

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

MR-SED

Cuenta Pública 2018



**SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO
CUENTA PÚBLICA 2018
ÍNDICE**

TEMA	PÁGINA
SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS	5
PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO	9
1. Antecedentes	9
2. Importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	10
CAPÍTULO II. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO	15
1. Estrategia de fiscalización	15
A. Objetivo de las auditorías	15
B. Criterios de selección	15
C. Procedimientos de auditoría	17
2. Marco jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño	18
A. Acuerdos, lineamientos y criterios que regulan el Sistema de Evaluación del Desempeño	21
B. Normativa municipal en materia de evaluación del desempeño	23
3. Histórico de auditorías realizadas al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	24
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO EN LOS MUNICIPIOS	25
1. Alineamiento de las leyes locales con las federales en materia de evaluación	25
2. Disponibilidad de un cuerpo metodológico local en materia de evaluación	25
3. Existencia de un marco institucional y operativo para la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	26
4. Capacitación	28
5. Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación	28
6. Difusión de las evaluaciones	32

7. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y utilización de las evaluaciones para la mejora de la gestión del Gasto Federalizado	33
8. Contratación de las evaluaciones	34
9. Alcance financiero de las evaluaciones	34
10. Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	36
11. Acciones promovidas y tipo de dictamen	40
CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO EN EL ÁMBITO CENTRAL	43
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	43
2. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	45
3. Secretaría de Bienestar	46
4. Secretaría de Educación Pública	47
5. Secretaría de Salud	48
6. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	49
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	51
1. Conclusiones generales	51
2. Recomendaciones	53
ANEXOS	57
I. Anexo 1. Normativa municipal en materia de evaluación del desempeño	57
II. Anexo 2. Normativa de las dependencias federales y el CONEVAL, en materia de evaluación del desempeño	60

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS

SIGLAS	DEFINICIÓN
APF	Administración Pública Federal
APM	Administración Pública Municipal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
BANJERCITO	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FIDEFAF	Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales
FISE	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
FISMDF	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FORTAMUN-DF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
GpR	Gestión para Resultados
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental

SIGLAS	DEFINICIÓN
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
PAE	Programa Anual de Evaluación
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SB	Secretaría de Bienestar
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría de Bienestar)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud
TdR	Términos de Referencia

PRESENTACIÓN

Los recursos federales transferidos a los municipios, mediante el gasto federalizado¹, apoyan el financiamiento de sus estrategias y programas, en materias relevantes para incrementar el bienestar de su población.

La importancia financiera y estratégica del gasto federalizado (transferencias condicionadas)² es significativa; en 2018, representó el 20.0% del gasto neto total federal y el 27.5% del gasto federal programable; su importe ascendió en ese año a 1,123,542.6 millones de pesos (mdp).

Con el gasto federalizado se financian acciones en materia de educación, salud, infraestructura y servicios básicos para población en pobreza; seguridad pública y saneamiento financiero, entre otras.

El gasto federalizado programable ha registrado un crecimiento destacado, lo que refleja su trascendencia para las entidades federativas y municipios³; en el periodo 2000-2018, éste creció a una tasa media anual del 4.0%, a precios constantes. 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 el alcance de la evaluación de sus resultados, impactos y la calidad de su operación no se corresponde con su importancia estratégica, que apoye al mejoramiento de las políticas, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto.

Lo anterior, 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)⁴, 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 Auditoría Superior de la Federación (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.

¹ En este documento, al hacerse referencia al gasto federalizado, éste consistirá en el gasto federalizado programable, salvo que explícitamente se indique otra connotación para el mismo. En tal sentido, no se incluyen las participaciones federales.

² En las auditorías del SED se revisaron las evaluaciones de desempeño de los recursos del gasto federalizado programable, que son susceptibles de evaluación, no así su otra vertiente (transferencias no condicionadas), que son recursos de libre administración ejercidos por las entidades federativas y municipios.

³ Asimismo, al hacerse referencia a municipios deberá entenderse que están incluidas las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, salvo que explícitamente se indique otra connotación sobre éstas.

⁴ El artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su fracción LI, define al Sistema de Evaluación del Desempeño como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Los procedimientos de auditoría que se aplicaron en la revisión al SED en los 16 municipios auditados y en las cinco dependencias de la Administración Pública Federal; a saber, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Bienestar (SB), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), así como al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), tuvieron como objetivo verificar 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 suficiente para el desarrollo del PbR-SED.
- b) Elaboración de evaluaciones acordes con la normativa.
- c) Implementación del seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.

Los resultados de estas auditorías permitieron acreditar las prácticas implementadas y señalar, con un ánimo constructivo, las áreas de mejora encontradas, a efecto de coadyuvar en el desarrollo de la evaluación en la gestión del gasto federalizado operado por los municipios.

El objetivo de este documento tiene como finalidad el presentar de manera integral los resultados practicados a los 16 municipios seleccionados, así como a las dependencias y entidades federales coordinadoras del SED, como se mencionó con anterioridad.

Cabe señalar que este tema ha sido revisado por la ASF desde la Cuenta Pública 2015.

CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO

1. Antecedentes

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) forman parte del nuevo modelo de cultura organizacional para el sector público denominado Gestión para Resultados (GpR), cuyo eje estratégico es enfocarse en los resultados y no en los procedimientos, como era característico del modelo previo del Presupuesto por Programas, de manera que, si bien interesa cómo se llevan a cabo los programas y acciones, la importancia fundamental corresponde al resultado de la aplicación de los recursos, en términos de su impacto en la atención de las necesidades sociales.

La reforma constitucional aprobada en 2007 y publicada en 2008, en materia de gasto público y fiscalización, derivó en un conjunto de adecuaciones jurídicas e institucionales para el logro de esta nueva visión sobre el ejercicio del gasto público, cuyo objeto es mejorar su calidad, eficiencia y economía en sus resultados.

Los cambios estructurales para la implementación del PbR se concentran en la modificación de los procesos para la asignación de los recursos públicos, con especial énfasis en la planeación y alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los programas sectoriales, con base en una perspectiva de gestión enfocada en resultados explícitos y medibles, evaluados por instancias externas especializadas.

La implantación del PbR-SED⁵ está prevista tanto para las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), como para las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, a efecto de orientar la aplicación de sus recursos propios y los correspondientes al gasto federalizado.

El modelo ha implicado adecuaciones del marco jurídico y la implementación de nuevas metodologías de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del gasto público, lo que significa un cambio cultural profundo en el ejercicio de los recursos, que requiere del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno.

El PbR tiene como objetivo la asignación de los recursos públicos con base en los resultados obtenidos por las políticas y programas, que evidencien su aplicación con eficiencia, eficacia y economía; para ello, la evaluación del desempeño es un componente fundamental de esa estrategia.

En tal sentido, el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores

⁵ En el presente documento se harán menciones al PbR-SED o SED, según el contexto de referencia.

estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos⁶.

El SED brinda la información necesaria para evaluar objetivamente y mejorar el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, así como para conocer el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

2. Importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

En el marco de las consideraciones antes señaladas, el SED realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para contribuir al logro de los objetivos establecidos en el PND y en los programas que de él se derivan.

El PbR-SED implica un cambio profundo en la gestión de los recursos públicos al orientarse a la obtención de resultados, por lo que se sustenta en un proceso centrado en lograr objetivos y metas establecidas; se compone de siete elementos o etapas, a saber: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas⁷.

La implementación del PbR-SED requiere de cambios sustanciales en la infraestructura y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, en al menos cinco espacios o dimensiones:

1. Adecuación del marco normativo.
2. Migración a una estructura programática por resultados.
3. Utilización de matrices de indicadores para resultados por programa.
4. Implementación de un Sistema de Evaluación del Desempeño.
5. Establecimiento de instancias técnicas de evaluación.

La construcción y disponibilidad de estos elementos constituye la premisa básica para el desarrollo del sistema PbR-SED y requiere cambios estructurales en la gestión del gasto público, por lo que una evaluación sobre el avance en la implementación del sistema debe considerar la revisión de la situación que presentan estos elementos.

A efecto de contextualizar lo antes señalado, es importante mencionar que el modelo de gerencia⁸ privado aplicado a la administración pública es la Metodología del Marco Lógico (MML), que se sustenta en un proceso programático-presupuestario y de evaluación, mediante la aplicación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED).

⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 2, fracción LI.

⁷ SHCP. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/090811CeduladelPbR-SED.pdf

⁸ En general, la Nueva Gerencia Pública se basa en las mejores prácticas... que se refiere a introducir prácticas gerenciales de la administración privada al sector público; y la desregularización del sector público. José Martínez Vilchis, "La nueva gerencia pública: el modelo de la administración privada aplicado a la administración pública", Espacios Públicos 5, n. 14 (agosto 2004).

El modelo PbR-SED se puede dividir en dos procesos principales: el PbR se enfoca en establecer la justificación y orientación de una acción pública, mientras que el SED se dirige al análisis y valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados de esa acción.

El presente documento refleja el avance en la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en el ámbito municipal y central (dependencias y entidades federales coordinadoras); por ello, es importante describir algunas características, situaciones o dificultades que presentan los municipios para la adopción de este nuevo modelo.

Aún no se ha desarrollado una metodología para implementar el SED que considere la naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, así como las capacidades institucionales y las características de los gobiernos locales referentes a sus marcos jurídicos, procesos de planeación y de ejercicio del gasto, entre otros, particularmente de los municipios.

Existen insuficiencias en el proceso de planeación en los gobiernos municipales, en lo que se refiere a los recursos federales transferidos, vinculadas principalmente, en diversos casos, con el desconocimiento de los universos potenciales de atención, que es un elemento importante para considerar en el desarrollo de la metodología del SED.

El desarrollo de los aspectos metodológicos del SED en el gasto federalizado se realiza principalmente por el CONEVAL y la SHCP, que son instancias coordinadoras de este proceso; sin embargo, se observa una participación insuficiente de algunas dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas en esta materia (SEP, SB, SSA y SESNSP).

Adicionalmente, en el caso del CONEVAL y la SHCP, sus áreas responsables de la evaluación del desempeño carecen de personal suficiente acorde con el alcance de las actividades que demanda el avance del sistema, lo cual afecta la cobertura de las acciones de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales, lo que ha limitado el desarrollo de capacidades en este renglón, así como en el conocimiento de los elementos y características que deben tener las evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado, particularmente los del Ramo General 33.

Una de las características de la gestión y operación de la administración municipal es su elevada dependencia de los recursos federales y los reducidos niveles de ingresos propios. Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportan que el monto ministrado a los municipios en 2018 de participaciones y aportaciones federales fue de 306,996.3 mdp, que representó el 72.0% de los ingresos totales de los municipios, como se muestra a continuación:

INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN 2018 ^{1/}

Tipo de Ingresos	Millones de Pesos	(%)
Impuestos	59,662.1	14.0
Contribuciones de mejoras	651.5	0.2
Derechos	26,168.6	6.1
Productos	4,621.1	1.1
Aprovechamientos	8,438.7	2.0
Participaciones federales	163,296.4	38.3
Aportaciones federales y estatales	143,699.9	33.7
Otros ingresos	2,017.9	0.5
Financiamiento	17,061.8	4.0
Disponibilidad inicial ^{2/}	197.7	0.0 ^{3/}
Total	425,815.7	100.0

FUENTE: INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas, Estatales y Municipales, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/default.html#Informacion_general.

1/ Cifras preliminares. Se contempla información de 1,848 gobiernos municipales; no incluye las Alcaldías de la Ciudad de México.

2/ Se refiere a partidas existentes al inicio del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato.

3/ Para la participación porcentual respecto del total del concepto de disponibilidad Inicial, por efecto del redondeo se presenta como 0.0; sin embargo, realmente corresponde al 0.05%.

Nota: Las sumas pueden no ser exactas por efecto del redondeo de cifras.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales 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, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados esos fondos, conforme a dicha Ley, incluido, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México.

Para los 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 (PEF), 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. En tal sentido, el monto asignado en 2017 a este rubro fue de 164.4 mdp, mientras que para 2018 fue de 176.6 mdp, por lo que el monto acumulado en ambos ejercicios ascendió a 341.0 mdp.

El mecanismo para administrar los recursos para evaluar los Fondos de Aportaciones Federales fue el fideicomiso denominado Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), formalizado mediante un contrato celebrado el 15 de junio de 2017, entre la SHCP, en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada y BANJERCITO, como institución fiduciaria.

Es de destacar que, en ese año, los recursos destinados en los fines antes señalados no se ejercieron, mientras que en 2018 sólo se erogaron 4.3 mdp en dos evaluaciones estratégicas en el ámbito federal (una al FAM, en su componente de Asistencia Social y otra al FAIS); es decir, sólo el 1.3% del monto total asignado en ambos ejercicios. Por ello, en el PEF de 2019 y en el de 2020 ya no se asignaron recursos al respecto.

CAPÍTULO II. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO

1. Estrategia de fiscalización

A. Objetivo de las auditorías

El objetivo principal de las auditorías del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, en los municipios, consistió en verificar que existe una estrategia que propicie la implementación de este Sistema, respecto de los recursos federales que se les transfieren.

En el caso de la auditoría a la SHCP, su objetivo consistió en verificar que cumplió con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, conforme a la normativa aplicable en la materia y que los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, de conformidad con lo señalado en el artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de evaluación del gasto federalizado, se ejercieron con base en las disposiciones jurídicas aplicables.

En el caso de las auditorías al CONEVAL, la SB, la SEP, la SSA y el SESNSP, consistieron en verificar que estas instancias cumplieron con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, conforme a la normativa.

En tal sentido, las auditorías fueron programadas con base en la consideración de que, en la normativa en materia de evaluación del desempeño, tanto federal como municipal, existen obligaciones y funciones establecidas para que, en el ámbito de sus responsabilidades, los municipios garanticen que los recursos federales erogados sean objeto de evaluación.

B. Criterios de selección

Con base en la importancia estratégica del Sistema de Evaluación del Desempeño y la diversidad de situaciones que presentan los gobiernos locales, se determinó que las auditorías se practicaran a 16 municipios en igual número de entidades federativas; una auditoría por entidad, a efecto de dar continuidad a las revisiones efectuadas en esta materia en la Cuenta Pública 2016, en la que se revisó el avance del SED en el ámbito municipal. Las auditorías se programaron en municipios capital, particularmente en aquellos de menor avance en el Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, determinado por la ASF en la Cuenta Pública 2016⁹.

Para la revisión de la Cuenta Pública 2018, los municipios auditados fueron los siguientes:

1. Aguascalientes, Aguascalientes
2. La Paz, Baja California Sur

⁹ https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-SED_a.pdf.

3. Chihuahua, Chihuahua
4. Saltillo, Coahuila
5. Colima, Colima
6. Durango, Durango
7. Chilpancingo de los Bravo, Guerrero
8. Pachuca de Soto, Hidalgo
9. Guadalajara, Jalisco
10. Cuernavaca, Morelos
11. Tepic, Nayarit
12. Monterrey, Nuevo León
13. Oaxaca de Juárez, Oaxaca
14. Culiacán, Sinaloa
15. Tlaxcala, Tlaxcala
16. Xalapa, Veracruz.

En relación con las auditorías del SED de nivel central, el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE) establece que las instancias de coordinación del proceso de evaluación del desempeño de los fondos y programas son la SHCP, por medio de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) y el CONEVAL; asimismo, indica que las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales son las dependencias que refieren los numerales Tercero, fracción V y Décimo, de los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013.

En tal sentido, las dependencias y entidades seleccionadas, por el rol que tienen en materia de evaluación del desempeño, fueron las siguientes:

Dependencia	Fondo(s) que Coordina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	FAFEF y FORTAMUN-DF
Secretaría de Bienestar	FAIS (FISE y FISMDF)
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	FASP
Secretaría de Educación Pública	FONE, FAETA y FAM (componente de Infraestructura Educativa)
Secretaría de Salud	FASSA y FAM (componente de Asistencia Social)

C. Procedimientos de auditoría

Los procedimientos de auditoría en las revisiones a los municipios tuvieron como objetivo revisar la implementación y aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño en tres grandes áreas:

- a) Disponibilidad de un marco jurídico eficiente para el desarrollo del PbR-SED.
- b) Elaboración de evaluaciones acordes con la normativa.
- c) Implementación del seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.

En particular, los procedimientos aplicados en los municipios fueron los siguientes:

1. Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Capacitación en materia del SED.
3. Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia.
4. Realización y alcance de las evaluaciones.
5. Difusión de las evaluaciones.
6. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
7. Utilización de los resultados de las evaluaciones en la mejora de la gestión.
8. Contratación de las evaluaciones.
9. Balance general del avance que tiene el SED, respecto del gasto federalizado.

Para el caso de la SHCP, fueron:

- a) Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- b) Mecanismos de coordinación con las dependencias coordinadoras federales y con las entidades federativas para las evaluaciones.
- c) Capacitación en materia del SED.
- d) Programa Anual de Evaluación, realización y difusión de las evaluaciones.
- e) Indicadores de desempeño.
- f) Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), su Comité Técnico y Reglas de Operación.
- g) Destino de los recursos del FIDEFAF.
- h) Fortalezas y áreas de mejora identificadas.

En el CONEVAL, se aplicaron los siguientes:

- a) Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- b) Capacitación en materia del SED.
- c) Programa Anual de Evaluación, realización y difusión de las evaluaciones.
- d) Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones realizadas al gasto federalizado.
- e) Mecanismos de coordinación con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas.
- f) Seguimiento del plan de trabajo para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.
- g) Fortalezas y áreas de mejora identificadas.

Para el SESNSP, fueron:

- a) Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- b) Capacitación en materia del SED.
- c) Programa Anual de Evaluación, realización y difusión de las evaluaciones.
- d) Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
- e) Contratación de las evaluaciones.
- f) Mecanismos de coordinación implementados con las entidades federativas y municipios.
- g) Fortalezas y áreas de mejora identificadas.

Finalmente, en la SB, la SEP y la SSA, los procedimientos de auditoría aplicados fueron los mencionados a continuación:

- a) Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- b) Capacitación en materia del SED.
- c) Programa Anual de Evaluación, realización y difusión de las evaluaciones.
- d) Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
- e) Contratación de las evaluaciones.
- f) Fortalezas y áreas de mejora identificadas.

2. Marco jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño

El Sistema de Evaluación del Desempeño tiene como sustento normativo, en el ámbito federal, artículos constitucionales, leyes, acuerdos, lineamientos y normas específicas que dan coherencia y consistencia al sistema y son un referente para la conformación del marco jurídico local en esta materia.

En primer término, se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde tres de sus artículos se encuentran vinculados con el SED: 26, 73 y 134; en este último, en su párrafo segundo, se encuentra establecido el mandato explícito de la evaluación:

Artículo 134.- *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”*

“Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C; 74, fracción VI, y 79 de esta Constitución.”

...

“El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de los municipios a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”

En tal sentido, es un mandato constitucional evaluar el cumplimiento de los objetivos del gasto público y propiciar su asignación para que se atiendan los elementos citados en el párrafo primero de ese artículo. De estos principios fundamentales se deriva la estrategia del PbR-SED.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ordenamiento superior, se deriva un conjunto de normas federales para la implementación del PbR-SED, dentro de las cuales destacan las siguientes:

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA (LFPRH)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
2	En su fracción II se establece que el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.
27	Se regula la naturaleza, composición, metodología y alcance de los indicadores que deberán ser parte del SED.
78	Las evaluaciones serán realizadas por instancias externas al ente evaluado y deben incorporarse a un plan anual.
85	Obligación de evaluar los recursos federales transferidos, en los términos del artículo 110 de la misma ley.
86	La SHCP, mediante firma de convenio con las entidades federativas y la ASF, fortalecerá las acciones de coordinación para evaluar el correcto uso de los recursos públicos.
110	Detalla las características de las evaluaciones y la periodicidad con la que deben reportarse.
111	La SHCP y la SFP verificarán la correcta ejecución de los programas federales con base en el SED y el impacto social del ejercicio del gasto público.

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL (LGDS)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
72	Se faculta al CONEVAL para realizar evaluaciones periódicas y, si fuera el caso, para proponer modificaciones, recomendaciones e incluso la suspensión parcial o total de programas.
73	Los organismos evaluadores independientes podrán realizar evaluaciones a los programas sociales mediante la convocatoria correspondiente.
77	Faculta a la ASF y a la SHCP para emitir las recomendaciones pertinentes sobre los indicadores, antes de que sean aprobados por el CONEVAL.
79	Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el DOF y entregados al Congreso de la Unión.
80	Los resultados de las evaluaciones podrán ser utilizados por el CONEVAL para emitir recomendaciones al Poder Ejecutivo.
81	Detalla las principales características del CONEVAL; entre otras, está determinado que es un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión; asimismo, establece sus objetivos básicos, como evaluar las políticas públicas de desarrollo social y delimitar los criterios para la identificación y medición de la pobreza.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LOAPF)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
31	En sus fracciones XIX y XXIII se establece que la SHCP coordinará las evaluaciones de los recursos públicos federales y validará el conjunto de indicadores estratégicos.
32	Están especificadas las atribuciones generales de la Secretaría de Bienestar respecto del SED; en específico, en la fracción V, se prevé la evaluación de la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios.

LEY DE PLANEACIÓN	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
9	Párrafo tercero; el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL (LCF)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
48	Establece los plazos con los que cuentan las entidades federativas y municipios para la entrega de informes sobre el ejercicio y destino de los fondos transferidos que son contemplados en la Ley.
49	Determina la obligatoriedad y la responsabilidad de la evaluación; destaca que, una vez recibido el recurso por las entidades federativas y municipios, es responsabilidad de estos órdenes de gobierno su ejercicio y evaluación. Respecto de la evaluación, señala que el ejercicio de los recursos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la LFPRH; para llevar a cabo la evaluación de los Fondos de Aportaciones, se prevé utilizar el 0.05% de cada fondo, con las reservas que establece la propia LCF.

LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL (LGCG)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
79	Mandata a los entes públicos a publicar un calendario de evaluaciones, así como presentar el resultado de las mismas en un periodo no mayor de 30 días posteriores a su conclusión.
80	<p>Párrafo primero. La norma señala que los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios por medio de los cuales se transfieren recursos federales, se revisarán y de ser el caso, serán actualizados.</p> <p>Párrafo segundo. La SHCP entregará a la H. Cámara de Diputados un informe sobre las modificaciones a los indicadores de desempeño de los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios.</p> <p>Párrafo tercero. La SHCP elaborará un informe sobre el avance en la implementación del SED y del PbR en las entidades federativas y municipios y en su caso, las medidas que se aplicarán coordinadamente entre estos órdenes de gobierno para el logro de los objetivos definidos en las disposiciones aplicables; dicho documento será entregado a la H. Cámara de Diputados.</p>

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2018 (PEF 2018)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
7	<p>El ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:</p> <p>Fracción VIII. Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deberán enviar a la Secretaría, a través del sistema al que hace referencia el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la información de las evaluaciones que lleven a cabo sobre recursos federales transferidos, en los términos de las disposiciones aplicables. La Secretaría deberá reportar dicha información en los Informes Trimestrales.</p>
27	<p>Establece los lineamientos que deben observar las entidades públicas que ejercen programas presupuestarios federales, en materia de evaluación, entre las que destacan las disposiciones siguientes:</p> <p>I. Actualizar las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios.</p> <p>II. El seguimiento a los avances en las metas de los indicadores se reportará en los sistemas que disponga la Secretaría y se utilizará en las evaluaciones que se realicen.</p> <p>III. La evaluación externa se realizará de acuerdo con lo establecido en el programa anual de evaluación y presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos previstos en dicho programa a la Cámara de Diputados, a la Auditoría, a la Secretaría y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de conformidad con las disposiciones aplicables.</p> <p>IV. Elaborar un programa de trabajo para dar seguimiento a los resultados principales de las evaluaciones con que cuenten e integrar los aspectos que sean susceptibles de mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes.</p> <p>V. Cubrir el costo de las evaluaciones con cargo a su presupuesto. Éstas deberán realizarse por evaluadores externos especializados en la materia, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas en los términos de las disposiciones aplicables. La contratación, operación y supervisión de la evaluación externa, objetiva, imparcial, transparente e independiente, al interior de cada dependencia y entidad, se deberá realizar por una unidad administrativa ajena a la operación del programa a evaluar y al ejercicio de los recursos presupuestarios. El total de las erogaciones que se lleven a cabo para realizar las diferentes etapas de las evaluaciones se deberá registrar de manera específica para su plena transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>VI. Publicar y dar transparencia a las evaluaciones, en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>X. Capacitar y coadyuvar a la especialización de los servidores públicos involucrados en las funciones de planeación, evaluación, coordinación de las políticas y programas, así como de programación y presupuesto, para impulsar una mayor calidad del gasto público con base en el presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño.</p> <p>XI. Publicar en los portales de Internet de cada dependencia o entidad, para dar transparencia, a todas las evaluaciones, aun cuando no sean parte del programa anual de evaluación.</p>

A. Acuerdos, lineamientos y criterios que regulan el Sistema de Evaluación del Desempeño

Para apoyar el proceso de implementación del SED, se ha emitido una serie de instrumentos regulatorios que proporcionan elementos para su adopción, de los cuales destaca el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño” y el “Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018”.

PRINCIPALES LINEAMIENTOS, ACUERDOS, MECANISMOS Y PROGRAMAS QUE REGULAN EL Pbr-SED

NORMATIVA	FECHA DE PUBLICACIÓN
1.- Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.	30 de marzo de 2007
2.- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.	31 de marzo de 2008
3.- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.	9 de diciembre de 2009
4.- Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.	17 de febrero de 2010, Actualizado el 8 de marzo de 2011 ^{1/}
5.- Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.	4 de abril de 2013
6.- ACUERDO por el que se reforma la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.	Última reforma del 23 de diciembre de 2015
7.- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y de operación de los recursos del Ramo General 33.	25 de abril de 2013
8.- Lineamientos para la construcción y diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.	16 de mayo de 2013
9.- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.	30 de agosto de 2013
10.- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	14 de febrero de 2014
11.- Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014.	13 de mayo de 2014
12.- Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y la Ficha de Indicadores del Desempeño de los programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2018.	30 de junio de 2017 ^{2/}
13.- Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2018.	29 de enero de 2018 ^{2/}
14.- Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018.	31 de enero de 2018 ^{3/}

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del DOF y la SHCP.

1/ Esta normativa no fue publicada en el DOF. Disponible en:

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/MecanismoActualizacion2011.aspx>.

2/ Esta normativa no fue publicada en el DOF. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/293940/Lineamientos_MIR_2018.pdf.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/236144/Criterios_MIR_2018.pdf.

3/ Esta normativa no fue publicada en el DOF. Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2018.pdf (CONEVAL) y

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones> (SHCP).

De acuerdo con lo anterior, se dispone de un marco jurídico en el ámbito federal para la implementación y desarrollo del SED, el cual puede constituirse en un referente que oriente las adecuaciones de las leyes locales para impulsar ese sistema.

B. Normativa municipal en materia de evaluación del desempeño

Como parte de la revisión que se realizó al SED en 16 municipios (en igual número de entidades federativas), se verificó la existencia de un marco jurídico local que establezca las disposiciones en la materia. Inicialmente, se verificó que la Constitución Política de cada entidad se encuentre alineada con la CPEUM, respecto de su artículo 134, párrafo segundo, que señala:

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

En tal sentido, se determinó que, en 11 entidades federativas de los 16 municipios revisados, la Constitución local se encuentra armonizada con la CPEUM en ese aspecto.

No obstante, se verificó que sólo en 9 municipios existe un marco normativo secundario, que a nivel local ha servido como referente para la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en el gasto federalizado.

En las leyes municipales existen elementos que aportan un marco regulatorio básico para el desarrollo del SED; la mayor parte de las obligaciones en materia de evaluación del desempeño se encuentran contenidas en las leyes locales de presupuesto, en las referentes a la administración pública municipal, así como en leyes y reglamentos de carácter hacendario.

Lo anterior indica que el SED es asimilado como parte del ciclo presupuestario municipal; no obstante, su implementación en el gasto federalizado, en la mayoría de los municipios, es considerada más como un requisito normativo de tipo hacendario, que como una política pública transversal que tienda a transformarse en una cultura de la gestión para resultados y de la transparencia en el uso de los recursos públicos, que sea asimilada por las estructuras de las administraciones públicas municipales.

Existen algunos municipios que han desarrollado instrumentos normativos (casi siempre lineamientos o criterios) encaminados a ordenar la operación municipal del SED, para lo cual incluyen algunos aspectos particulares, como el uso de evaluaciones en la identificación y atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora.

Es necesario señalar que, en los municipios de La Paz, Baja California Sur; Colima, Colima; Durango, Durango; Chilpancingo de los Bravo, Guerrero; Tepic, Nayarit y Tlaxcala, Tlaxcala, el SED carece de elementos normativos suficientes para su implementación adecuada; tal es el caso en los que las formalizaciones de los principios del SED no han sido incorporadas en instrumentos normativos de uso cotidiano.

3. Histórico de auditorías realizadas al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

En el marco de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015, la ASF revisó el SED en el ámbito estatal, en donde realizó una auditoría en cada entidad federativa, así como una de nivel central a cinco dependencias de la Administración Pública Federal (SHCP, SSA, SEP, SEDESOL, SESNSP) y otra más al CONEVAL. En el mismo sentido, para la Cuenta Pública 2016 se realizaron 64 auditorías en el ámbito municipal, 2 por cada entidad federativa, sin llevar a cabo auditorías de nivel central.

Para la Cuenta Pública 2017, con la finalidad de verificar los avances en la implementación y operación del SED en el gasto federalizado a nivel estatal, se practicó una auditoría a cada entidad federativa y dos de nivel central, a saber, una a la SHCP y otra al CONEVAL.

En la Cuenta Pública 2018, como se mencionó, se realizaron 16 auditorías a igual número de municipios y a cinco dependencias de la Administración Pública Federal; una a la SHCP, otra a la SB, una a la SEP, otra a la SSA y una al SESNSP, así como una al CONEVAL.

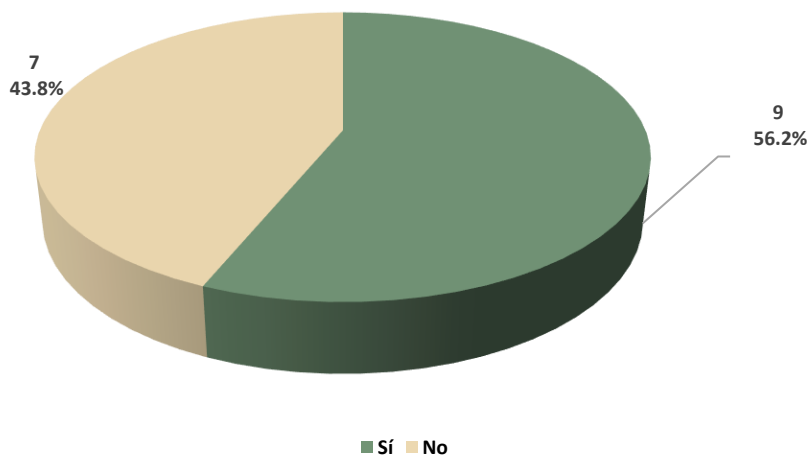
CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO EN LOS MUNICIPIOS

Los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados en las revisiones a los municipios se presentan, en forma resumida, a continuación.

1. Alineamiento de las leyes locales con las federales en materia de evaluación

Se verificó que las leyes, normas y reglamentos¹⁰, entre otros, de los municipios fiscalizados, disponen de los elementos suficientes para permitir la implementación del SED; al respecto, se determinó que en el 56.2% de los municipios (9), se ha desarrollado un marco legal secundario que posibilita el fortalecimiento de dicho sistema.

Municipios cuyo marco jurídico dispone de los elementos básicos para la implementación y desarrollo del SED (número y porcentaje)



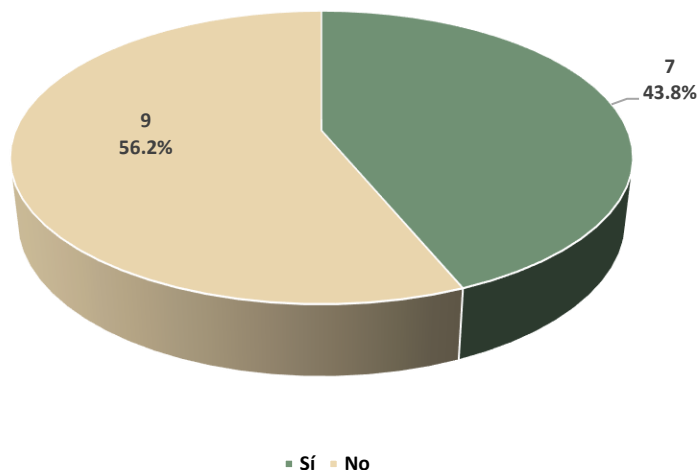
FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

2. Disponibilidad de un cuerpo metodológico local en materia de evaluación

Se verificó que las instancias responsables de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en los municipios disponen de elementos metodológicos tales como lineamientos, criterios, reglamentos, manuales de operación y de procedimientos; al respecto, en el 43.8% de los municipios (7) se encuentran presentes estos instrumentos y en 9 (56.2%) no se han desarrollado documentos metodológicos locales que apoyen el fortalecimiento del SED.

¹⁰ En el Anexo del presente documento se encuentran relacionadas las principales legislaciones locales en materia de evaluación del desempeño.

Municipios que disponen de elementos metodológicos para el desarrollo del SED (número y porcentaje)



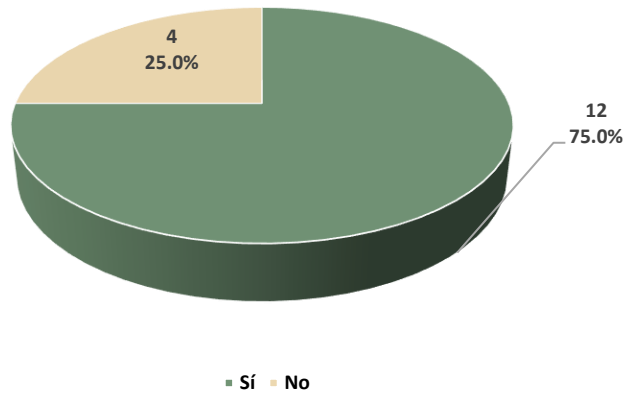
FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

3. Existencia de un marco institucional y operativo para la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Como parte de la auditoría, se verificó si en los municipios existe un área de la administración municipal encargada de la coordinación general del SED y si las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal (APM) tienen un área responsable de la materia de evaluación del desempeño o enlaces operativos involucrados en temas relacionados con dicho sistema.

Al respecto, en el 75.0% de los municipios (12) existe un área responsable de la coordinación general del SED, aunque únicamente está formalizada y opera conforme a su normativa en el 50.0%, es decir, en 6 municipios, lo que constituye un factor que apoya el desarrollo de una cultura de la evaluación del desempeño. Lo anterior manifiesta que no en todos los casos existen instancias coordinadoras que asuman las tareas de la evaluación del desempeño. Asimismo, en 4 municipios dichas áreas no se encuentran definidas.

Municipios con un área de coordinación del SED
(número y porcentaje)

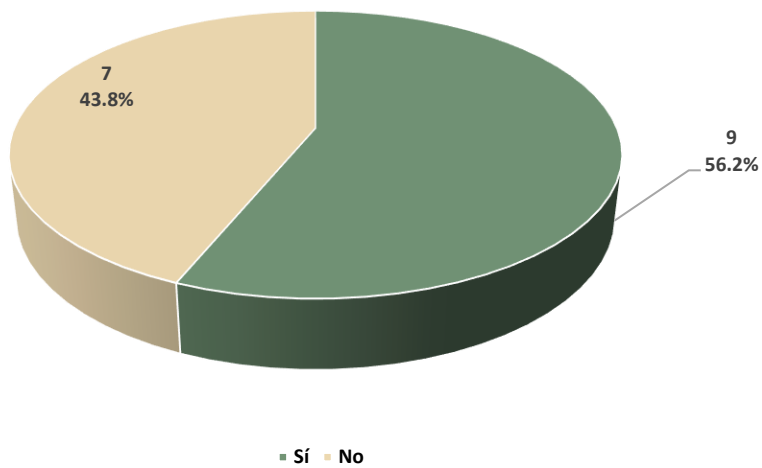


FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

En el 56.2% de los municipios (9), las dependencias de la Administración Pública Municipal tienen al menos un área de evaluación del desempeño.

En consecuencia, no en todos los casos la evaluación del desempeño ha permeado las estructuras administrativas.

Dependencias de la Administración Pública Municipal con un área de evaluación del desempeño
(número y porcentaje)

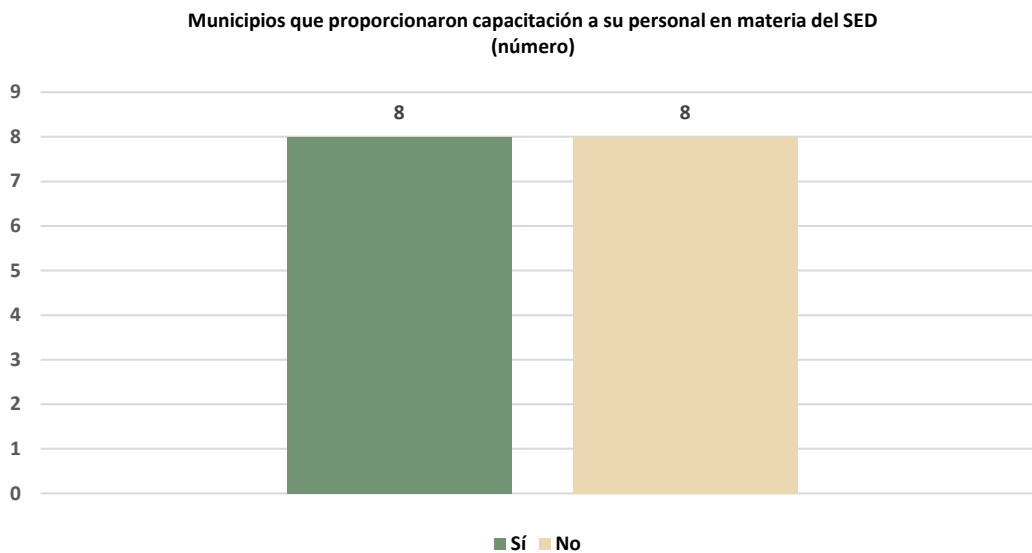


FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

En el 37.5% de los municipios (6), se dispuso de un programa o estrategia para coordinar y orientar el proceso de desarrollo del SED; en el mismo sentido, el 56.2% (9) tiene mecanismos o instancias de coordinación para la operación del SED, como comités, grupos de trabajo u homólogos.

4. Capacitación

Uno de los procedimientos de auditoría consistió en verificar que el personal de la Administración Pública Municipal recibió capacitación sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño; al respecto, se identificó que 8 municipios (50.0%) proporcionaron capacitación en materia de evaluación del desempeño, por lo que aún no se presenta un grado importante de avance en la difusión de la metodología del SED entre los servidores públicos municipales.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

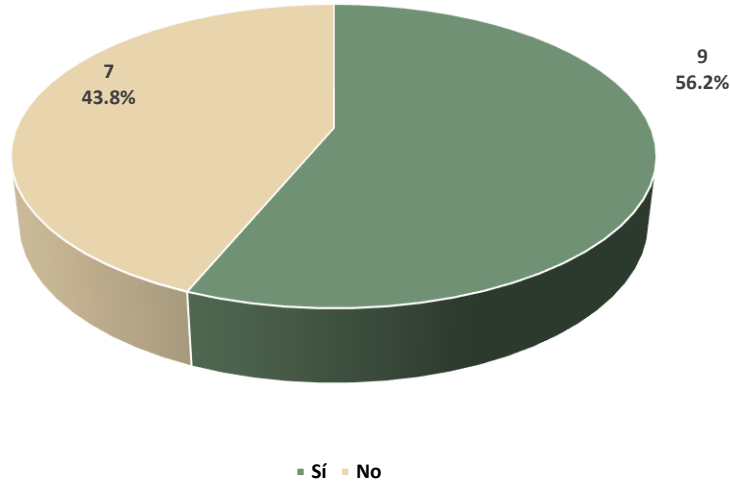
5. Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación

En relación con el Programa Anual de Evaluación 2018 (PAE), la Auditoría Superior de la Federación verificó su elaboración en los municipios, así como su publicación en sus medios oficiales de difusión; de igual forma, se verificó que el PAE local incluyera evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado.

Adicionalmente, como parte de la auditoría, se revisó que los municipios realizaran Términos de Referencia (TdR) para sus evaluaciones y si éstos estaban alineados con su similar a nivel federal, ya que la normativa así lo prevé.

Al respecto, 9 municipios (56.2%) elaboraron un Programa Anual de Evaluación local; en todos los casos éste fue publicado en los medios oficiales de difusión; asimismo, el 88.9% de ellos (8) incluyó en el PAE evaluaciones a recursos de los fondos y programas del gasto federalizado.

Municipios que formularon un Programa Anual de Evaluación (PAE)
(número)



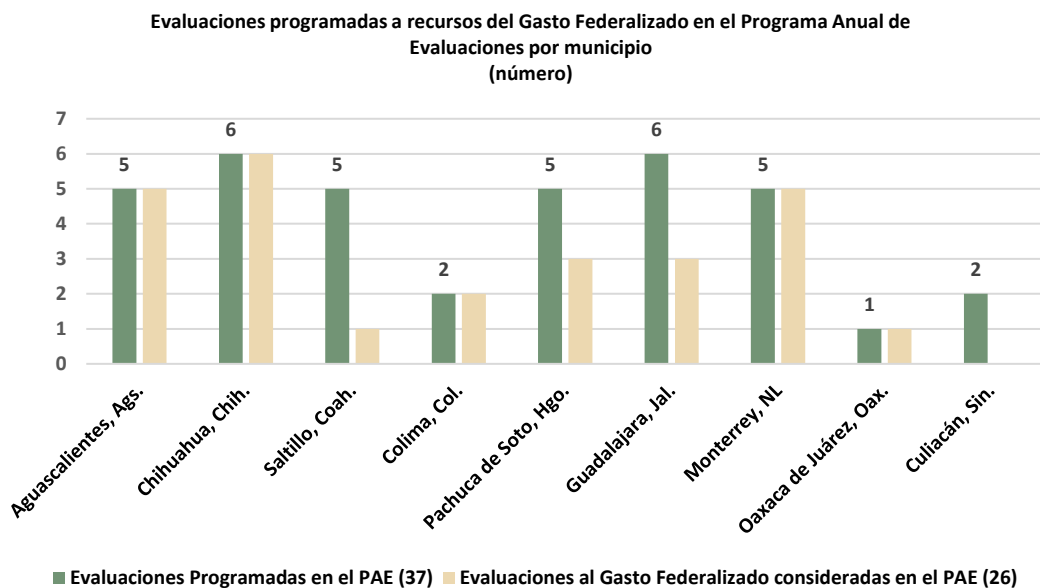
FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Con la revisión de los PAE municipales, la ASF comprobó que más de la mitad de las evaluaciones programadas se practicaron a recursos del gasto federalizado, como se muestra a continuación:

EVALUACIONES AL GASTO FEDERALIZADO	Número
Total de evaluaciones consideradas en los PAE locales	37
Total de evaluaciones al gasto federalizado previstas en los PAE	26
Total de evaluaciones realizadas al gasto federalizado contenidas en los PAE	23
Total de evaluaciones realizadas al gasto federalizado no contempladas en los PAE	2
Total de evaluaciones al gasto federalizado efectuadas por los municipios	25

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

De acuerdo con lo anterior, de las 37 evaluaciones programadas en los PAE de los municipios, 26 (70.3%) correspondieron a recursos de fondos y programas del gasto federalizado.

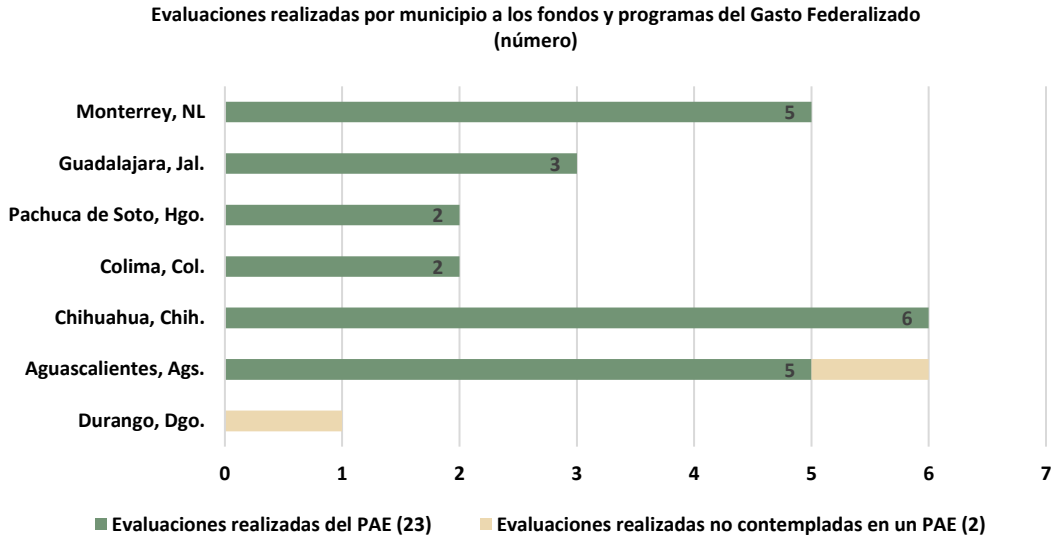


FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

De los 8 municipios que programaron en los PAE un total 26 evaluaciones a recursos del gasto federalizado, se verificó que 6 de ellos cumplieron con la realización de las evaluaciones a ese gasto conforme a su PAE, por lo que se constató que, de las 26 evaluaciones programadas por realizarse a los recursos de los fondos y programas del gasto federalizado, fueron elaboradas 23, el 88.5% en el ejercicio 2018¹¹.

Adicionalmente a las 23 evaluaciones realizadas a recursos del gasto federalizado incluidas en los PAE locales, se elaboraron 2 evaluaciones de ese gasto, no consideradas originalmente en los PAE municipales, para un total de 25.

¹¹ No se consideran las evaluaciones realizadas en 2019.

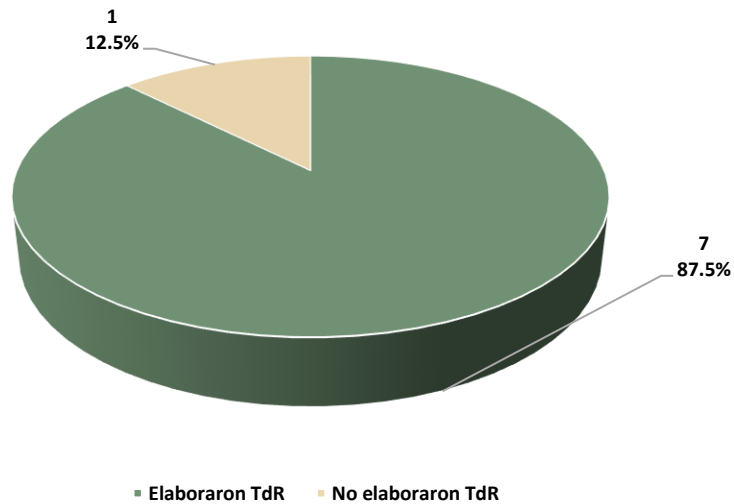


FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Respecto de la elaboración de Términos de Referencia (TdR) para las evaluaciones previstas, en los 8 municipios que programaron evaluaciones a gasto federalizado, en 7 se formularon los TdR y estuvieron alineados con los utilizados para las evaluaciones federales; sólo el municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, careció de TdR propios.

Lo anterior es un avance en la definición de una metodología estandarizada, ya que los Términos de Referencia son la guía que debe seguir la instancia evaluadora. Al respecto, la SHCP y el CONEVAL emitieron TdR para los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, a efecto de que éstos puedan ser asimilados y adecuados a las situaciones particulares de los municipios.

Municipios que elaboraron Términos de Referencia para las Evaluaciones consideradas en su PAE (número y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

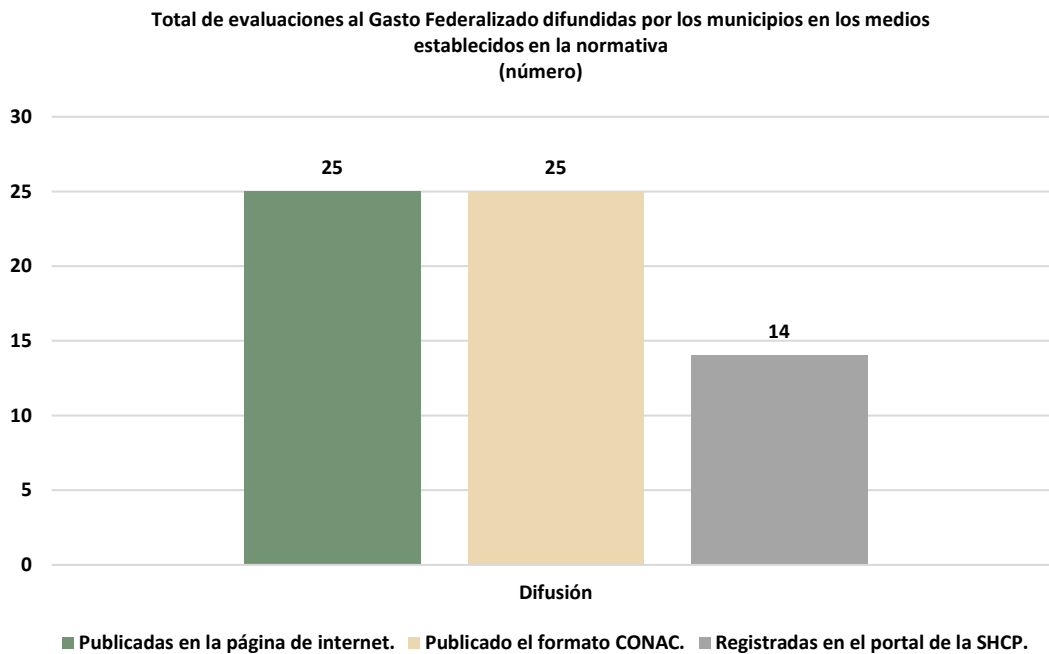
6. Difusión de las evaluaciones

Para verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las evaluaciones efectuadas por los municipios, se revisó si efectivamente sus resultados fueron publicados en los sitios de internet de los gobiernos locales; adicionalmente, se revisó si esta publicación se efectuó de acuerdo con los formatos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y que los informes de las evaluaciones fueron registradas en el sistema previsto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, los 7 municipios que elaboraron evaluaciones publicaron, en sus sitios oficiales de internet, el total de evaluaciones realizadas al gasto federalizado; es decir, las 25.

Respecto a la difusión de las evaluaciones de desempeño de acuerdo con los formatos aprobados por el CONAC y su registro en el portal de la SHCP, se constató que también fueron publicados los formatos de las 25 evaluaciones realizadas del gasto federalizado, en sus respectivas páginas de internet, conforme a la normativa.

Adicionalmente, se constató que de los municipios que realizaron evaluaciones del gasto federalizado, sólo 3 registraron 14 informes de las evaluaciones en el portal de la SHCP, que representan el 56.0%, de un total de 25.

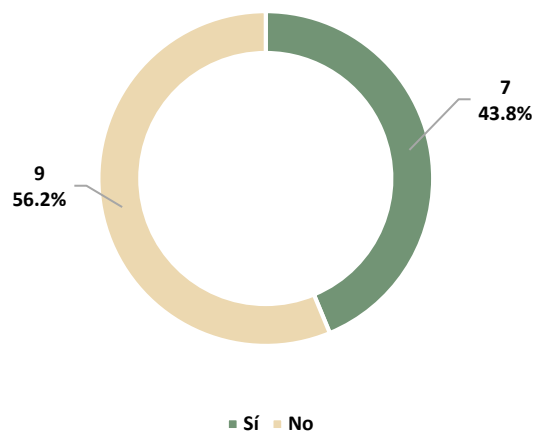


FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

7. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y utilización de las evaluaciones para la mejora de la gestión del Gasto Federalizado

En relación con el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, se identificó que, de los 16 municipios, el 43.8% (7) tiene un mecanismo al efecto, aunque únicamente opera en el 71.4% (5); en consecuencia, los resultados de las evaluaciones efectuadas a los recursos del gasto federalizado no son objeto de una atención adecuada, a pesar de que, mediante su aplicación y corrección se contribuye a mejorar la gestión de los recursos federales transferidos.

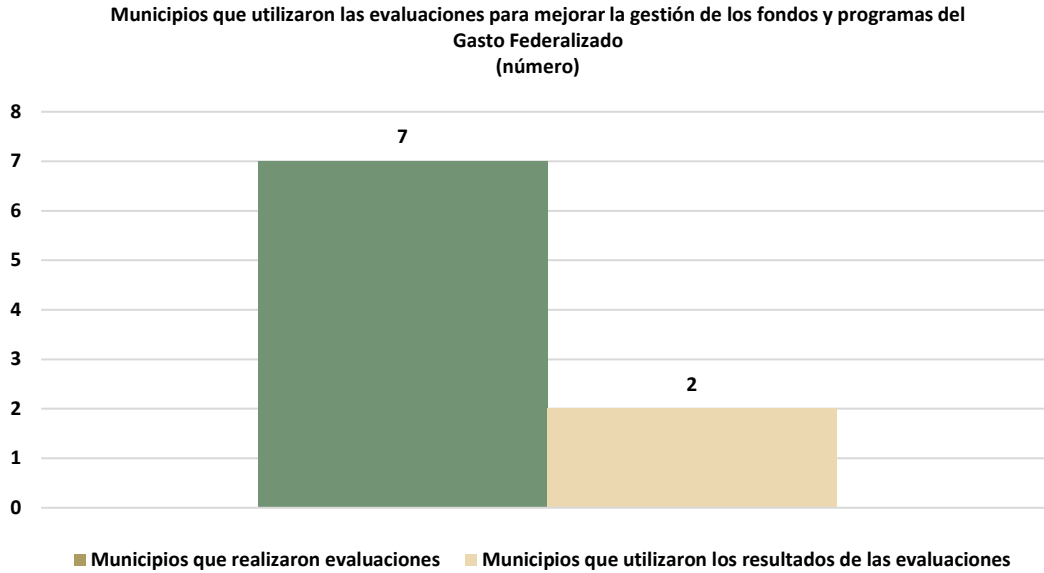
Municipios que tienen un mecanismo para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora determinados en las evaluaciones (número y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Cabe señalar que, de los 7 municipios que tienen implementado un mecanismo para el registro y seguimiento de los ASM, las dependencias y entidades de 5 de ellos (71.4%) los clasificaron conforme lo establece la normativa.

Finalmente, se determinó que de los 7 municipios que realizaron evaluaciones de desempeño del gasto federalizado, sólo el 28.6% (2) las utilizó como instrumento para mejorar la gestión de los recursos de los fondos y programas de ese gasto, lo que indica que la importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño aún no ha permeado en las estructuras administrativas de las dependencias y entidades públicas locales y las evaluaciones se realizan más para atender un requerimiento formal y normativo, que para apoyar la mejora de la gestión de los fondos y programas.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

8. Contratación de las evaluaciones

El párrafo segundo del artículo 134 Constitucional refiere que los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.

En tal sentido, 7 municipios contrataron 25 evaluaciones de desempeño de los fondos y programas del gasto federalizado, conforme a la normativa, lo que denota el interés de evaluar los recursos federales que les son transferidos.

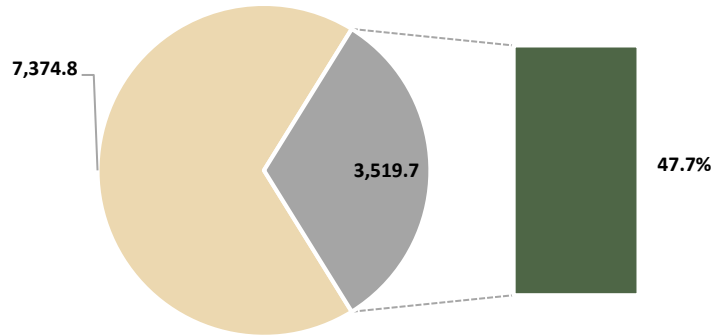
9. Alcance financiero de las evaluaciones

Como se mencionó en el apartado 5 de este capítulo (Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación), de los 16 municipios auditados sólo 7 realizaron, en 2018, evaluaciones a recursos del gasto federalizado; fueron 25, de las cuales 24 correspondieron al ejercicio 2017 y una al ejercicio 2018.

El alcance financiero de los recursos evaluados se estableció a partir de la información reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de esos años; al respecto, se constató que el 47.7% de los recursos ministrados a esos municipios en 2017, fueron objeto de evaluación; es decir, se evaluaron 3,519.7 mdp de 7,374.8 mdp que les fueron asignados.

Los recursos evaluados en 2018, en su gran mayoría corresponden a los ministrados en 2017, dado que las evaluaciones se hacen a los ejercicios fiscales concluidos; no obstante, se elaboró además una evaluación a los recursos del ejercicio 2018, por 47.0 millones de pesos, que correspondió a los recursos del FORTASEG en el municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, debido a que su ejercicio había concluido y fue factible su evaluación.

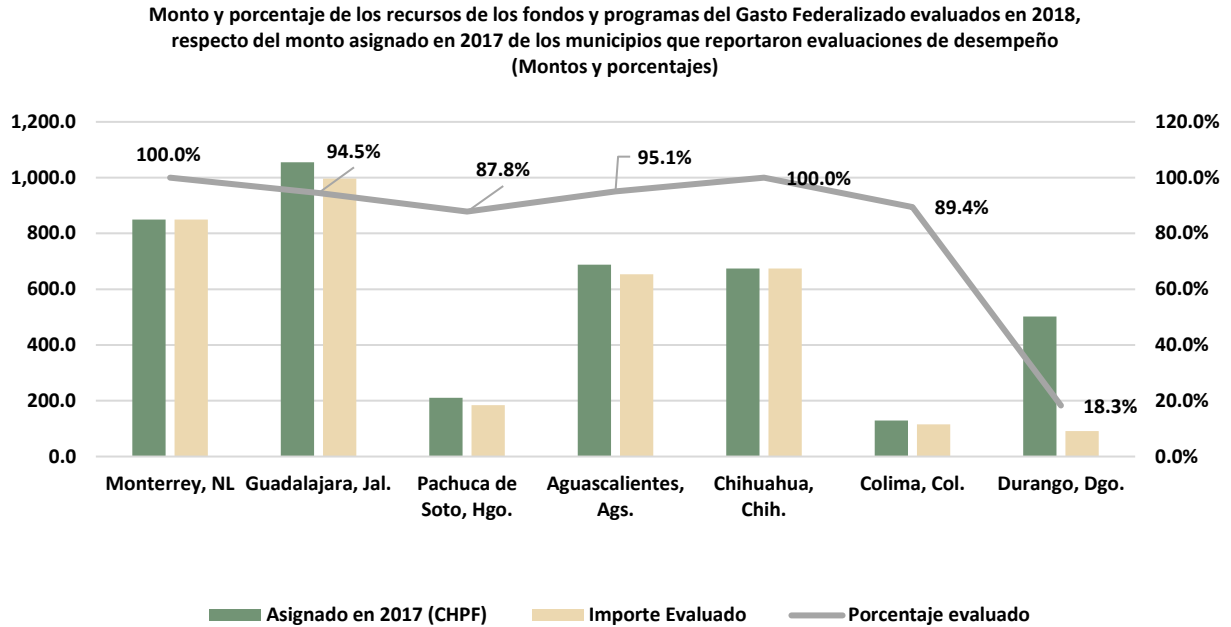
Recursos federales ministrados a los municipios en 2017 que fueron objeto de evaluación en el ejercicio 2018
(Millones de pesos y porcentaje)



- Monto asignado del gasto federalizado programable a los municipios en la CP 2017.
- Monto evaluado del asignado en CP 2017 a los municipios.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

Al realizarse la comparación de los recursos evaluados respecto del monto ministrado a los 7 municipios del ejercicio fiscal 2017, se observó que, en términos generales, existió un mayor porcentaje evaluado en comparación con la revisión de la Cuenta Pública 2016; asimismo, al desarrollar esa misma comparación por cada entidad fiscalizada se observó que en 4 municipios el porcentaje evaluado fue mayor que el 90.0% de los recursos ministrados.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

10. Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

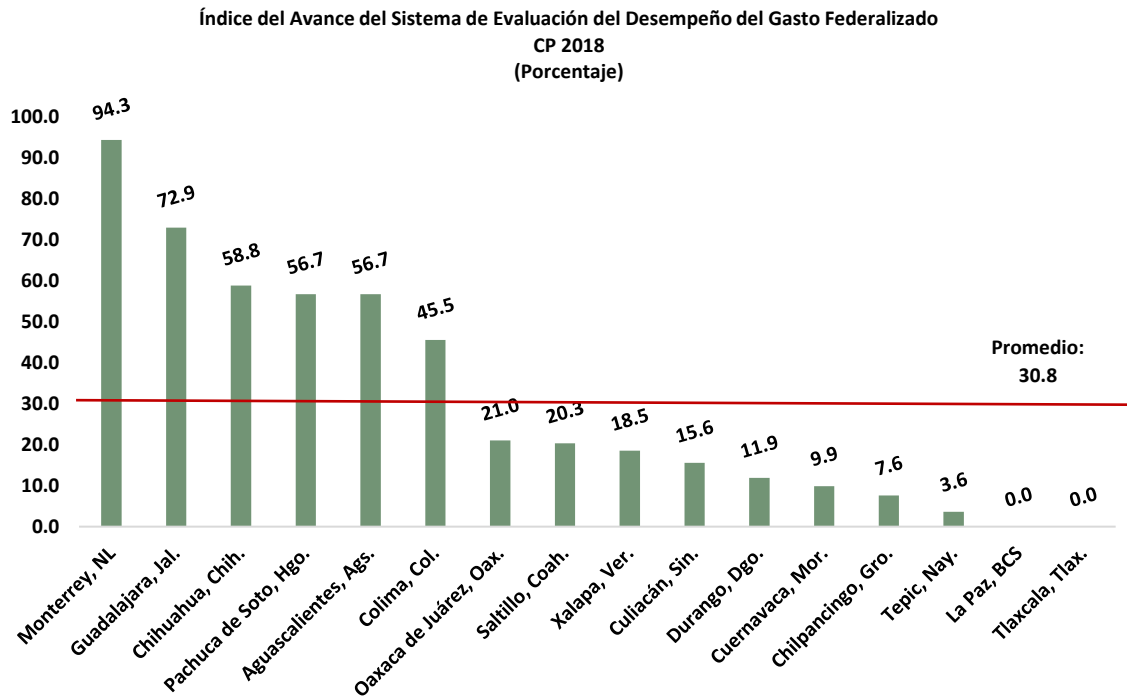
El avance en los municipios en materia de la evaluación del desempeño permite disponer de algunos elementos de análisis para mejorar la operación y los resultados de los fondos y programas, aunque subsisten áreas de mejora por atender.

Con las auditorías realizadas por la ASF al SED del gasto federalizado en los 16 municipios fiscalizados, se determinó que su desarrollo presenta avances en algunos municipios, no obstante que la evaluación es una herramienta de retroalimentación para mejorar la gestión de estos recursos.

Con base en los resultados derivados de las auditorías del SED practicadas a los municipios en la Cuenta Pública 2018, se formuló un Índice al respecto. Para su determinación, se consideraron siete componentes:

1. Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Capacitación.
3. Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia.
4. Realización y alcance de las evaluaciones.
5. Difusión de las evaluaciones.
6. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
7. Utilización de los resultados de las evaluaciones.

El cálculo del Índice se realizó para los 16 municipios auditados, cuyos valores son los siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

El promedio del Índice de avance del SED a nivel municipal determinado fue de 35.2 puntos, en una escala de 0.0 a 100.0, si se consideran sólo a los municipios que tuvieron avances en la materia (14 municipios), pero si se hace referencia al total de los municipios fiscalizados, el promedio se reduce a 30.8 puntos.

Al respecto, se observa que los municipios de Monterrey, Nuevo León y Guadalajara, Jalisco, obtuvieron el mayor puntaje, mientras que, en los municipios de La Paz, Baja California Sur y Tlaxcala, Tlaxcala, su avance fue nulo. Cabe destacar que sólo 6 de los 16 municipios auditados se localizaron por encima del promedio.

En ese contexto y como se mencionó previamente, la participación de la SHCP y del CONEVAL, como instancias federales coordinadoras del SED, aún presenta insuficiencias, ya que ha sido limitado su acompañamiento a los municipios en esta materia.

PONDERACIÓN DE LOS APARTADOS DE LOS COMPONENTES DEL ÍNDICE DE AVANCE DEL SED, CUENTA PÚBLICA 2018

Apartado	CP 2018	CP 2016
Marco Jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	15.0	20.0
Capacitación	5.0	5.0
Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación	5.0	5.0
Realización y alcance de las evaluaciones	25.0	25.0
Difusión de las evaluaciones	5.0	5.0
Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones	20.0	20.0
Utilización de los resultados de las evaluaciones	25.0	20.0
Total	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018; Marco de Referencia del SED de la Cuenta Pública 2016, denominado "Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado: Municipios", disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/index.html#0>.

Es importante mencionar que este Índice, respecto del determinado en la Cuenta Pública 2016, no tuvo cambios relevantes en las ponderaciones correspondientes, como se muestra en el cuadro anterior, por lo que son comparables entre sí. En tal sentido, los avances de los municipios en la materia se muestran a continuación:

**COMPARATIVO DEL ÍNDICE DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO, POR MUNICIPIO
(ID-SEDGF) 2016 Y 2018**

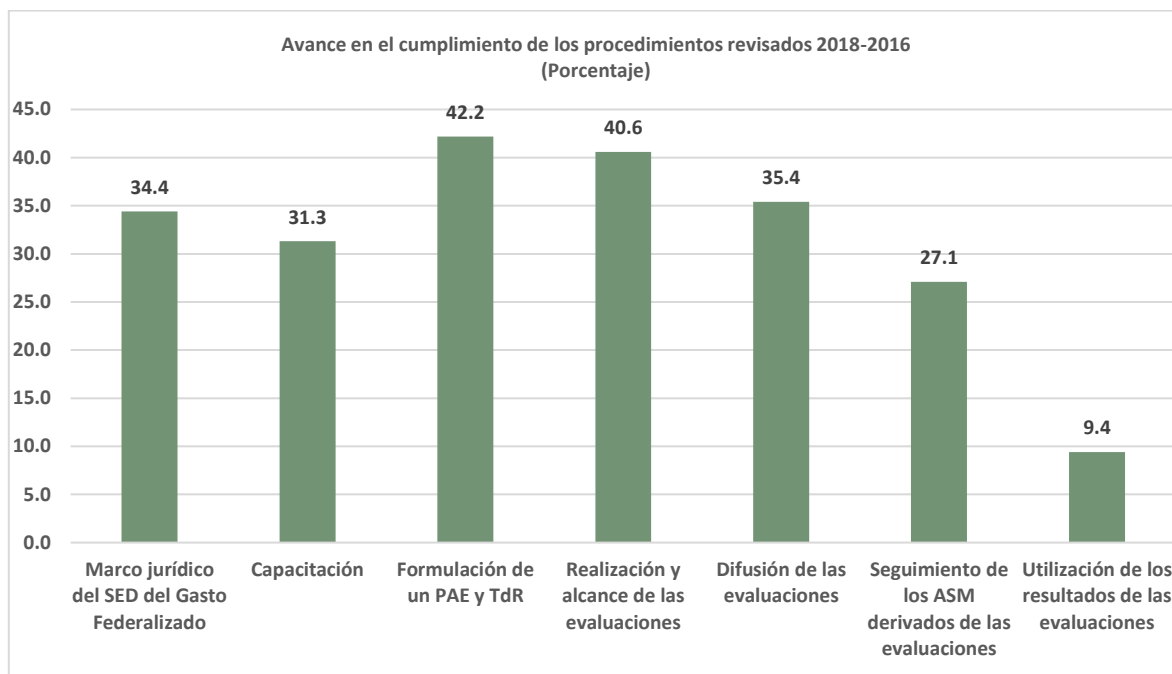
#	Municipio	Valor en 2016	Valor en 2018	Variación en puntaje
1	Monterrey, NL	2.5	94.3	91.8
2	Guadalajara, Jal.	5.0	72.9	67.9
3	Pachuca de Soto, Hgo.	5.0	56.7	51.7
4	Aguascalientes, Ags.	11.5	56.7	45.2
5	Chihuahua, Chih.	15.5	58.8	43.3
6	Colima, Col.	7.5	45.5	38.0
7	Culiacán, Sin.	0.0	15.6	15.6
8	Xalapa, Ver.	5.0	18.5	13.5
9	Oaxaca de Juárez, Oax.	8.0	21.0	13.0
10	Durango, Dgo.	0.0	11.9	11.9
11	Saltillo, Coah.	11.0	20.3	9.3
12	Chilpancingo, Gro.	0.0	7.6	7.6
13	Cuernavaca, Mor.	2.5	9.9	7.4
14	Tepic, Nay.	0.0	3.6	3.6
15	La Paz, BCS	0.0	0.0	0.0
16	Tlaxcala, Tlax.	0.0	0.0	0.0
	Promedio	4.6	30.8	26.2

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018; Marco de Referencia del SED de la Cuenta Pública 2016, denominado "Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado: Municipios", disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/index.html#0>.

Al realizarse un análisis respecto del cumplimiento de los procedimientos, se aprecia que los municipios que registraron un mayor avance en la implementación con respecto del 2016 fueron Monterrey, Nuevo León (91.8%); Guadalajara, Jalisco (67.9%); Pachuca de Soto, Hidalgo (51.7%); Aguascalientes, Aguascalientes (45.2%); Chihuahua, Chihuahua (43.3%); mientras que La Paz, Baja California Sur y Tlaxcala, Tlaxcala, no registraron ningún avance. El promedio del índice de implementación para los 16 municipios creció 26.2%, situándose en 2018 en 30.8% de la ponderación del índice para la implementación del SEDGF, con respecto del 2016, cuando el promedio alcanzaba 4.6%.

En cuanto al análisis en el cumplimiento de los procedimientos revisados, en todos se presentó una mejora en su aplicación; en lo referente a la formulación de un PAE y Términos de Referencia se registró el mayor avance con el 42.2%, seguido del apartado de Realización y Alcance de las evaluaciones con 40.6% y de Difusión de las Evaluaciones con el 35.4%. Respecto de la disposición de un Marco Jurídico y Operativo se presentó también un avance significativo al alcanzar el 34.4% en su cumplimiento; no obstante, los procedimientos en los que se revisa el seguimiento y vinculación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones existen aún rezagos muy importantes, ya que en la clasificación y atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora se obtuvo

un cumplimiento del 27.1% y para el caso de la Utilización de los resultados de las evaluaciones, sólo el 9.4%, es decir sólo en dos municipios presentaron evidencias de dicha vinculación.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018; Marco de Referencia del SED de la Cuenta Pública 2016, denominado "Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado: Municipios", disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/index.html#0>.

En ese sentido, el procedimiento que menor avance presentó fue el de verificar que los resultados de las evaluaciones fueron considerados por la instancia coordinadora del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como por las dependencias y entidades del gobierno municipal, para apoyar una gestión eficiente y transparente del gasto federalizado, lo que manifiesta la falta de mecanismos de coordinación entre las instancias municipales para la programación y realización de las evaluaciones, así como la vinculación de los resultados para la mejora en la gestión y desempeño de los recursos del gasto federalizado.

11. Acciones promovidas y tipo de dictamen

Como resultado de las auditorías del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado realizadas en 16 municipios del país y en 6 entidades y dependencias federales, se determinaron 251 observaciones, de las cuales 179 fueron solventadas, por lo que se emitieron 72 acciones, que resultaron en igual número de recomendaciones, las cuales correspondieron a 9 municipios. En tal sentido, el 28.7% de las observaciones realizadas en las auditorías del SED derivaron en una acción.

Es de resaltar que el Municipio de Monterrey, Nuevo León, no tuvo observaciones, en tanto que los municipios que más recibieron fueron Chilpancingo de los Bravo, Guerrero y Oaxaca de Juárez,

Oaxaca, con 19 cada uno; Cuernavaca, Morelos y Culiacán, Sinaloa, tuvieron 21 cada uno, mientras que La Paz, Baja California Sur; Tepic, Nayarit y Tlaxcala, Tlaxcala, recibieron 22 cada uno.

De las 22 entidades fiscalizadas, 12 solventaron todas sus observaciones determinadas, que ascendieron a 85 y representan el 33.9% del total, de las cuales 56 corresponden a municipios y 29 a las 6 entidades y dependencias federales de nivel central.

El resumen de las observaciones determinadas en dichas auditorías del SED, se muestra a continuación:

**CUENTA PÚBLICA 2018: AUDITORÍAS AL SED EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS
OBSERVACIONES DETERMINADAS, RECOMENDACIONES EMITIDAS Y TIPO DE DICTAMEN**

#	Auditoría	Entidad Fiscalizada	Observaciones determinadas	Observaciones solventadas durante la Auditoría	Observaciones pendientes de solventar	Total de acciones emitidas	Dictamen
1	53-GB	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8	8	0	0	Con Salvedad
2	292-DS	Secretaría de Bienestar	4	4	0	0	Con Salvedad
3	293-DS	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	4	4	0	0	Con Salvedad
4	538-GB-GF	Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes	6	6	0	0	Con Salvedad
5	594-GB-GF	Municipio de La Paz, Baja California Sur	22	16	6	6	Negativo
6	683-GB-GF	Municipio de Chihuahua, Chihuahua	6	6	0	0	Con Salvedad
7	760-GB-GF	Municipio de Saltillo, Coahuila	9	9	0	0	Con Salvedad
8	791-GB-GF	Municipio de Colima, Colima	9	9	0	0	Negativo
9	818-GB-GF	Municipio de Durango, Durango	16	10	6	6	Con Salvedad
10	931-GB-GF	Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero	19	14	5	5	Con Salvedad
11	962-GB-GF	Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo	10	9	1	1	Con Salvedad
12	991-GB-GF	Municipio de Guadalajara, Jalisco	7	7	0	0	Con Salvedad
13	1065-GB-GF	Municipio de Cuernavaca, Morelos	21	1	20	20	Negativo
14	1092-GB-GF	Municipio de Tepic, Nayarit	22	16	6	6	Negativo

#	Auditoría	Entidad Fiscalizada	Observaciones determinadas	Observaciones solventadas durante la Auditoría	Observaciones pendientes de solventar	Total de acciones emitidas	Dictamen
15	1128-GB-GF	Municipio de Monterrey, Nuevo León					Limpio
16	1162-GB-GF	Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca	19	19	0	0	Negativo
17	1325-GB-GF	Municipio de Culiacán, Sinaloa	21	2	19	19	Negativo
18	1458-GB-GF	Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala	22	16	6	6	Negativo
19	1502-GB-GF	Municipio de Xalapa, Veracruz	13	10	3	3	Con Salvedad
20	1573-GB	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	6	6	0	0	Con Salvedad
21	1574-DS	Secretaría de Educación Pública	4	4	0	0	Con Salvedad
22	1575-DS	Secretaría de Salud	3	3	0	0	Con Salvedad
Totales			251	179	72	72	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

En relación con el tipo de dictamen determinado, de acuerdo con los resultados obtenidos en las auditorías realizadas a los 16 municipios fiscalizados y 6 del nivel central, sólo el Municipio de Monterrey, Nuevo León, obtuvo un dictamen limpio, es decir, el 4.6% del total, mientras que 14 entidades fiscalizadas tuvieron un dictamen con salvedad (el 63.6%); finalmente, 7 presentaron un dictamen negativo, equivalentes al 31.8% y correspondió sólo a municipios).

CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO EN EL ÁMBITO CENTRAL

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Auditoría Superior de la Federación verificó la existencia de avances en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, respecto del rol que la SHCP tuvo en esta materia y son los siguientes:

- La SHCP dispone de elementos normativos y áreas específicas que atienden los temas del SED referentes al gasto federalizado.
- Elaboró un informe sobre el avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en la implantación y operación del PbR y del SED.
- Otorgó capacitación y asesoramiento a las dependencias de la Administración Pública Federal y entidades federativas que lo solicitaron, mediante la impartición de cursos y talleres en materia del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- La SHCP, en coordinación con el CONEVAL, formuló y publicó un Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2018, en el que se previó realizar evaluaciones de fondos y programas del gasto federalizado.
- Los fondos y programas del gasto federalizado coordinados por la SHCP dispusieron de una Matriz de Indicadores para Resultados en 2018.
- La TESOFE realizó la aportación correspondiente al Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF) en 2018, conforme a la fracción V del artículo 49 de la LCF.
- El Comité Técnico del FIDEFAF cumplió con sus funciones y atribuciones conforme a la normativa que lo regula.
- El Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño, así como el Comité Técnico del FIDEFAF, cumplieron con lo establecido en las Reglas de Operación de dicho Fideicomiso.
- Los recursos pagados por la Federación para dar cumplimiento al artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinaron a los fines establecidos en el Contrato de Fideicomiso.

No obstante, los avances metodológicos en materia de evaluación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 aún presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- La Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP no ha suscrito los convenios previstos por el artículo 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia en el ejercicio del gasto federalizado y

demás objetivos considerados en este artículo, con las entidades federativas y la Auditoría Superior de la Federación, así como con la participación que corresponda de las autoridades federales competentes.

- Se carece de un marco normativo y lineamientos específicos que precisen de manera suficiente las funciones y responsabilidades, en materia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales y en general del gasto federalizado, de los tres órdenes de gobierno; particularmente, de la SHCP, el CONEVAL, las dependencias federales coordinadoras y los gobiernos locales, a efecto de evitar duplicidades y la pérdida de esfuerzos; y por el contrario, lograr una integralidad y complementariedad de las evaluaciones.
- Es insuficiente la orientación de la SHCP y las dependencias coordinadoras federales, a las entidades federativas y municipios, sobre los tipos de evaluación, periodicidad, metodología y enfoque a desarrollar por estos órdenes de gobierno, en las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales y a los programas propios financiados con recursos de esos fondos.
- La SHCP no ha revisado la propuesta que el CONEVAL desarrolló sobre el horizonte de monitoreo y evaluación, de manera conjunta.
- Se carece de lineamientos operativos y de los mecanismos de coordinación necesarios, para orientar, apoyar y posibilitar que el proceso de contratación de las evaluaciones, a financiarse con los recursos del FIDEFAF, se realice con oportunidad, eficiencia y observancia de la normativa aplicable. Ello ha determinado en grado importante la reducida utilización de los recursos del Fideicomiso y la decisión adoptada por la SHCP, de no solicitar recursos para el mismo en 2019, ni en 2020.
- Las Reglas de Operación del Fideicomiso son generales e insuficientes y no han apoyado el desarrollo adecuado del proceso de contratación de las evaluaciones y la utilización de los recursos en los términos de la estrategia prevista al respecto.
- No se brindó capacitación a servidores públicos de la dependencia para la implementación, operación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- No se llevaron a cabo acciones de formación y capacitación a las dependencias coordinadoras, para orientarlas sobre el proceso de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, financiadas con recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.
- No se elaboró el modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de los ocho Fondos de Aportaciones Federales, en el ámbito federal, conforme al PAE 2018.
- No se realizaron las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales establecidas en los Anexos 3a y 3b, del PAE 2018.

2. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

La Auditoría Superior de la Federación verificó la existencia de avances en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, respecto del rol que el CONEVAL tuvo en este tema y son los siguientes:

- El CONEVAL dispone de áreas específicas que atienden los temas del SED referentes al gasto federalizado.
- Dispone de metodologías de evaluación de los programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado, así como TdR para la realización de evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, tanto en el ámbito federal, como estatal.
- Se proporcionó asesoría y capacitación a las dependencias coordinadoras federales, así como a personal de distintas entidades federativas, en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado.
- Se publicó el PAE 2018, en el cual se programó la realización de evaluaciones de los recursos del gasto federalizado, en los que el CONEVAL fungió como instancia de coordinación.
- Las evaluaciones programadas en el PAE 2018 (Evaluación de Procesos y Fichas de Monitoreo y Evaluación) fueron realizadas, cuya instancia de coordinación fue el CONEVAL.
- Se difundió la evaluación de procesos realizada al programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, así como las Fichas de Monitoreo y Evaluación elaboradas a los programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado.
- Se realizaron los Documentos de Posición Institucional y Documentos de Trabajo para cada una de las evaluaciones efectuadas, así como su publicación.
- Existen mecanismos de coordinación desarrollados por el CONEVAL para la evaluación de los recursos del gasto federalizado, con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas.
- Las actividades implementadas derivadas del Plan de Trabajo 2019, establecido para la evaluación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, se realizaron conforme al cronograma de ejecución acordado.
- Se dispone de una estrategia para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, denominada “Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33”, en la que se establecen, entre otros aspectos, las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno; las precisiones estratégicas respecto de las metodologías de evaluación; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales.

No obstante, los avances metodológicos y la estrategia elaborada en materia de evaluación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 aún presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- No se dispone de un documento normativo que apoye la integración de las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios y que defina, en el marco de una sola perspectiva estratégica y metodológica, las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales; los tipos de evaluación, la frecuencia y la metodología por utilizar para el desarrollo de las evaluaciones; los mecanismos de coordinación entre el ámbito federal y local para evitar duplicidades y generar una sinergia que logre la integralidad y complementariedad de todas las evaluaciones y esfuerzos realizados por cada orden de gobierno en esta materia.
- Las evaluaciones programadas en el PAE 2017 de los Fondos de Aportaciones Federales, en los cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación, no se han elaborado, a pesar del proceso realizado con las dependencias coordinadoras federales del FONE, FASSA, FAETA y FAM, en su componente de Infraestructura Educativa.

3. Secretaría de Bienestar

La Auditoría Superior de la Federación verificó la existencia de avances en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, respecto del rol que la Secretaría de Bienestar tuvo en este tema y son los siguientes:

- La Secretaría de Bienestar dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación, operación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Se dispuso de las metodologías para la realización de las Fichas de Monitoreo y Evaluación y las Fichas de Desempeño, incluidas en el Programa Anual de Evaluación 2018, las cuales fueron proporcionadas por el CONEVAL.
- La entidad fiscalizada realizó los ejercicios de evaluación de los fondos y programas financiados con gasto federalizado, de acuerdo con lo establecido en el PAE 2018; asimismo, se verificó la realización de las evaluaciones de desempeño y la Ficha de Monitoreo y Evaluación, correspondientes al Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE 2017).
- Las Fichas de Monitoreo y Evaluación y las Fichas de Desempeño, elaboradas en 2018, fueron publicadas en la página de internet de la Secretaría de Bienestar; adicionalmente, para cada una de las Fichas de Monitoreo y Evaluación se difundió, en un lugar visible y de fácil acceso, la información referida en el Anexo 1 de la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.
- Los Documentos de Posición Institucional y los Documentos de Trabajo para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, derivados de los ejercicios de evaluación de los fondos y programas financiados con gasto federalizado realizados en el

periodo 2017-2018, fueron elaborados conforme al Mecanismo definido para tal efecto; asimismo, fueron difundidos en la página de internet de la Secretaría de Bienestar.

No obstante, los avances metodológicos en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado, bajo su coordinación, aún presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- Se carece de mecanismos de control que permitan realizar los convenios y acuerdos con dependencias y organismos públicos, para el desarrollo de procesos y actividades de evaluación de los fondos y programas de desarrollo social financiados con gasto federalizado.
- No se dispone de mecanismos que aseguren que la Secretaría de Bienestar otorgue capacitación y asesoría a su personal en materia de evaluación del desempeño de los fondos y programas del gasto federalizado, así como al de las entidades federativas y municipios.

4. Secretaría de Educación Pública

La Auditoría Superior de la Federación verificó la existencia de avances en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño de gasto federalizado, respecto del rol que la Secretaría de Educación Pública tuvo en este tema y son los siguientes:

- La Secretaría de Educación Pública dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño de los recursos del gasto federalizado.
- Se dispuso de las metodologías para la realización de las evaluaciones de Consistencia y Resultados y Fichas de Monitoreo y Evaluación, incluidas en el Programa Anual de Evaluación 2017, las cuales fueron proporcionadas por el CONEVAL, así como para las evaluaciones estratégicas de desempeño en los ámbitos federal y estatal de los Fondos de Aportaciones Federales.
- Se realizaron las 11 evaluaciones de Consistencia y Resultados a programas financiados con gasto federalizado, programadas en el PAE 2017, así como las 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación incluidas en el PAE 2018.
- Los informes de las evaluaciones realizadas se difundieron en un lugar visible y de fácil acceso en su página de internet; asimismo, se publicó el formato del Anexo 1 establecido en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.
- Los documentos de Posición Institucional y de Trabajo para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, resultantes de las evaluaciones de los programas financiados con gasto federalizado, realizadas en el periodo 2017-2018, fueron elaborados conforme al Mecanismo definido para tal efecto; asimismo, fueron difundidos en la página de internet de la Secretaría de Educación Pública.

- Se proporcionó la documentación que soporta el proceso de contratación de las evaluaciones de Consistencia y Resultados incluidas en el PAE 2017.

No obstante, los avances metodológicos en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado, bajo su coordinación, aún presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- Se carece de mecanismos que aseguren que la Secretaría de Educación Pública otorgue capacitación y asesoría en materia de evaluación del desempeño de los fondos y programas del gasto federalizado a su personal, así como al de las entidades federativas y municipios.
- No se tienen mecanismos de control que aseguren la realización de las evaluaciones programadas en los Programas Anuales de Evaluación, respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, de los que la Secretaría de Educación Pública funge como dependencia responsable.
- Se carece de mecanismos de control adecuados, que permitan concretar la integración de la documentación para iniciar los procesos de contratación de las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales incluidas en los PAE 2017 y 2018, de las cuales la SEP funge como dependencia responsable.

5. Secretaría de Salud

La Auditoría Superior de la Federación verificó la existencia de avances en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, respecto del rol que la Secretaría de Salud tuvo en este tema y son los siguientes:

- La Secretaría de Salud dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño de los recursos del gasto federalizado.
- Se proporcionó evidencia de las acciones de capacitación dirigidas al personal de la entidad fiscalizada y a diversas entidades federativas, en materia de evaluación de los recursos federales transferidos.
- Se dispuso de las metodologías para la realización de las evaluaciones de Procesos, Consistencia y Resultados; y Fichas de Monitoreo y Evaluación, incluidas en los PAE 2017 y 2018, así como de las evaluaciones estratégicas de desempeño en los ámbitos federal y estatal de los Fondos de Aportaciones Federales, particularmente para el FAM y FASSA.
- Se realizaron las 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación y las 32 Fichas de Desempeño del FAM, en su componente de Asistencia Social, incluidas en el PAE 2018, de las cuales la Secretaría de Salud fungió como instancia responsable.
- Los informes de las evaluaciones realizadas se difundieron en un lugar visible y de fácil acceso en la página de internet de la Secretaría de Salud.

- Fueron elaborados los documentos de Posición Institucional y de Opinión Institucional para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, resultantes de las evaluaciones de los programas financiados con recursos del gasto federalizado; asimismo, fueron difundidos en la página de internet de la Secretaría de Salud.
- Se proporcionó evidencia del proceso de contratación de la evaluación estratégica programada en el PAE 2017 del Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de Asistencia Social, en el ámbito federal.

No obstante, los avances metodológicos en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado, bajo su coordinación, aún presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- No se tienen mecanismos de control que aseguren la realización de las evaluaciones establecidas en el PAE 2017, de los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, ni de los Fondos de Aportaciones Federales, en los cuales la Secretaría de Salud funge como dependencia responsable.
- Se carece de mecanismos de control adecuados que permitan concluir la integración de la documentación para iniciar los procesos de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, incluidas en los PAE 2017 y 2018, en las cuales la Secretaría de Salud debe participar en su elaboración.

6. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Auditoría Superior de la Federación verificó la existencia de avances en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, respecto del rol que el SESNSP tuvo en este tema y son los siguientes:

- El SESNSP celebró 32 convenios de coordinación con igual número de entidades federativas, con objeto de coordinar acciones del FASP; asimismo, suscribió 42 convenios con 284 municipios y las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con la finalidad de fortalecer su desempeño en materia de seguridad pública.
- Se dispuso de lineamientos para el desarrollo de las evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado.
- Se programó la realización de un análisis de factibilidad de evaluación de impacto a los Subsidios en materia de seguridad pública, financiado con recursos del gasto federalizado.
- Emitió Términos de Referencia para la realización de evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado bajo su coordinación, los cuales fueron aprobados por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP.

- Se realizó al FASP una Evaluación Estratégica de Diseño y Orientación a Resultados, la cual estaba contenida en el PAE 2017; asimismo, se efectuó el análisis de factibilidad de evaluación de impacto a los Subsidios en materia de seguridad pública del PAE 2018.
- La Evaluación Estratégica de Diseño del FASP contiene un apartado en el que se mencionan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como las recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación que fueron analizados; el análisis de factibilidad incluyó los apartados correspondientes, de acuerdo con el modelo emitido por el CONEVAL.
- Los indicadores de desempeño definidos por el SESNSP, así como las metas y sus resultados correspondientes, fueron considerados en la realización de la evaluación del FASP, la cual se publicó en su página de internet, así como el análisis de factibilidad antes mencionado.
- La Evaluación Estratégica de Diseño del FASP y el Análisis de Factibilidad de Evaluación de Impacto a los Subsidios en materia de seguridad pública, se realizaron conforme a los términos contractuales correspondientes y a las Reglas de Operación del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).
- Se dispuso de un mecanismo de coordinación para la integración del Informe de Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP 2018), formulado con apoyo de las entidades federativas.

No obstante, los avances metodológicos en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado, bajo su coordinación, aún presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- Se carece de manuales de organización y de procedimientos específicos del área coordinadora del SED en el SESNSP.
- No se brindó capacitación y asesoría en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño, al personal de las entidades federativas y municipios.
- El SESNSP envió el Informe Final de la Evaluación Estratégica del FASP, en un plazo que excedió al establecido en el numeral 37 de las Reglas de Operación del FIDEFAF.
- Se carece de un mecanismo para realizar el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), resultantes de las recomendaciones de las evaluaciones realizadas a los fondos y programas del gasto federalizado; tampoco se elaboraron los documentos de trabajo correspondientes.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones generales

Los avances principales del SED, en lo referente al gasto federalizado, se refieren a una adecuada alineación del marco jurídico local con el federal, en materia de evaluación; elaboración de lineamientos y criterios generales de evaluación en el ámbito local; definición normativa de un área responsable de coordinar el desarrollo e implementación del SED en los municipios, así como de enlaces, en materia de evaluación, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal; constitución o creación de comités o grupos de trabajo que apoyan el desarrollo de las políticas en materia del SED; elaboración de programas anuales de evaluación, en los que se incluyen evaluaciones tanto de recursos del gasto federalizado como de programas municipales; definición de mecanismos formales para el registro y seguimiento de los resultados de las evaluaciones, así como de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los mismos, entre otros.

Si bien se ha avanzado en el diseño jurídico y metodológico del SED, en la mayoría de las entidades federativas y en algunos municipios, no se han desarrollado mecanismos y estrategias que permitan generar un mayor impacto de las evaluaciones en la calidad del ejercicio de los recursos y en general en su gestión. Tampoco se dispone de una estrategia para determinar el proceso de evaluación en el corto y mediano plazo ya que, en general, las autoridades locales realizan las evaluaciones sólo para dar cumplimiento a la normativa.

Lo anterior se debe, en grado importante, a la falta de una estrategia en materia de evaluación, de carácter normativo, que permita a las entidades federativas y municipios conocer el tipo y frecuencia de las evaluaciones por realizar, entre otros aspectos, en consideración de las características particulares de los fondos y programas.

En el ámbito de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, los municipios desconocen qué instancias son las que deben evaluarlos y si en el marco de la estrategia de evaluaciones coordinadas por la SHCP, el CONEVAL y las dependencias federales coordinadoras, los gobiernos locales deben continuar con la práctica de realizar evaluaciones a estos fondos, no obstante que la evaluación de los recursos públicos es un mandato Constitucional.

Además, no existe, en la mayoría de los municipios, retroalimentación y acompañamiento en el proceso de evaluación entre la instancia coordinadora del SED, la dependencia ejecutora de los recursos y el evaluador externo.

Lo anterior pone de manifiesto la recurrencia de que, en la evaluación de los recursos de los fondos y programas del gasto federalizado, los municipios buscan más atender el cumplimiento formal de una disposición normativa que utilizarla como una herramienta metodológica que apoye la mejora de la gestión de estos recursos. En tal sentido, existen áreas de mejora que los gobiernos locales deberán atender en esta materia.

En ese contexto, otra problemática detectada en las auditorías del SED en los municipios es que la evaluación no se ha internalizado en la gestión de los recursos y en el quehacer de las instituciones, pues existe, en muchos casos, un proceso de evaluación separado de los procesos operativos de la gestión.

Asimismo, se ha observado también que, en general, se presenta un reducido vínculo entre los resultados de las evaluaciones y el proceso de gestión de los recursos públicos ya que hay poco avance en la implementación y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y en la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones; además, se realizan evaluaciones al mismo fondo en un corto periodo e, incluso, en algunos casos, un mismo fondo se evalúa en cada ejercicio, lo cual es innecesario.

Es importante resaltar que, aun con la formalización del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF) en 2017, con un monto asignado de 164.4 mdp, éste sólo se refiere a la operación de los recursos (contratación de las evaluaciones y desarrollo de metodologías) mediante las reglas de operación del mismo. Al 31 de diciembre de 2017, dichos recursos no se habían ejercido en los fines para los que fue creado el Fideicomiso; en 2018, se asignaron 176.6 mdp, para un total de 341.0 mdp, de los cuales sólo se ejerció el 1.3%, es decir, 4.3 mdp.

En tal sentido, el rezago en la implementación del SED en los municipios tiene como consecuencia que el gasto público ejercido en este ámbito quede, en aspectos fundamentales, fuera del escrutinio público, tanto en sus resultados como en su gestión, lo que implica que los resultados esperados de los fondos y programas no puedan ser cuantificados y evaluados.

Refuerza lo anterior que el gasto federalizado presenta avances en los resultados de su gestión; sin embargo, persisten irregularidades recurrentes determinadas en las auditorías a esos recursos, para lo cual, la evaluación debe ser una herramienta relevante a efecto de apoyar la atención de esa problemática.

Adicionalmente, son destacados los esfuerzos y acciones realizadas en materia de evaluación del gasto federalizado; no obstante, se efectúan sin una estrategia que establezca de manera suficiente las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, así como otras precisiones estratégicas y metodológicas, como por ejemplo la periodicidad de las evaluaciones y su tipología, los mecanismos de coordinación para evitar duplicidades y lograr la complementariedad de las evaluaciones, entre otros aspectos.

2. Recomendaciones

A efecto de contribuir en la atención de los problemas y áreas de mejora presentados, se plantean en este apartado una serie de recomendaciones, en cuyo interés se encuentra abonar al proceso de desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente en lo que corresponde al gasto federalizado; en tal sentido, las aportaciones atienden al contexto actual, bajo el cual se destaca que la coordinación entre los órdenes de gobierno es indispensable.

De manera sucinta se plantean ideas, en dimensiones diversas, que pueden contribuir a mejorar la implementación del SED del gasto federalizado, tales como: a) coordinación; b) marco jurídico; c) evaluación de fondos y programas del gasto federalizado y d) seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, entre otros.

Algunas recomendaciones, en el marco de las auditorías del SED en los municipios, son:

- A. Consolidar el marco jurídico federal y municipal para impulsar el SED, particularmente en relación con la coordinación general del sistema en el gasto federalizado:
 - i. Fortalecer las atribuciones y funciones específicas de la SHCP y el CONEVAL, en materia de coordinación, apoyo técnico, acompañamiento y seguimiento de la implementación y desarrollo del sistema en los municipios. Asimismo, para las dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas.
 - ii. Completar el proceso de armonización del marco jurídico municipal, con el federal, en materia de evaluación del desempeño.
 - iii. Promover que en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Municipal exista un área responsable del SED.
- B. Asegurar que las dependencias municipales asuman un compromiso efectivo con el mejoramiento de la gestión del gasto federalizado y con el desarrollo del SED.
- C. Impulsar una efectiva rendición de cuentas ya que por esta vía se apoyará de manera importante a la evaluación.
- D. Orientar el desarrollo del SED con base en la formulación de un programa o estrategia con objetivos y metas que atienda a las distintas realidades y necesidades de los municipios.
- E. Fortalecer en los municipios la obligación de realizar el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y disponer de un mecanismo al efecto.
- F. Modificar la LFPRH, LCF, LGCG y demás normativa aplicable, para definir claramente las responsabilidades tanto de las dependencias y entidades federales coordinadoras, como de la SHCP y del CONEVAL, en relación con el SED en los gobiernos de las entidades federativas y municipios, las cuales actualmente son generales y ambiguas.

- G. Promover mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público, así como la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía.
- H. Impulsar la formación de personal experto en el tema de evaluación, mediante programas fortalecidos de capacitación y asistencia técnica y difundir entre los servidores públicos de las administraciones públicas municipales, la cultura de la Gestión para Resultados y la evaluación.
- I. Proponer una certificación en materia de evaluación para los fondos y programas del gasto federalizado.
- J. Identificar las mejores prácticas y hacerlas del conocimiento de otros municipios, por medio de encuentros regionales o nacionales que fomenten la cultura local de la evaluación del desempeño.
- K. Establecer incentivos, en los mecanismos de distribución de los recursos del gasto federalizado, a los resultados favorables de su gestión, como una forma de impulsar la evaluación del desempeño en los municipios.
- L. Impulsar la implementación del Presupuesto basado Resultados (PbR) en los municipios.
- M. Incorporar en los programas anuales de evaluación del gasto federalizado, otras vertientes de este gasto, no sólo los fondos de aportaciones federales.

Asimismo, se presentan algunas recomendaciones generales en el ámbito de las auditorías practicadas a las dependencias federales coordinadoras, incluida la SHCP y el CONEVAL:

- I. Fortalecer en la SHCP y el CONEVAL la coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios en materia del SED, de tal forma que se encuentren en condiciones de proporcionar el seguimiento de los recursos federales transferidos, así como asumir con mayor alcance las labores de capacitación y acompañamiento a los procesos de evaluación del gasto federalizado y desarrollo del SED.
- II. Es conveniente que la SHCP y el CONEVAL, con la participación de las entidades federativas y los municipios, precisen los elementos de la estrategia de evaluación del gasto federalizado, especialmente las funciones y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en materia de evaluación.
- III. Emitir, por la SHCP y el CONEVAL, un documento normativo que establezca las funciones y actividades de estas instancias, así como de las dependencias federales coordinadoras, de las entidades federativas y los municipios, en materia de evaluación del gasto federalizado. Consideración de la opinión de los gobiernos locales al respecto.
- IV. Definir, entre otros aspectos metodológicos y estratégicos, la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales.

- V. Diseñar e implementar un Programa Nacional de Evaluación que evite duplicidades en las evaluaciones y logre su articulación con una visión de integralidad y complementariedad, en el marco de la estrategia que se establezca.
- VI. Definir estrategias y esquemas diferenciados para el SED en función del tipo de municipios; establecer esquemas sencillos para los municipios más pequeños.
- VII. Analizar los resultados de la estrategia de evaluación basada en el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), a efecto de identificar y atender sus áreas de mejora para que alcance sus objetivos.
- VIII. Emitir lineamientos para el proceso de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales financiadas con el FIDEFAF, que atiendan la naturaleza específica de los recursos del Fideicomiso, a efecto de agilizar dicho proceso. Incorporar en los mismos, los demás aspectos operativos que sean necesarios.
- IX. Fortalecer la coordinación de las entidades federativas y municipios, con la SHCP, el CONEVAL y las dependencias federales coordinadoras, para impulsar el desarrollo de la estrategia de evaluación del gasto federalizado.
- X. Establecer incentivos en los mecanismos de distribución de algunos recursos del gasto federalizado, para las entidades federativas y municipios que logren resultados positivos en la gestión de los fondos y programas. Esta medida impulsaría el desarrollo de la evaluación.
- XI. Establecer mecanismos que permitan alcanzar para la evaluación, de manera efectiva, la función estratégica que debe tener en la gestión de las entidades federativas y municipios.
- XII. Implementar mecanismos para lograr el reconocimiento de la evaluación, por parte de todos los participantes en la gestión de las políticas y programas públicos en el ámbito local, como una materia insoslayable para alcanzar sus objetivos, su transparencia, el uso eficiente de los recursos y la rendición de cuentas.
- XIII. Desarrollar una vigorosa cultura de evaluación y superar la práctica institucional casi generalizada de realizar evaluaciones únicamente para cumplir con la norma.
- XIV. Fortalecer la comunicación e interacción de las áreas evaluadoras con los ejecutores y operadores de los recursos federales transferidos.
- XV. Atender efectivamente los Aspectos Susceptibles de Mejora y las recomendaciones determinadas en las evaluaciones.
- XVI. Evitar en los cambios de administración, la pérdida de avances en materia de evaluación. Institucionalizar la evaluación en la gestión pública.
- XVII. Abordar, en las evaluaciones, problemas sustantivos que presenta la gestión del gasto federalizado y, en general, la gestión en las entidades federativas y municipios, a efecto del fortalecimiento y reconocimiento de su relevancia por esos órdenes de gobierno:
 - a. Subejercicios.

- b. Recurrencia de las observaciones de auditoría.
 - c. Inobservancia de las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
 - d. Debilidades de las finanzas locales.
 - e. Debilidades en los sistemas de control interno.
 - f. Reducido desarrollo institucional de los municipios.
 - g. Participación social insuficiente en la gestión y vigilancia de los programas y recursos públicos.
 - h. Insuficiente y deficiente calidad de la información reportada sobre la gestión de los recursos federales transferidos.
- XXVIII. Efectuar un análisis del impacto efectivo de la evaluación en la mejora de la gestión de los gobiernos locales. Identificar fortalezas y áreas de mejora.
- XIX. Realizar autoevaluaciones al proceso de implementación y desarrollo del SED y del PbR, para apoyar su avance.
- XX. Utilizar en las evaluaciones los informes de auditoría de las entidades fiscalizadoras.
- XXI. Fortalecer la formación de personal experto en el tema de evaluación y asegurar su permanencia en las instituciones.
- XXII. Impulsar la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los gobiernos locales.
- XXIII. Impulsar el desarrollo de la evaluación en el ámbito municipal. Existe un contexto de capacidades institucionales reducidas; una elevada rotación de personal y un corto periodo de las administraciones municipales. Definir estrategias y metodologías sencillas y pertinentes por tipo de municipios.
- XXIV. Establecer en el PAE federal la obligación de las dependencias coordinadoras federales, incluidas la SHCP y el CONEVAL, de dar seguimiento a la evaluación de los recursos federales transferidos.

De acuerdo con lo anterior, las perspectivas de la evaluación del gasto federalizado y, en general, de la gestión en las entidades federativas y municipios, dependerá en parte importante, de la forma en que se atiendan, entre otros, los aspectos mencionados.

ANEXOS

I. Anexo 1. Legislación municipal en materia de evaluación del desempeño

**LEGISLACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
(MUNICIPIOS AUDITADOS)**

Entidad Federativa	Municipio	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
Aguascalientes	Aguascalientes	Ley Municipal del Estado de Aguascalientes	06-oct-03	30-sep-19
		Código Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes	16-nov-09	21-oct-19
		Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación de Aguascalientes	11-may-15	
		Acuerdo mediante el cual se establece la instancia técnica de evaluación a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes y sus Municipios	06-abr-15	
Baja California Sur	La Paz	Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur	10-oct-07	30-sep-16
		Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, Baja California Sur	14-mar-08	20-may-16
		Plan de Desarrollo Municipal 2018-2021	*	
Chihuahua	Chihuahua	Ley de Planeación del Estado de Chihuahua	04-ene-89	09-jun-18
		Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 del Municipio de Chihuahua	09-feb-17	
		Reglamento Interior del Municipio de Chihuahua	05-oct-13	28-ene-19
		Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Chihuahua	28-dic-13	24-nov-18
Coahuila	Saltillo	Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza	23-jul-99	06-dic-13
		Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza	20-jul-99	26-dic-14
		Reglamento de la Administración Pública Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza	28-ene-14	
		Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Saltillo, Coahuila de Zaragoza	03-may-05	19-jun-16
Colima	Colima	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima		27-dic-17
		Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima	06-ago-16	
		Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal	14-abr-01	22-nov-16
		Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018	23-jul-16	
Durango	Durango	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango	12-jun-16	
		Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios	04-mar-99	06-mar-16

Entidad Federativa	Municipio	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
		Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Durango	08-ene-16	
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero	16-abr-13	14-nov-17
		Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero	21-04-14	13-may-15
		Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero	15-oct-10	11-nov-16
		Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018	*	
Hidalgo	Pachuca de Soto	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo	09-ago-10	30-Jul-18
		Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo	29-ago-13	21-Oct-13
		Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo	01-oct-09	*
		Plan Municipal de Desarrollo 2012-2016	*	09-Ene-17
Jalisco	Guadalajara	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco	05-oct-00	09-abr-19
		Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, Jalisco	30-sep-15	21-ene-19
		Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco	01-ene-10	15-nov-18
		Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018	14-abr-16	
		Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Guadalajara	21-mar-07	05-ago-15
Morelos	Cuernavaca	Ley de Desarrollo Social del Estado de Morelos	06-nov-13	
		Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos		11-jul-17
		Reglamento de Gobierno y de la Administración Pública Municipal de Cuernavaca, Morelos		25-ene-17
		Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos	17-dic-14	
Nayarit	Tepic	Ley Municipal para el Estado de Nayarit.		08-nov-16
		Plan de Desarrollo Municipal 2014-2017.	*	
Nuevo León	Monterrey	Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León	27-may-15	
		Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, Nuevo León	25-abr-16	
		Reglamento Interior del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León	27-feb-16	
		Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018	26-ene-16	
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca	30-nov-10	10-nov-18
		Presupuesto de Egresos del Municipio de Oaxaca de Juárez para el Ejercicio Fiscal 2018	*	

Entidad Federativa	Municipio	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
		Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Oaxaca de Juárez	31-dic-13	
		Plan Municipal de Desarrollo 2017-2018	*	
		Reglamento Interno de la Contraloría Municipal de Oaxaca de Juárez	24-ene-09	
		Manual de Organización de la Contraloría Municipal de Oaxaca de Juárez 2017-2018	*	
		Lineamientos para la Evaluación de Programas Financiados con Recursos del Gasto Federalizado del Municipio de Oaxaca de Juárez 2017-2018	13-ago-18	
		Mecanismo para el Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los Informes de las Evaluaciones a los Programas Financiados con Recursos del Gasto Federalizado de la Administración Pública Municipal	13-ago-18	
Sinaloa	Culiacán	Ley del Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa	01-jul-16	
		Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa	13-jun-14	02-feb-18
		Manual de Procedimientos para la Evaluación de las Dependencias del Municipio de Culiacán, Sinaloa	13-jun-14	
		Manual de Organización de la Secretaría del H. Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa	13-jun-14	
		Manual de Procedimientos de la Secretaría del H. Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, apartado Evaluación Institucional de las Dependencias del Municipio de Culiacán, Sinaloa	13-jun-14	
		Lineamientos para la Operación del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública del Municipio de Culiacán, Sinaloa	02-feb-18	
		Mecanismos para el seguimiento y atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Municipal de Culiacán, Sinaloa	02-feb-18	
Tlaxcala	Tlaxcala	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.	30-dic-16	
		Plan Municipal de Desarrollo 2017-2021.	*	
Veracruz	Xalapa	Reglamento de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.	25-jun-18	
		Reglamento de Planeación del Desarrollo Municipal de Xalapa, Veracruz.	15-ago-18	
		Ley Orgánica del Municipio Libre de Xalapa, Veracruz.		22-feb-18

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.

* No se dispone de la fecha de publicación.

II. ANEXO 2. Legislación de las dependencias federales y del CONEVAL, en materia de evaluación del desempeño

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (ENTIDADES Y DEPENDENCIAS FEDERALES AUDITADAS)

Nombre	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	24-ago-05	
	Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	16-jul-17	
	Manual de Organización General y Específico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	13-ago-12	
	Ley General de Desarrollo Social	24-ene-04	25-jun-18
	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	18-ene-06	28-ago-08
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11-sep-96	27-sep-17
	Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11-abr-17	24-ago-18
Secretaría de Bienestar	Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar)	24-ago-12	24-abr-18
Secretaría de Educación Pública	Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública	21-ene-05	01-oct-13
Secretaría de Salud	Reglamento Interior de la Secretaría de Salud	15-ene-04	02-feb-10
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	26-oct-09	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2018.