal), FAM, FASP, FASSA, FORTAMUN-DF, Fideicomiso y Programas Regionales, otros convenios, otros programas, y programas sujetos a reglas de operación.

Con base en la información presentada por la UED de la SHCP para el periodo 2013-2015, se concluyó que se reportaron en el SFU, 301 evaluaciones para distintos fondos y programas

del Gasto Federalizado; sin embargo, se verificó que los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato y Jalisco no han reportado evaluaciones dentro del SFU en el periodo comprendido entre 2013 y 2015.

En lo que respecta al número de evaluaciones de los fondos de aportaciones del Ramo General 33, que las entidades federativas han registrado en el SFU durante el periodo 2013-2015, se tiene la distribución siguiente:

- El FAEB registró 18 evaluaciones en los siguientes estados: Querétaro (3); Tabasco (2); Chihuahua (2); Oaxaca (2), y Tamaulipas (2), así como Morelos, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí y Sonora con una evaluación al fondo cada uno.
- El FASSA registró 18 evaluaciones en los siguientes estados: Querétaro (3); Tamaulipas (3); Oaxaca (2), y Chihuahua (2), así como Baja California, CDMX, Hidalgo, Morelos, Puebla, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas, con una evaluación al fondo cada uno.
- El FAIS-Estatal registró 21 evaluaciones en los siguientes estados: Chihuahua (5); Aguascalientes (3); Querétaro (3); Hidalgo (2), y Oaxaca (2), así como Baja California, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala, con una evaluación al fondo cada uno.
- El FAIS-Municipal registró 35 evaluaciones para los municipios de los siguientes estados: Puebla (12); Aguascalientes (11); Tabasco (5), y Veracruz (5), así como Hidalgo y Tamaulipas, con una evaluación al fondo en cada estado.
- El FAETA registró 22 evaluaciones en los siguientes estados: Chihuahua (4); Querétaro (4); Michoacán (2); Oaxaca (2); San Luis Potosí (2), y Tamaulipas (2), así como Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, con una evaluación al fondo cada uno.
- El FAM registró 24 evaluaciones en los siguientes estados: CDMX (3); Querétaro (3); Aguascalientes (2); Chihuahua (2); Guerrero (2); Oaxaca (2); Quintana Roo (2); Tamaulipas (2), y Veracruz (2), así como Hidalgo, Morelos, Puebla, y Yucatán, con una evaluación al fondo cada uno.
- El FASP registró 58 evaluaciones en los siguientes estados: Tamaulipas (7); Oaxaca (4); Quintana Roo (4); Tabasco (4); Tlaxcala (4); Zacatecas (4); Chihuahua (3); CDMX (3); Michoacán (3); Puebla (3); Querétaro (3); Veracruz (3); Durango (2); Morelos (2); Estado de México (2), así como Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán, con una evaluación al fondo cada uno.
- El FORTAMUN-DF registró 25 evaluaciones para los municipios de los siguientes estados: Aguascalientes (11); Puebla (3); Querétaro (3); Chihuahua (2), así como Chiapas, CDMX, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz, con una evaluación al fondo en cada estado.
- El FAFEF registró 25 evaluaciones en los siguientes estados: Aguascalientes (4); Chihuahua (3); Querétaro (3); San Luis Potosí (3), y Oaxaca (2), así como Baja California, CDMX, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán, con una evaluación al fondo en cada estado.

Con el análisis de la información proporcionada, se constató que existen algunas entidades federativas que no han registrado en el SFU evaluaciones de los recursos federales transferidos; asimismo, se verificó que en el caso del FAEB (ahora FONE) y del FASSA, menos de la mitad de las entidades federativas han reportado evaluaciones a estos fondos. Destaca también el reducido número de municipios que reportan ejercicios de evaluación tanto en el FISM, como en el FORTAMUN-DF. Lo anterior manifiesta insuficiencias en el control, seguimiento y acompañamiento por parte de la SHCP.

Por medio del oficio número 710.346.III/999/16, del 1 de diciembre de 2016, suscrito por el Director General Adjunto de la Dirección General de Recursos Financieros, la SHCP indicó que la dependencia fortalece los elementos de control, seguimiento y acompañamiento a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de evaluación del desempeño de los recursos federales que les son transferidos, así como para mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, como lo establece la línea de acción 2.4.1 del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, mediante las acciones que se citan a continuación:

- El 24 de mayo de 2016, la SHCP organizó una mesa redonda denominada “Evaluación del Gasto Federalizado: Hacia una agenda compartida” cuyo objetivo fue reflexionar entre los actores involucrados en el ejecución de programas presupuestarios del Gasto Federalizado, específicamente de los fondos de aportaciones del Ramo General 33, sobre la utilidad, expectativas y estado actual de la evaluación de estos recursos.

En esta reunión participaron 67 servidores públicos provenientes de 7 entidades federativas, dependencias federales coordinadoras de fondos de aportaciones, ejecutores de programas del Gasto Federalizado e instancias coordinadoras de la evaluación en el ámbito federal (la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).

- Como parte de la estrategia de modernización del SFU, la UED fortalecerá el módulo correspondiente a la información de las evaluaciones y se precisarán los criterios sobre la información a incluir, a efecto de estrechar el control sobre estos ejercicios. Para ello, se contempla que en dicho sistema se registre la información de evaluaciones desde su inclusión en los programas anuales de evaluación a cargo de las entidades federativas, cuando éstos contemplen evaluaciones a programas que ejerzan recursos federales.
- La UED ha atendido durante 2016 las solicitudes de asesoría, de manera presencial o vía telefónica, a servidores públicos de los gobiernos estatales, sobre temas específicos de evaluación como son términos de referencia para la realización de evaluaciones; papel e importancia de la evaluación externa en el PbR y en el SED; desarrollo de evaluaciones de procesos realizadas en el marco de la aplicación de los recursos de los fondos de aportaciones federales; y uso y procesos de atención de las recomendaciones derivadas de evaluaciones externas, entre otros temas.

Asimismo, la SHCP señaló que el 18 de julio de 2016, se publicaron en el DOF modificaciones al artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 49

1 al IV. ...

1. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
2. Para efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los fondos de aportaciones federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La reforma antes referida, señala la dependencia, tiene como consecuencia implícita, la coordinación entre la SHCP y el CONEVAL para establecer la evaluación de los fondos de aportaciones del Ramo General 33.

Con el análisis y la verificación de la información proporcionada, se constató que la SHCP ha desarrollado acciones tendientes a coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con lo cual se solventa lo observado.

Resultados Generales

11. La Auditoría Superior de la Federación revisó en las 32 entidades federativas la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño, respecto de su vertiente del Gasto Federalizado. Los principales resultados determinados, de acuerdo con la información preliminar de los mismos, son los siguientes:

1.- MARCO JURÍDICO, INSTITUCIONAL Y OPERATIVO.

El marco jurídico local que sirve de base para la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas, presenta diversos niveles de armonización, respecto de la normativa federal; en general las administraciones estatales disponen de un conjunto de leyes y disposiciones que establecen que los recursos públicos ejercidos sean objeto de una evaluación sistemática, si bien, dicho marco jurídico no es completo, ni cabalmente alineado con el federal en materia de evaluación; adicionalmente, tampoco se advierte, salvo algunas excepciones, la existencia de una estructura institucional que soporte administrativamente la implementación y operación del SED, y lo que este proceso conlleva.

En lo que respecta al marco jurídico, institucional y operativo del SED se constató que sólo en 15 entidades federativas (EF) la constitución política local está alineada con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del artículo 134 párrafo segundo: “Los

resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas...”

En 30 EF sus leyes secundarias disponen de elementos básicos para la implementación y desarrollo del SED; de igual forma, 17 EF disponen de instrumentos metodológicos y normativos elaborados localmente, con el objeto de orientar la operación del SED, tales como lineamientos, guías y manuales, entre otros. En la normativa local de 29 EF se prevé la existencia de una dependencia responsable de la coordinación del SED; sin embargo, se observó que sólo opera en 16 entidades federativas.

Igualmente, se determinó que las dependencias coordinadoras del SED en las entidades federativas se encuentran adscritas a distintas instancias; en este sentido, 18 son coordinadas por la secretaría de finanzas estatal u homóloga; 5 dependen de la oficina del gobernador; 2 son parte de la contraloría estatal y en 7 el SED está a cargo de otras dependencias.

Se revisó en dos niveles la existencia de un área responsable de las evaluaciones efectuadas a fondos y programas presupuestarios; en el primero se verificó que 29 EF disponen de un área central que coordina los trabajos del SED, en un segundo nivel se constató que en 18 de ellas las dependencias que ejercen directamente los fondos y programas del Gasto Federalizado, tienen dentro de su estructura una instancia encargada de la materia de evaluación.

En lo relativo a la existencia de un programa o estrategia para coordinar y orientar el desarrollo del SED, 23 EF no disponen de un programa o estrategia; adicionalmente, en 13 entidades federativas no se capacitó a los servidores públicos responsables de la materia de evaluación.

2.-FORMULACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN.

El Programa Anual de Evaluaciones (PAE) es un instrumento que tiene el objetivo de coordinar los esfuerzos en materia de evaluación del desempeño, por lo tanto la ausencia de esta herramienta, en las entidades federativas, resta transparencia al proceso, ya que no son claros ni explícitos los criterios para seleccionar los programas que serán evaluados; adicionalmente, la ausencia de un PAE local denota una falta de coordinación entre las instancias que administran recursos públicos y las encargadas de coordinar su evaluación.

En lo relacionado con la formulación y difusión del PAE, 23 EF lo elaboraron para el ejercicio 2015 y todas lo publicaron en sus páginas de internet. El universo de fondos y programas estatales y federales por evaluar contenidas en los PAE locales (de las EF que elaboraron un PAE), ascendió a 393, de los cuales 208 son de Gasto Federalizado, y se distribuyeron de la siguiente forma: 73.6% del Ramo General 33; 13.0% de Convenios; 10.6% de Subsidios y 2.9% de Otros.

3.-EVALUACIONES REALIZADAS, TIPO DE EVALUACIONES Y ALCANCE DEL PROCESO DE EVALUACIÓN.

El número de evaluaciones de los programas y fondos del Gasto Federalizado es reducido, ya que sólo un pequeño porcentaje del universo total de los mismos es objeto de evaluación; asimismo, no existen criterios, ni el apoyo necesario de las coordinadoras federales del proceso, para orientar a las entidades federativas sobre cuáles son los tipos de evaluación

que pueden generarles una mayor utilidad en la mejora de la gestión de los recursos públicos. Adicionalmente, no todas las evaluaciones que se realizan son publicadas en los sitios electrónicos de los gobiernos estatales, y no todas cumplen con los criterios de difusión que ha establecido para tal efecto el Consejo Nacional de Armonización Contable.

El número de fondos y programas del Gasto Federalizado que tuvieron en 2015 recursos asignados es en promedio de 78 por entidad federativa, lo que implica un universo de 2,496 programas financiados con recursos del Gasto Federalizado (32x78); en este sentido se constató que fueron únicamente llevadas a cabo 236 evaluaciones en las 32 entidades federativas, de las cuales el 43.2% es de consistencia y resultados, el 34.7% son específicas, el 6.3% de procesos, y el 15.3% corresponden a otras. De forma particular se verificó que 20 EF elaboraron sus Términos de Referencia (TdR) de acuerdo al tipo de evaluación, y en 20 entidades los TdR locales se encontraban alineados con los TdR federales. De las 236 evaluaciones revisadas, 162 fueron publicadas en el Sistema de Formato Único de la SHCP, 176 se difundieron con base en el Anexo 1 del formato del CONAC y 220 se publicaron en la página de internet de la entidad.

Asimismo, de acuerdo con la información presentada por la UED de la SHCP para el periodo 2013-2015, se reportaron en el SFU, 301 evaluaciones para distintos fondos y programas del Gasto Federalizado; asimismo, se acreditó que los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato y Jalisco no han reportado evaluaciones en el SFU en el periodo comprendido entre 2013 y 2015.

4.- SEGUIMIENTO DE LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA.

Los ASM son la conclusión lógica de los trabajos de evaluación y revisten especial importancia, ya que su atención permite corregir las insuficiencias determinadas en las evaluaciones; en este sentido, muy pocos gobiernos locales han desarrollado mecanismos institucionales que permitan atender los ASM, en consecuencia su seguimiento es muy reducido; de igual forma, la difusión de los ASM tampoco ha sido llevada a cabo en la mayor parte de las entidades federativas.

Sobre el seguimiento de los ASM, 12 entidades federativas tienen un mecanismo de atención diseñado al respecto; sin embargo sólo en 8 opera de forma adecuada; en 9 las dependencias y entidades clasificaron y entregaron los ASM derivados de las evaluaciones, a la dependencia coordinadora del SED, y únicamente en 8 EF las dependencias y entidades dieron seguimiento a los ASM; asimismo, solamente en 5 entidades federativas se difundió el seguimiento realizado a los ASM. Finalmente, sólo en 2 EF existen mecanismos para considerar los resultados de las evaluaciones en la mejora de la gestión de los fondos y programas evaluados.

5.- INDICADORES DE DESEMPEÑO. SUSTENTO DE SU DETERMINACIÓN.

La trazabilidad de los indicadores que integran las matrices de indicadores de resultados es un aspecto de suma importancia; sólo en pocas entidades federativas los indicadores disponen del sustento estadístico que acredita su calidad y veracidad.

De una muestra de indicadores de desempeño revisados (160 indicadores, 5 por las 32 EF), se constató que en 72, es decir en el 45.0% de los casos, con la información (soporte estadístico) que sustenta los valores reportados, se evidenció el proceso de generación de dicha

información, así como la bitácora de cálculo y en general la trazabilidad de las determinaciones del valor de los indicadores.

6.- ENTREGA DE LOS INFORMES TRIMESTRALES SOBRE EL EJERCICIO, DESTINO Y RESULTADOS DE LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS, Y LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Los informes trimestrales que la normativa establece que sean registrados en el SFU son un mecanismo de control en la gestión de los recursos, que sirve para conocer el avance que observa el ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios. En el caso del Formato de Gestión de Proyectos se observó en 2015 un nivel de reporte del FISE, FAM y FASP superior al 90.0%. En el FAFEF el cumplimiento fue menor al 80.0%, y para el FAETA la cifra de reporte fue menor al 20.0%.

El Formato de Nivel Financiero fue reportado con un nivel superior al 80.0% en el caso de los siguientes recursos: FASSA, FISE, FAM, FAETA, FASP, FAFEF y Seguro Popular. En lo que corresponde al FONE el porcentaje de reporte para este formato fue del 42.0%.

Los indicadores de desempeño de los fondos y programas de Gasto Federalizado se reportan también al SFU; en este sentido, para el caso del FASSA, FAM, FASP y FAETA su nivel de reporte fue en 2015 superior al 80.0%; el 72.0% de los indicadores del FAFEF se reportó, así como el 69.0% del FISE; el menor nivel de reporte correspondió al FONE con 38.0%.

Con el análisis de la información trimestral que fue registrada en el SFU por las entidades federativas, sobre el ejercicio, destino y resultados de los fondos de aportaciones del Ramo General 33 se constató la siguiente situación en el cumplimiento de esa obligación:

REPORTE DE INFORMACIÓN AL SISTEMA DEL FORMATO ÚNICO DE LA SHCP

Fondo o Programa	Formato Gestión de Proyectos / Trimestre			
	porcentaje			
	1°	2°	3°	4°
FISE	69	94	97	97
FAM				
Infraestructura Educativa Básica	50	84	94	94
Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	56	84	87	94
FAETA				
Educación para Adultos	*	*	*	*
Educación Tecnológica	16	13	6	3
FASP	91	94	97	94
FAFEF	7	78	78	78

FUENTE: Portal Aplicativo de la SHCP del Sistema del Formato Único, 2015.

Para el FONE, FASSA, FAM-Asistencia Social, FAETA-Educación para adultos y Seguro Popular no es obligatorio el reporte de este formato, ya que depende del ejercicio del recurso. El gasto corriente no debe ser reportado en este formato.

REPORTE DE INFORMACIÓN AL SISTEMA DEL FORMATO ÚNICO DE LA SHCP

Fondo o Programa	Formato Nivel Financiero / Trimestre			
	porcentaje			
	1°	2°	3°	4°
FONE	74	58	52	42
Fondo de Compensación**	29	57	57	71
Gasto de Operación	23	42	52	68
Otros de Gasto Corriente***	26	48	52	61
Servicios Personales	19	38	45	61
FASSA	94	90	94	94
FISE	69	90	94	97
Asistencia Social	97	93	97	100
Infraestructura Educativa Básica	47	75	75	84
FAM				
Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	53	81	84	91
Educación para Adultos	77	80	87	84
FAETA				
Educación Tecnológica	80	93	97	93
FASP	87	94	97	97
FAFEF	94	97	100	100
SEGURO POPULAR	84	90	81	87

FUENTE: Portal Aplicativo de la SHCP del Sistema del Formato Único, 2015.

** El Fondo de Compensación sólo se distribuyó a siete estados y en base a ellos se realizó la medición.

*** Otros de Gasto corriente sólo se distribuyó a veintitrés estados y en base a ellos se realizó la medición.

REPORTE DE INFORMACIÓN AL SISTEMA DEL FORMATO ÚNICO DE LA SHCP

Fondo o Programa	Indicadores de Desempeño			
	(porcentaje)			
	1°	2°	3°	4°
FONE	71	NA	NA	38
FASSA	100	NA	NA	100
FISE	62	62	62	69
FAM				
Asistencia Social	100	100	100	97
Infraestructura Educativa Básica	59	NA	NA	40
Infraestructura Educativa Media Superior y Superior	NA	NA	NA	NA
FAETA				
Educación para Adultos	NA	NA	NA	NA
Educación Tecnológica	90	35	51	87
FASP	97	NA	NA	90
FAFEF	75	53	78	72
SEGURO POPULAR	NA	NA	NA	NA

FUENTE: Portal Aplicativo de la SHCP del Sistema del Formato Único, 2015.

De acuerdo con la información anterior, es reducido el avance en el proceso de implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas, en lo que corresponde a su vertiente del Gasto Federalizado. Son diversas las causas de ese rezago; sin embargo, en general destacan las siguientes:

- a. Salvo algunas excepciones, no existe en general, en las entidades federativas, una cultura de evaluación, implementada, arraigada efectivamente en las instituciones y reconocida como una materia fundamental para mejorar la gestión de los recursos públicos.
- b. Insuficiente capacitación, asistencia y apoyos a las entidades federativas por las instancias federales coordinadoras del proceso de evaluación y del SED.
- c. Falta de orientación, por las coordinadoras federales, sobre los tipos de evaluaciones más adecuados y útiles a los requerimientos locales, por lo que las entidades

- federativas no consideran de utilidad significativa las evaluaciones y en su gran mayoría las realizan sólo para cumplir con un requisito administrativo y normativo.
- d. No hay incentivos ni positivos, ni negativos, para una mejor gestión del Gasto Federalizado, aspecto que impulsaría la cultura de la evaluación en los gobiernos de las entidades federativas.
 - e. Los recursos del Gasto Federalizado se asignan de manera inercial y en diversos casos sin transparencia.
 - f. No existe todavía una efectiva rendición de cuentas en el Gasto Federalizado, que destaque la necesidad y el rol de la evaluación en la mejora de su gestión.
 - g. El desarrollo del marco jurídico, metodológico e institucional en materia del SED, se concentró en el ámbito federal.
 - h. El CONEVAL tiene todavía en proceso la formulación de su propuesta metodológica para la evaluación de los fondos del Ramo General 33.
 - i. Las entidades federativas tienen restricciones financieras para financiar las evaluaciones.
 - j. En un escenario de restricciones presupuestales, las áreas de evaluación no se han considerado prioritarias, sino prescindibles.
 - k. En varias entidades federativas los avances alcanzados corresponden más a esfuerzos personales y de grupos interesados en el tema de la evaluación, que a un compromiso institucional.

La SHCP ha realizado acciones en apoyo del proceso de implementación y desarrollo del SED en las entidades federativas, pero no han sido las necesarias para que el SED en los gobiernos estatales tenga un mayor alcance; en ese contexto, cabe referir, entre otros aspectos, que esta dependencia no ha suscrito los convenios que indica el artículo 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además aún no se dispone de una propuesta metodológica para la evaluación de los fondos del Ramo General 33, aspecto que limita, el desarrollo del proceso de implementación y operación del SED en los gobiernos locales.

Los resultados anteriores manifiestan insuficiencias en las acciones de coordinación, apoyo, asistencia, seguimiento y acompañamiento de ese proceso por parte de la SHCP.

Por medio del oficio número 710.346.III/999/16, del 1 de diciembre de 2016, suscrito por el Director General Adjunto de la Dirección General de Recursos Financieros, la SHCP indicó que en relación a la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos y los indicadores de desempeño, se informa que la UED llevó a cabo el diagnóstico y estrategia para la mejora del reporte de los recursos federales transferidos, el cual fue remitido a las secretarías de finanzas y homólogas. En dicho diagnóstico se mostraron las tendencias en el reporte a nivel nacional de gestión de proyectos, avance financiero e indicadores. Este documento se puede consultar en:

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/SFU/Diagnostico_cuarto_global.docx.

La SHCP señaló que para mejorar el registro de metas al término del reporte del primer trimestre del presente año, la UED comunicó a las secretarías de finanzas de las entidades federativas el estatus del registro de metas tanto estatales como municipales, en dicha comunicación se exhortó a las entidades federativas y municipios a completar el registro de metas faltantes.

En lo que concierne a las acciones encaminadas a coadyuvar con en el proceso de implementación y consolidación del PbR.SED en los gobiernos locales, la SHCP refirió que ha llevado las siguientes acciones:

- a. Diagnóstico sobre el avance en la implementación del PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; la SHCP realiza anualmente dicho diagnóstico con fundamento en lo establecido en el artículo 80, fracción tercera, de la LGCG. Este diagnóstico, indica la dependencia, contrasta la situación de cada ente público analizado con un modelo de los elementos que deben considerarse en la implementación del PbR-SED, e identifica las debilidades y oportunidades en esta materia de cada gobierno local. Para el ejercicio 2016 se constató con la presencia de 74 funcionarios públicos estatales y 112 municipales.
- b. Eventos en materia de Evaluación del Desempeño; a partir de los resultados del Diagnóstico ya referido, la SHCP realizó en el marco de la “Semana de la Evaluación en México 2016” un foro al que acudieron alrededor de 300 servidores públicos de los gobiernos de 28 entidades federativas y 48 municipios, en el cual se abordaron temas tendientes a fortalecer las capacidades de los gobiernos estatales y municipales en la materia. Durante la semana se realizaron 107 eventos específicos en 13 entidades federativas, con la participación de 44 instituciones. Se verificó la información referida en el siguiente vínculo electrónico <http://www.clar-la.org/home/semana-de-la-evaluacion-en-mexico-2016/>.
- c. Capacitaciones PbR-SED a gobiernos locales; en 2015 la SHCP por medio de la UED capacitó en materia de evaluación del desempeño a 3,515 funcionarios estatales y a 1,946 de nivel municipal, en 2016 durante los tres primeros trimestres la UED ha capacitado a 3,862 funcionarios estatales y 2,031 municipales.

Asimismo, diversas videoconferencias y materiales audiovisuales de capacitación pueden consultarse en: <http://www.youtube.com/channel/UCMYWILo5uHKsTJXXWLS305g>

Los avisos de convocatorias de los cursos talleres presenciales y a distancia, así como los materiales de capacitación, incluidos guías, tutoriales y metodologías, tanto del PbR-SED, como del SFU, se encuentran disponibles en las siguientes ligas electrónicas:

<http://www.transparenciapresupouestaria.gob.mx/es/PTP/Capacitacion>

http://www.transparenciapresupouestaria.gob.mx/es/PTP/Formato_Unico

- d. Asistencia para el reporte y mejora en la transparencia del Gasto Federalizado, por medio del SFU; la SHCP señaló que la UED se encuentra en comunicación constante con las entidades federativas. En los periodos de captura de información trimestral,

en los que los gobiernos locales intensifican las consultas vía correo electrónico se responden en promedio 833 consultas al mes, aunado a las aclaraciones telefónicas que se realizan.

Con la finalidad de mejorar la calidad de la información la UED envía trimestralmente a las entidades federativas y municipios el Índice de Calidad de la Información con la finalidad de que detecten y mejoren sus áreas de oportunidad.

- e. Coordinación de la SHCP para dar cumplimiento al artículo 80 de la LGCG para que las dependencias coordinadoras de los fondos de aportaciones federales acuerden con las entidades federativas, los cambios a los indicadores del desempeño de dichos fondos; la SHCP solicitó a por medio de la UED, mediante oficios dirigidos a las dependencias coordinadoras de dichos fondos, particularmente a las secretarías de salud, educación, desarrollo social, gobernación y hacienda, en el marco de la estrategia de asistencia técnica para la mejora de las matrices de indicadores para resultados (MIR), comunicar a la UED las adecuaciones realizadas a los indicadores, así como su correspondiente justificación. En el mismo sentido, se les solicitó informar a la UED, la designación del personal que debería asesorar a las entidades federativas sobre métodos de cálculo, variables y parámetros de los indicadores de su respectiva MIR.

Para 2016, la mejora de las MIR de los fondos de aportaciones federales formó parte de la estrategia de mejora, mediante la SHCP acreditó que se organizaron reuniones con las dependencias y entidades de la APF para analizar de manera detallada las recomendaciones emitidas a la MIR en 2015. La UED presentó copias de las minutas de trabajo donde se plasmaron los acuerdos de mejora que fueron resultado de dichas reuniones.

Con el análisis y la verificación de la información y documentación proporcionada se constató que la SHCP ha establecido estrategias encaminadas a mejorar la atención a las entidades federativas en materia de reporte y actualización de indicadores, realización de evaluaciones de los fondos de aportaciones del Ramo 33, y capacitación en materia de PbR-SED, con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

La ausencia de un avance importante en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del Gasto Federalizado tiene como consecuencia, que los recursos federales transferidos no sean objeto de un ejercicio integral de monitoreo y evaluación que coadyuve en la mejora continua de los procesos de aplicación de los recursos, asimismo, el débil avance en la implementación del SED impide constatar la efectividad del gasto federalizado respecto de sus metas y objetivos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 4 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó las funciones que respecto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el gasto federalizado, llevó a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el transcurso del ejercicio fiscal 2015. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En lo que corresponde a los elementos operativos y normativos, se verificó que la SHCP dispone de áreas específicas que atienden los temas del SED del Gasto Federalizado. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregó evidencias de la elaboración del “Informe sobre las Adecuaciones a los Indicadores de Desempeño del Gasto Federalizado”, previsto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Sobre los indicadores de desempeño se presentó la evidencia que acredita, que las matrices de indicadores de resultados de los fondos del Ramo General 33 y los programas presupuestarios que coordina la secretaría, se encuentran actualizados.

En el tema de la coordinación con gobiernos locales, la SHCP entregó evidencia documental, donde se constata que los responsables estatales de la operación del Sistema del Formato Único (SFU) fueron exhortados para emitir las instrucciones pertinentes, tanto al personal a su cargo como al de los ayuntamientos, a fin de que se lleve a cabo el registro y la verificación de la información relativa a los indicadores de desempeño del fondo, en el módulo habilitado para tal efecto dentro del Portal Aplicativo de la SHCP (PASH).

La SHCP presentó evidencias donde se acredita el trabajo en conjunto con el CONEVAL, a fin de elaborar una propuesta metodológica para la evaluación integral del Fondos de Aportaciones del Ramo 33.

La SHCP entregó la relación de evaluaciones a los recursos del Gasto Federalizado que fueron reportadas por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX en el SFU, durante los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015. En la relación presentada se aprecia que para el año 2013 se realizaron 29 evaluaciones, 24 de carácter estatal y 5 de los municipios; éstas se llevaron a cabo en 14 entidades y en 4 municipios. Los fondos evaluados fueron: FAFEF, FASP, FAM, FORTAMUN-DF, FASSA, FAIS (estatal), FAIS (municipal) y FAETA.

En el ejercicio 2014 se reportaron en el SFU, 114 evaluaciones en 20 entidades federativas y 7 municipios; éstas se realizaron para los recursos siguientes: Convenios de Reasignación, Convenios de Descentralización, FAEB, FAETA, FAFEF, FAIS (municipal), FAIS (estatal), FAM, FASP, FASSA, FORTAMUN-DF, Fideicomisos y Programas Regionales, Programas sujetos a Reglas de Operación, Otros Programas y Otros Convenios.

Para 2015, el número de evaluaciones reportadas en el SFU ascendió a 158 en 21 entidades federativas y 32 municipios; los recursos evaluados fueron: Convenios de Descentralización, Convenios de Reasignación, FAEB, FAETA, FAFEF, FAIS (estatal), FAIS (municipal), FAM, FASP, FASSA, FORTAMUN-DF, Fideicomiso y Programas Regionales, Otros Convenios, Otros Programas, y Programas sujetos a Reglas de Operación.

Con base en la información presentada por la UED de la SHCP para el periodo 2013-2015, se concluyó que se reportaron en el SFU, 301 evaluaciones para distintos fondos y programas del Gasto Federalizado; sin embargo, se verificó que los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato y Jalisco no han reportado evaluaciones dentro del SFU en el periodo comprendido entre 2013 y 2015.

No obstante, se verificó, por medio de auditorías del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, efectuadas en las 32 entidades federativas, que el SED observa un limitando avance en las entidades federativas, en este sentido la SHCP ha realizado importantes acciones en apoyo de ese proceso, pero no han sido suficientes para que tenga un mayor alcance la cultura de la evaluación en los gobiernos estatales. Cabe referir además que la SHCP, en conjunto con el CONEVAL, no ha concluido la formulación de su propuesta metodológica para la evaluación de los fondos del Ramo General 33, aspecto que limita el desarrollo del proceso de implementación y operación del SED en los gobiernos locales. Son diversas las causas de ese rezago; sin embargo, en general destacan las siguientes:

- Salvo algunas excepciones, no existe, en las entidades federativas una cultura de evaluación, implementada y arraigada efectivamente en las instituciones, y reconocida como una materia fundamental para mejorar la gestión de los recursos públicos.
- Insuficiente capacitación, asistencia y apoyos a las entidades federativas por las instancias federales coordinadoras del proceso de evaluación y del SED.
- No hay incentivos, ni positivos, ni negativos, para una mejor gestión del Gasto Federalizado, aspecto que impulsaría la cultura de la evaluación en los gobiernos de las entidades federativas.
- No existe todavía una efectiva rendición de cuentas en el Gasto Federalizado, que destaque la necesidad y el rol de la evaluación en la mejora de su gestión.
- El desarrollo del marco jurídico, metodológico e institucional en materia del SED, se concentró en el ámbito federal.
- La SHCP y el CONEVAL continúan con el proceso de formulación de una propuesta metodológica para la evaluación de los fondos del Ramo General 33.
- Las entidades federativas tienen restricciones financieras para financiar las evaluaciones.
- En varias entidades federativas, los avances alcanzados corresponden más a esfuerzos personales y de grupos interesados en el tema de la evaluación, que a un compromiso institucional.

En conclusión, la SHCP ha realizado acciones en apoyo del proceso de implementación y desarrollo del SED en las entidades federativas, particularmente en el desarrollo de indicadores de impacto; sin embargo, aún quedan aspectos pendientes que deben atenderse para fortalecer la evaluación del desempeño en el Gasto Federalizado; en ese contexto, cabe referir que los recursos del fondo en las entidades federativas han sido evaluados sólo en reducidas ocasiones, lo anterior implica que los gobiernos locales no estén en condiciones de identificar las insuficiencias del Gasto Federalizado, esta ausencia de evaluación estatal surge

en gran medida del hecho de que aún no se dispone de un conjunto de instrumentos metodológicos, que orienten la evaluación de los recursos del fondo, tanto en su vertiente estatal como municipal, este aspecto limita el desarrollo del proceso de implementación y operación del SED en los gobiernos locales.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

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.