

Secretaría de Desarrollo Social

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-0-20100-14-1587

1587-DS

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado en la Secretaría de Desarrollo Social, bajo los siguientes procedimientos: a) disposiciones jurídicas y normativas en materia de evaluación, b) indicadores de desempeño, c) revisión y acompañamiento, d) evaluaciones, e) aspectos susceptibles de mejora y d) resultados generales de las auditorías estatales.

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.

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

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 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 siguientes áreas; 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 de acuerdo 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 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, informó que las funciones de Evaluación del Desempeño respecto del gasto federalizado, se atienden por la Dirección General de Evaluación y

Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS). Esta Dirección General sustenta su actuación en el artículo 34 del Reglamento Interior de la SEDESOL (publicado en el DOF el 8 de septiembre de 2014), así como en los Lineamientos de Operación del FAIS.

En la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), los servidores públicos, que son 13 y están relacionados de forma directa con las entidades federativas, ostentan los cargos siguientes:

- 1 Director General
- 2 Directores Generales Adjuntos
- 4 Directores de Área
- 3 Subdirectores
- 3 Jefes de Departamento

La antigüedad promedio en el cargo de los servidores públicos del área es de 1.5 años. En el cuestionario de control aplicado, la SEDESOL señaló que los funcionarios de la DGEMPS dedican únicamente alrededor del 5.0% de su tiempo a los temas de evaluación del FAIS, ya que entre sus actividades se incluye también la evaluación y monitoreo de 20 programas presupuestarios, además del FAIS.

La SEDESOL indicó que en relación con el proceso de evaluación del desempeño del gasto federalizado sus principales actividades por medio de la DGEMPS son las siguientes:

CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

- Solicitar la designación de enlaces por Delegación Federal de la SEDESOL para realizar el seguimiento a temas de evaluación del FAIS.
- Determinar esquemas específicos y una agenda para la evaluación del FAIS a partir de un enfoque agregado con alcance nacional.
- Previa opinión del CONEVAL, la DGEMPS podrá publicar especificaciones de carácter técnico, metodológico y de contenido mínimo para los tipos de evaluación de los recursos del FAIS que, en su caso, coordinen o lleven a cabo las entidades, o sus respectivos municipios, con el objetivo de que reúnan las características de pertenencia, relevancia y utilidad práctica para favorecer acciones de mejora en todo el país.
- Brindar asesoría en materia de evaluación y monitoreo, que comprenda aspectos técnicos y administrativos.
- En conjunto con la Dirección General de Desarrollo Regional, se diseñó una Agenda de Evaluación 2016 del FAIS, la cual se encuentra disponible en : http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/Evaluaciones/Agenda_de_Evaluacion_2016_FAIS.pdf

- La Agenda de Evaluación del FAIS incluyó los apartados siguientes: a) Introducción, b) antecedentes de evaluación, c) evaluación de procesos a nivel central y d) evaluación del desempeño a nivel local.

CON LA SHCP

- Envío de Términos de Referencia a esa dependencia para la Evaluación de Procesos del FAIS para su supervisión y comentarios.
- Coordinar el diseño de los indicadores de desempeño de los programas sociales, así como los indicadores de desarrollo regional, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

CON EL CONEVAL

- Envío de Términos de Referencia a ese Consejo para la Evaluación de Procesos del FAIS a efecto de su supervisión y comentarios.
- Presentar avances de la Ficha de Desempeño del FAIS.
- Fungir como enlace ante el CONEVAL, en la evaluación y monitoreo de los programas sociales de las unidades administrativas y los órganos administrativos descentrados de la SEDESOL y entidades del sector.

Adicionalmente, la SEDESOL señaló que “Únicamente el estado de Guanajuato ha solicitado apoyo para la realización de una evaluación, para lo cual la DGEMPS apoyó con el envío de un documento para discusión que podría consolidarse como términos de referencia para una evaluación. Se considera que falta una mayor orientación por parte de CONEVAL y la SHCP para generar mecanismos para la evaluación y monitoreo del gasto federalizado.”

En relación con las principales áreas de mejora del proceso de implementación y desarrollo del SED en los programas del gasto federalizado, la SEDESOL señaló que en el caso de las dependencias coordinadoras (SHCP y CONEVAL) es necesario delimitar las responsabilidades de cada actor involucrado, es decir, generar un documento en donde se explique cuáles son las atribuciones de la SHCP, del CONEVAL, de las dependencias coordinadoras de cada fondo del Ramo General 33, de los gobiernos estatales y de los gobiernos municipales, en materia de evaluación del gasto federalizado, así como promover la elaboración de criterios para establecer un ciclo idóneo de evaluación para los Fondos.

En lo que respecta a las entidades federativas, la SEDESOL considera necesario disponer de un área encargada de la evaluación del gasto federalizado con personal capacitado en la materia.

Indicadores

2. La Secretaría de Desarrollo Social, por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, entregó evidencias sobre su colaboración en la integración del “Informe sobre

las Adecuaciones a los Indicadores de Desempeño del Gasto federalizado”, previsto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Para acreditar esta actividad la SEDESOL presentó el oficio DGDR.614/140/2015 turnado a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP, en dicha comunicación quedó asentado que los Indicadores de Desempeño del FAIS no fueron objeto de modificaciones, por lo que continuaban vigentes para el ejercicio 2015; el oficio en comento fue suscrito por el Director General de Desarrollo Regional. Los argumentos expuestos para justificar la continuidad de los indicadores fueron que el FAIS se encontraba en proceso de una evaluación de diseño; asimismo, se indicó que los resultados de la evaluación constituirían la base para implementar mejoras tanto en el diseño como en la ejecución del fondo para el ejercicio fiscal 2016.

3. La SEDESOL, por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, entregó evidencias de la coordinación existente entre esta dependencia y las entidades federativas para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). La documentación presentada se integró por oficios firmados por el Jefe de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, dirigidos a diversos funcionarios públicos de todas las entidades federativas, en los cuales se exhorta a los responsables estatales del FAIS para que recaben entre los ayuntamientos de sus respectivas entidades las opiniones y comentarios sobre la MIR del fondo, y que el resultado de esta consulta sea comunicado a la Secretaría de Desarrollo Social dentro de un plazo perentorio, con el objeto de que sea considerado para las modificaciones que tendrá el fondo.

4. La Secretaría de Desarrollo Social, por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, entregó la Matriz de Indicadores del FAIS Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la cual se integró de 25 indicadores, de los cuales 5 son responsabilidad de los gobiernos estatales, 3 de los gobiernos municipales, y los 17 restantes del gobierno federal. Los indicadores que integraron la MIR del FAIS 2015 son los siguientes:

- Inversión Per Cápita Del Fondo Para La Infraestructura Social Municipal (FISM) En Localidades Con Alto Y Muy Alto Rezago Social.
- Porcentaje De Municipios Que Mejoraron Su Grado De Rezago Social, Al Pasar De Muy Alto A Alto.
- Porcentaje De Localidades Con Alto O Muy Alto Nivel De Rezago Social Y/O Localidades En Zona De Atención Prioritaria (ZAP) Rural Y/O Que Contiene Un ZAP Urbano Que Cuenta Con Proyecto De Inversión Financiado Por FAIS, Respecto Del Total De Localidades Que Cuentan Con Inversión FAIS.
- Porcentaje De Recursos Del FAIS, Que Se Destinan A Proyectos De Contribución Directa, Respecto Del Total De Recursos Invertidos Por El FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Servicios Básicos En La Vivienda De Contribución Directa Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.

- Porcentaje De Proyectos De Servicios Básicos En La Vivienda Complementarios O De Contribución Indirecta Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Calidad Y Espacios De La Vivienda De Contribución Directa Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Infraestructura Del Sector Educativo De Contribución Directa Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Infraestructura De Sector Educativo Complementarios O De Contribución Indirecta Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Infraestructura Del Sector Salud De Contribución Directa Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Infraestructura Para La Alimentación Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Proporción De Proyectos De Urbanización Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Proyectos De Caminos Rurales Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Otros Proyectos Financiados, Respecto Del Total De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS.
- Porcentaje De Municipios Capacitados Sobre El FAIS, Respecto Del Total De Municipios Del País.
- Porcentaje De Municipios Que Reportan Una Matriz De Inversión Para El Desarrollo Social (MIDS) Respecto Del Total De Municipios Del País.
- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Infraestructura De Servicios Básicos En La Vivienda.
- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Infraestructura Para La Calidad Y Espacios De La Vivienda.
- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Infraestructura Para La Educación.
- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Infraestructura Para La Salud.

- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Infraestructura Para La Alimentación.
- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Infraestructura Para La Urbanización.
- Número De Proyectos Registrados En El SFU De Caminos Rurales.
- Número De Otros Proyectos Registrados En El SFU.
- Porcentaje De Municipios Que Reportan En El SFU Respecto Del Total De Municipios Del País.

Con el análisis de los indicadores de desempeño, se constató que en todos los casos disponen de una definición clara, unidades de medida acordes a los objetivos del indicador, un método de cálculo que permite cuantificar las variaciones en los parámetros de los indicadores, de una línea base definida, así como de metas establecidas. De forma adicional, en lo que respecta a otros programas del gasto federalizado coordinados por la SEDESOL, se entregó la ficha técnica de la MIR del programa U008 “subsidios a programas para jóvenes”, la cual observó las disposiciones que solicita la normativa.

Cabe señalar que, no obstante lo anterior, los indicadores de desempeño del FAIS que están definidos para las entidades federativas y municipios, no aportan elementos suficientes para que estos órdenes de gobierno puedan realizar una adecuada evaluación sobre la gestión del FAIS, ya que corresponden únicamente a aspectos estadísticos que no aportan información sobre su operación y resultados.

La Secretaría de Desarrollo Social, por medio del oficio OM/DGPP/410/2437/2016 firmado por el Director General de Programación y Presupuesto, manifestó respecto de las insuficiencias de los indicadores estatales y municipales del FISM-DF que durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015 los gobiernos locales registraron información en los indicadores siguientes:

INDICADOR	NIVEL DE GOBIERNO RESPONSABLE
Número de proyectos registrados en el SFU de infraestructura de servicios básicos en la vivienda.	Estatal
Número de proyectos registrados en la SFU de infraestructura para la calidad y espacios de la vivienda.	Estatal
Número de proyectos registrados en el SFU de infraestructura para la educación.	Estatal
Número de proyectos registrados en el SFU de infraestructura para la salud.	Estatal
Número de proyectos registrados en el SFU de infraestructura para la alimentación	Estatal
Número de proyectos registrados en el SFU de infraestructura para la urbanización	Municipal
Número de proyectos registrados en el SFU de caminos rurales	Municipal
Número de otros proyectos registrados en el SFU	Municipal

Sobre estos indicadores la SEDESOL señaló están relacionados con la atención de carencias sociales y fueron construidos priorizando el carácter simple de su cálculo, con la intención de que los gobiernos locales responsables de su administración no enfrentaran complicaciones para su reporte en los sistemas. Esto es relevante ya que existen diferencias de capacidades técnicas de los gobiernos locales, particularmente en el nivel municipal. En el caso del FAIS, al cuarto trimestre de 2015, de los 1,897 registros 1,324 (69.7%) carecen de meta o la meta es incongruente.

Durante 2014-2015 la SEDESOL llevó a cabo la Evaluación del Diseño del FAIS, cuyo centro de análisis fue la MIR. Entre las recomendaciones de dicha evaluación, se proponen incluir, los siguientes indicadores en la MIR del FAIS:

- Porcentaje De Proyectos Financiados Con Recursos Del FAIS En El Trimestre De Referencia, Cuya Contribución Sea Directa, Indirecta, Complementaria O Especial, Según Sea El Caso, Respecto Del Total De Proyectos Financiados En El Mismo Trimestre
- Porcentaje De Recursos Del FAIS Transferidos En El Trimestre De Referencia Para Financiar Proyectos Cuya Contribución Sea Directa, Indirecta, Complementaria O Especial, Según Sea El Caso Respecto Del Total De Recursos Transferidos En El Mismo Trimestre
- Porcentaje de proyectos ejecutados con recursos del FAIS cuya contribución sea directa, indirecta, complementaria o especial, según sea el caso, respecto del total de proyectos financiados

Con base en lo anterior, la SEDESOL inició un proceso de revisión de la MIR del FAIS, en el que participaron las Direcciones Generales de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales; y de Análisis y Prospectiva, así como la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP. Como resultado, en el ejercicio 2016 se modificaron los indicadores que son reportados por entidades federativas y municipios.

INDICADOR	NIVEL DE GOBIERNO
Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS (Matriz de Inversiones para el Desarrollo Social)	Estatal- Municipal
Porcentaje de proyectos complementarios registrados en la MIDS	Estatal-Municipal
Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS	Estatal-Municipal

De esta forma, señala la SEDESOL, se reduce la carga administrativa de los gobiernos locales y se incrementa la relevancia técnica de los indicadores, pues estos proveen más información sobre la gestión operativa del Fondo.

La evidencia documental que presentó la secretaría, como soporte de lo señalado, se conformó por lo siguiente:

- Evaluación De Diseño Del Fondo De Aportaciones En La Que Se Hacen Observaciones Sobre El Nivel Componente De La MIR Del FAIS 2014-2015.
- Comunicación Interna Entre La Dirección General De Desarrollo Regional De La SEDESOL Y Las Direcciones De Evaluación Y Monitoreo De Los Programas Sociales Y De Análisis Y Prospectiva.
- Comunicación Con La SHCP Para El Diseño De La MIR FAIS 2016.
- Guía De Cálculo De La MIR FAIS 2016 Para Estados Y Municipios.
- Matriz de Indicadores para Resultados del FAIS 2016.

Con el análisis de la información anterior, se considera que los nuevos indicadores del FAIS aportan información de utilidad para los gobiernos locales, y de esta forma mejorar la calidad de la gestión del fondo, con lo que se solventa lo observado.

Revisión de Información

5. La Secretaría de Desarrollo Social, por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, entregó un conjunto de oficios emitidos por la Dirección General de Desarrollo Regional, dirigidos a los responsables estatales del FAIS, en los cuales se les exhorta para que emitan 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), y cumplan con el plazo establecido. Asimismo, en los oficios citados se invita a la autoridad estatal a difundir entre los municipios los documentos siguientes:

- Guía De Cálculo De Indicadores 2015.
- Catálogo De Acciones Del FAIS Que Identifica La Contribución De Cada Proyecto A Las Carencias Sociales.
- Guía para el uso de la MIR del PASH.

Evaluación

6. La Secretaría de Desarrollo Social, por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, presentó evidencias donde se acredita el trabajo que conjuntamente realizaron la SEDESOL y el CONEVAL con el propósito de elaborar una propuesta metodológica para la evaluación integral del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Las evidencias presentadas constan de los documentos siguientes:

- Minuta de trabajo de la reunión “Avances en materia de evaluación del FAIS”. En Dicha Sesión El CONEVAL Presentó El Tipo De Evaluaciones Que Ha Realizado Para El Ramo General 33; Asimismo, Personal Del Consejo Externó La Necesidad De Elaborar Una Ficha De Desempeño Para Evaluar La Operación Del FAIS.
- Minuta De Trabajo De La Reunión “Ficha De Evaluación Del FAIS”. Personal Del CONEVAL Presentó Una Propuesta De Ficha De Evaluación Para El FAIS; En La Reunión Se Explicó Que El Instrumento Contendría Información De Pobreza, Zonas De Atención Prioritaria, Rezago Social, Presupuesto E Indicadores.
- Oficio 610/DGEMPS/273/2016 Emitido Por La Dirección General De Evaluación Y Monitoreo De Los Programas Sociales, Dirigido Al Secretario Ejecutivo Del CONEVAL, Donde La SEDESOL Presenta Y Pone A Consideración Del Consejo, Una Propuesta De Términos De Referencia Para Las Evaluaciones Del FAIS.

7. La Secretaría De Desarrollo Social, Por Medio De La Dirección General De Programación Y Presupuesto, Presentó La Relación De Evaluaciones Efectuadas Al FAIS Por La Dependencia En El Periodo 2011-2015, Las Cuales Son Las Siguietes:

- Evaluación En Materia De Diseño Del Fondo De Aportaciones Para La Infraestructura Social (FAIS) 2014.
- Valoración Interna De La Estrategia De Capacitación A Instancias Municipales.
- Análisis Y Valoración del Funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Con el análisis de las evidencias presentadas quedó acreditado que todos los documentos de evaluación disponen de los datos generales del evaluador externo; detallan el tipo de evaluación efectuada y la metodología aplicada; presentan las bases de datos generadas y las fuentes de información; señalan los instrumentos de recolección utilizados para el trabajo de campo; tienen un resumen ejecutivo y el análisis de los indicadores de los programas; e identifican los aspectos susceptibles de mejora encontrados; asimismo, la Secretaría presentó una relación con el costo total de cada una de las evaluaciones, y el mecanismo bajo el cual se contrató a los evaluadores externos.

Igualmente, se constató que los documentos que respaldan las evaluaciones efectuadas están publicados en las siguientes direcciones electrónicas: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30351/InformeFinal_ED_FAIS_2014.pdf y http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28383/IF_fismdf_2014.pdf

Los evaluadores externos fueron los siguientes: Politeia Consultores en Evaluación S.A. de C.V; Indicadores e Investigación Aplicada, S.C.; y la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

En relación con otros programas del gasto federalizado, incluidos en el PAE 2015, se constató que en lo referente a los “Programas de Apoyo para jóvenes U008” su evaluación estuvo a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México. La evaluación contiene los elementos que solicita la normativa y se puede consultar en la siguiente dirección electrónica:

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/U008_SPJOVENES/U008_SPJOVENES_IC.pdf

Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora

8. Por medio de los oficios OM/CG/DGPP/410/0184/2016 y OM/DGPP/410/1417/2016 la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEDESOL presentó la relación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de la “Evaluación en materia de Diseño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) 2014”, que se sintetizan en los siguientes puntos:

- Hacer explícita la periodicidad en que hará la revisión y actualización del Diagnóstico, acorde con las revisiones que elabora la SEDESOL Respecto A La Efectividad Del FAIS.
- Mejorar La Redacción Del Propósito Del FAIS, Acorde Con La Matriz Del Marco Lógico (MML), Con La Consideración De Que Éste Debe Ser La Razón De Ser Y Objetivo Del Programa. Al Respecto Se Propone Modificar El Objetivo Como Sigue: “Las Entidades Federativas, Los Municipios Y Las DTCMX Reducen Sus Rezagos En La Provisión De Infraestructura Social Básica De La Población Con Los Mayores Niveles De Marginación, Rezago Social Y Pobreza”.
- Establecer Metas Intermedias Y De Sexenio Para El Indicador De Fin: “Porcentaje De Municipios Que Mejoraron Su Grado De Rezago Social, Al Pasar De Muy Alto A Alto”.
- Incorporar Las Actividades: “Entrega, Transferencia O Ministración De Los Recursos Para Ejecutar Los Proyectos” Y “Contratación De Los Proveedores O Ejecutores De Los Proyectos”
- Reformular El Propósito Del FAIS, Así Como Reformular O Completar Sus Componentes.
- Tener Plena Correspondencia Entre La MIR Y Los Lineamientos Operativos Del FAIS.
- Diseñar E Implementar Un Sitio Web Institucional Que Sea Accesible Para La Ciudadanía Y En Éste Compartir La Información Relacionada Con Los Avances De Los Indicadores De Desempeño Del FAIS, De Tal Forma Que Los Medios De Verificación Sean Públicos, O Bien, Que Pueda Darse Acceso A La MIDS Y Al SFU A Otros Usuarios Sólo Para Su Consulta.

- Mejorar La Coordinación Del FAIS Con Otras Políticas Públicas Federales. Se Recomienda Hacer Mayor Uso De Las Estrategias De Coordinación Existentes, Como La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) o llevar a cabo un trabajo intersectorial enfocado exclusivamente a la dotación de infraestructura.

Con el análisis de los documentos elaborados para el seguimiento de los ASM, se determinó que en todos los casos se dispone de la descripción de las actividades relacionadas con su atención; las áreas responsables del seguimiento; el plazo de término; y los resultados esperados.

Resultado Generales

9. 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 para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) son los siguientes.

Respecto del reporte de indicadores de desempeño en el SFU de la SHCP, en el caso del FAIS se observó que 17 de los 25 indicadores de la MIR son reportados por la Secretaría de Desarrollo Social; en este sentido, se acreditó que todos los indicadores del ámbito federal fueron reportados en el SFU. En lo que corresponde al FAIS, en su componente estatal (FISE), el reporte de indicadores en el SFU manifiesta lo siguiente: 26 EF enviaron información en el primer trimestre; 24 EF en el segundo trimestre; 28 EF en el tercer trimestre; y 26 EF efectuaron el reporte de sus indicadores de desempeño en el cuarto trimestre.

En relación con las evaluaciones que se llevaron a cabo durante el ejercicio 2015, se verificó que el FISE fue evaluado en 15 entidades federativas. Sobre las características de las evaluaciones se tienen los siguientes hallazgos:

- La Evaluación Al FISE Fue Prevista Dentro Del PAE Local En 15 Entidades Federativas.
- En 12 Entidades Federativas Las Evaluaciones Se Llevaron A Cabo Por Una Instancia Independiente Al Gobierno Estatal.
- En 14 Entidades Federativas Las Evaluaciones Al Fondo Cumplieron Con Los Requisitos Que Marca La Normativa.
- En 12 Entidades Federativas, Están Publicadas En Su Página Electrónica Una Copia De La Evaluación.
- Los Resultados De Las Evaluaciones Fueron Difundidas De Acuerdo Con Los Formatos Aprobados por el CONAC en 9 entidades federativas.

Con el análisis de la información proporcionada por las instancias locales, queda de manifiesto que el FISM-DF sólo fue evaluado en 11 municipios de 1 entidad federativa, durante el ejercicio 2015.

En lo que respecta a la elaboración y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), en el trabajo de auditoría se obtuvieron los resultados siguientes:

- En 5 Entidades Federativas Identificaron Y Sistematizaron Los ASM Derivados De Las Evaluaciones Al FISE.
- Se Elaboró Un Documento De Trabajo Para Los ASM En 4 EF.
- Se Generó Un Documento De Posicionamiento Institucional Para Los ASM Determinados Por Las Evaluaciones Al FISE En 4 EF.
- En 6 entidades federativas se dispone de un mecanismo institucional de seguimiento a los ASM del FISE.

Respecto del FISE, que es el componente estatal del FAIS, la evaluación de este fondo ha tenido una reducida cobertura, ya que en 2015 sólo se efectuaron evaluaciones al mismo en 15 entidades federativas.

En ese contexto, los resultados de las auditorías efectuadas a este fondo manifiestan una elevada incidencia y recurrencia de observaciones, sobre todo con impacto económico; en el periodo de las Cuentas Públicas de 2010 a 2014 se realizaron auditorías al FISE en prácticamente todas las entidades federativas (155 auditorías). Al respecto, el importe observado significó en promedio el 37% de la muestra auditada, que es un valor muy elevado en ese indicador y manifiesta la existencia de importantes insuficiencias en la gestión del FISE y el reducido apoyo que la evaluación ha tenido en la mejora de esa gestión y de sus resultados.

La SEDESOL 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 respecto del FAIS, sin embargo aún quedan aspectos pendientes, que deben atenderse para fortalecer la evaluación del desempeño en el FAIS; 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 FAIS. Esta ausencia de evaluación estatal se deriva 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, lo cual limita el desarrollo del proceso de implementación y operación del SED en los gobiernos locales.

La Secretaría de Desarrollo Social, por medio del oficio OM/DGPP/410/2437/2016 firmado por el Director General de Programación y Presupuesto, manifestó, respecto de las

insuficiencias encontradas durante la auditoría en relación con las acciones de apoyo del proceso de implementación del SED en las entidades federativas, lo siguiente:

A efecto de atender la observación derivada de la auditoría 1587-DS, la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los programas sociales proporcionan la siguiente información:

- A. Evidencia sobre la elaboración de una metodología para evaluar el desempeño del FISE y del FISM-DF en conjunto con el CONEVAL, el instrumento metodológico es la ficha de evaluación del desempeño.
- B. Evidencia sobre la realización de una videoconferencia de capacitación denominada “Asesoría para la Evaluación de Fondos del Ramo 33” con los enlaces por cada delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social para la Evaluación del FAIS; de la revisión de la minuta correspondiente se acreditó que se trataron los temas siguientes:
 - La Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), en su tarea de brindar asesoría técnica en materia de evaluación a los gobiernos locales, convocó a los enlaces adscritos a las delegaciones estatales de la SEDESOL y a personal de la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) con el objetivo de explicar en qué consiste la evaluación y cómo evaluar.
 - Se explicó que la evaluación es un método para recolectar, analizar y usar información para responder preguntas básicas acerca de un programa, proyecto o política pública. Particularmente, se aclaró que la evaluación, el monitoreo y la auditoría tienen objetivos distintos. Asimismo, se explicaron los tipos de evaluación (diseño, consistencia y resultados, satisfacción, procesos, impacto, cualitativa, etc.).
 - Se mencionaron las evaluaciones del FAIS que recientemente ha coordinado la SEDESOL, tal como la “Evaluación en materia de Diseño al FAIS en 2014”, y otros estudios con trabajo de campo como el “Análisis y Valoración del Funcionamiento del FISM-DF” y la “Valoración Interna de la Estrategia de Capacitación a Instancias Municipales.”
 - Durante la exposición se señaló la normatividad sobre la evaluación del FAIS haciendo énfasis en la obligatoriedad para los gobiernos locales de evaluar el uso de los recursos del Fondo. En particular, se presentó lo referido en el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Título Cuarto de los Lineamientos para la Operación del FAIS.
 - De los avances en la definición de una metodología para evaluar al FAIS, se mencionó el trabajo en conjunto con el CONEVAL para la elaboración de una metodología para la evaluación del uso de los recursos del FAIS por parte de los gobiernos locales, la cual se espera que pueda implementarse a partir de 2017.
 - La DGDR consultará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la ASF sobre la posibilidad de que las entidades y municipios eroguen recursos de hasta el 3% por concepto de gastos indirectos para evaluaciones.

- Se informó sobre la realización de la Evaluación de Procesos del FAIS 2017, la cual permitirá realizar un diagnóstico sobre la operación del FAIS en los estados seleccionados en la muestra.
 - Finalmente, se espera publicar los lineamientos del FAIS en enero de 2017; sin embargo, se aclaró que esto no afecta a la planeación que se está realizando por parte de los gobiernos locales, ya que no se contemplan cambios, ni a los porcentajes de inversión, ni al catálogo de obras del FAIS.
- C. Se entregaron los Términos de Referencia para la Evaluación del Procesos del FAIS que se planea realizar en el ejercicio fiscal 2017, donde se solicita a la instancia consultora la elaboración del Anexo XIV “Procedimiento de evaluación para entidades, municipios y demarcaciones territoriales”.
- D. Se entregó un proyecto de oficio en el que la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional invita a los Gobernadores Estatales y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México a incluir en su Programa Anual de Evaluación una evaluación del FAIS, así como a promover entre sus municipios la Evaluación Anual del FISM-DF.

Del análisis de la información anterior, se concluyó que la SEDESOL ha implementado acciones de apoyo, seguimiento y coordinación en materia de evaluación del desempeño del gasto federalizado, con lo que 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) 2 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 Desarrollo Social 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 SEDESOL dispone de áreas específicas que atienden los temas del SED del gasto federalizado. La Secretaría de Desarrollo Social entregó evidencias sobre su colaboración en la integración

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 Secretaría de Desarrollo Social entregó evidencia documental, donde se constata que los responsables estatales del FAIS 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 Secretaría de Desarrollo Social, por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, presentó evidencias donde se acredita el trabajo que conjuntamente realizaron la SEDESOL y el CONEVAL con el propósito de elaborar una propuesta metodológica para la evaluación integral del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Con las evaluaciones que se practicaron al FAIS, se verificó que estas cumplieron con los requisitos mínimos que marca la normativa; asimismo, como resultados de estos ejercicios de evaluación, se identificaron Aspectos Susceptibles de Mejora para la operación del fondo.

No obstante, se verificó por medio de auditorías al 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 SEDESOL ha realizado importantes acciones en apoyo de ese proceso, pero no han sido las necesarias para que la cultura de la evaluación, en los gobiernos estatales tenga un mayor alcance. Cabe referir además que la SEDESOL, en conjunto con el CONEVAL y la SHCP, 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 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.
- 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 Sedesol Tiene Todavía En Proceso La Formulación De Su 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 SEDESOL 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 respecto del FAIS; sin embargo, aún quedan aspectos pendientes, que deben atenderse para fortalecer la evaluación del desempeño en el FAIS; 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 FAIS, esta ausencia de evaluación estatal se deriva 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

Dirección General de Programación y Presupuesto y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social.

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.