

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)

Auditoría de Desempeño: 2017-0-06100-07-0066-2018

66-GB

Criterios de Selección

Criterios de selección de los efectos esperados de la fiscalización del desempeño: fortalecer los mecanismos de operación; impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño; fortalecer los mecanismos de control y promover la elaboración y mejora de la normativa.

Criterios para la planeación de la fiscalización:

a) Diseño de la Política Pública.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Legislación Federal.

b) Diseño Programático Presupuestal de la Política Pública.

- Acciones de Gobierno.

- Plan Nacional de Desarrollo.

- Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales.

- Presupuesto de Egresos de la Federación.

c) Rendición de Cuentas de la Política Pública.

- Informes de los entes públicos federales.

- Informes de Fiscalización de la Cámara de Diputados.

- Cuenta Pública.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PbR-SED, en términos de la utilización de la información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

Se fiscalizó el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo del PbR-SED; la elaboración de la estructura programática, así como los resultados del monitoreo mediante la coordinación del incremento de las capacidades de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF), de las entidades federativas y municipios en materia de Gestión por Resultados (GpR), la validación de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y la verificación del avance del cumplimiento de objetivos y metas de los Pp y de la evaluación por medio de la coordinación de las evaluaciones dispuestas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); la implementación y consolidación del PbR-SED en las entidades federativas; en los municipios y DTCDMX y la integración del Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño (MSD).

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados fueron suficientes para determinar incidencia de la SHCP en el diseño, la implementación y los resultados de la operación del PbR-SED y la generación de información del desempeño de los programas del gobierno federal.

Antecedentes

En el año 2000, en el marco de la transición política que derivó en el cambio de régimen, el Gobierno Federal orientó sus acciones hacia los procesos de transparencia, de calidad en la gestión pública y de la profesionalización de la administración pública con el objeto de fomentar la rendición de cuentas, con perspectivas hacia resultados y mayores impactos.^{1/}

^{1/} Caso Raphael, Agustín, **La Evaluación de políticas públicas: incentivos y barreras**. En Colmenares Páramo, David, Retos y Oportunidades en las compras del Gobierno Federal, Cámara de Diputados, México, 2016, p. 96.

En 2004, entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que propició la creación, un año más tarde, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como organismo descentralizado responsable de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social.

En 2005 se emitió el decreto por el que se regula el CONEVAL, en el que se estableció que el objetivo del Consejo es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen la SHCP y la SFP, y establecer los lineamientos y criterios para la definición y medición de la pobreza, a fin de garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En 2006, se emitió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que reglamentó el artículo 134 Constitucional en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En dicha ley se institucionalizó el SED como un conjunto de sistemas metodológicos que permite realizar valoraciones objetivas del desempeño de programas y políticas públicas, a partir de la verificación del cumplimiento de metas sobre la base de indicadores estratégicos y de gestión, para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y su impacto social para identificar la eficiencia, economía, eficacia, cobertura, equidad y calidad del gasto público.

El SED y el PbR plantearon como punto de referencia los objetivos perseguidos por las políticas públicas para que el presupuesto respondiera a prioridades y compromisos programáticos con énfasis en la obtención de resultados, de tal manera que se derivara un proceso acumulativo de mejora.

La LFPRH estableció las responsabilidades para operar el PbR-SED: la SHCP, junto con la SFP, se encargaría de emitir los lineamientos generales para la operación del sistema; del control y operación del gasto público, incluido el gasto federalizado; así como de evaluar, al menos trimestralmente, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, entre otros aspectos, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.^{2/} La LFPRH no asignó atribuciones para el CONEVAL,^{3/} situación que se subsanó en 2007 con la reforma al artículo 110 de la ley referida.^{4/}

^{2/} Cámara de Diputados, **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006.

^{3/} Desde el año 2007, el CONEVAL dispone de la Dirección General Adjunta de Evaluación, a la cual le corresponde planear, normar y coordinar la actividad del Gobierno Federal en materia de evaluación de la política o de los programas de desarrollo social; establecer lineamientos para la implementación de un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, y verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de las evaluaciones externas o internas que se realicen sobre la política de desarrollo social.

^{4/} Cámara de Diputados, **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, publicado en el DOF el 1 de octubre de 2007.

Los indicadores del SED y los programas presupuestarios se tornaron en el eje del proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación y ejecución del gasto público, ya que deberían formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, a fin de medir los avances de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales.^{5/}

De acuerdo con la reforma hacendaria de la administración 2007-2012, el establecimiento del PbR-SED tendría tres fases: 1) implantarlo en la APF; 2) consolidarlo en las dependencias y entidades de la APF, y 3) implantarlo y consolidarlo, en su caso, en los gobiernos locales.^{6/}

Para la implantación del PbR-SED, se consideró que ésta culminó en 2008, ya que la SHCP, conjuntamente con la SFP y el CONEVAL, diseñó, normó y operó los componentes del mismo.^{7/}

En junio de 2007, la SHCP presentó a la Cámara la Diputados una versión del PbR-SED, la cual se modificó en junio de 2008. En ésta se incluyó el concepto de Gestión por Resultados (GpR).^{8/} Dentro de este modelo se incorporó el PbR^{9/} como un componente de la GpR.^{10/} Esta acción fue implementada con el propósito de dar a conocer de manera más didáctica la metodología del PbR-SED, por lo que se constituyó como referencia para su implementación y consolidación.

En el documento metodológico se definió que el PbR-SED constaría de dos componentes: la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios,^{11/} y la gestión para la calidad del gasto.^{12/} El primer componente se basaría en la Metodología del Marco Lógico (MML) para la formulación de las MIR,^{13/} las evaluaciones contratadas en el contexto del PAE y un Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD).^{14/} El segundo componente atendería las medidas de austeridad y racionalidad del gasto, establecidas en el Programa de Mediano Plazo (PMP), y el incremento de la eficiencia derivado del Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG), el cual

^{5/} **Ibid.**

^{6/} **Oficio 307-A.-2402, del 21 de diciembre de 2009**, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2009.

^{7/} **Ibid.**

^{8/} Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

^{9/} Conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

^{10/} Villalobos Pacheco, Alberto, **op. cit.**, p. 138.

^{11/} Este componente tuvo como propósito verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, a partir del uso de indicadores.

^{12/} El componente está enfocado en la mejora del funcionamiento de las instituciones y en sus resultados. De esta manera se buscó promover la eficiencia, la eficacia, la modernización en la prestación de servicios, la productividad en el desempeño de sus funciones y la reducción de los gastos de operación.

^{13/} La MML es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; y evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

^{14/} El MSD es un instrumento de evaluación que hace acopio de la información de desempeño de los Pp de la APF con el fin de conocer su comportamiento.

incidió en la operación de las instituciones de la APF mediante diversas estrategias encaminadas a mejorar sus procesos y los servicios públicos que se proporcionan al ciudadano.^{15/}

La fase de consolidación del PbR-SED en las dependencias y entidades de la APF comenzaría a partir de 2009 y concluiría en 2012. Esta fase fue concebida como “ampliar y mejorar la calidad, de forma gradual, de las bases establecidas en la APF con la implantación; retroalimentar el diseño original con las experiencias de la implantación y utilizar la información derivada del PbR-SED para la planeación, programación y presupuestación”.^{16/}

El 10 de febrero de 2014 se publica en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, entre las que se incluyen al CONEVAL como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, y la obligación constitucional de alinear el Plan Nacional de Desarrollo con los programas de las entidades y dependencias.^{17/}

El 30 de diciembre de 2015, se reformó el artículo 111 de la LFPRH y se establece que la SHCP será la responsable de evaluar los egresos de las entidades y dependencias con base en el PbR-SED,^{18/} dejando fuera del fundamento institucional a la SFP, con lo que se eliminan las duplicidades en la evaluación realizada por la SHCP.^{19/} Sin embargo, a 2016 no se había modificado en la normativa reglamentaria los aspectos que atañían a la SFP en la operación del PbR-SED.

Si bien existen avances significativos en el proceso de consolidación del PbR-SED en la APF y en las entidades y municipios, para diversos autores, “existe evidencia estadística, de que el gasto programable continúa teniendo altos grados de inercialidad, los cuales tienen una alta correlación con desempeños medios o bajos de las intervenciones públicas. Uno de los elementos críticos es que la información del desempeño gestionada mediante el PbR-SED no se usa de manera sistemática en cada fase del ciclo programático-presupuestario para mejorar la programación y la presupuestación con base en los resultados obtenidos”.^{20/}

De las cinco metas nacionales del PND 2013-2018, dos se vincularon con el SED: la meta II “México Incluyente”, con la estrategia transversal de “Gobierno cercano y moderno”; así como la Meta IV “México Próspero”, con el objetivo 4.1 “Mantener la estabilidad macroeconómica del país” y su

^{15/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018**. Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013.

^{16/} **Ibíd.**

^{17/} Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral**, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

^{18/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2015.

^{19/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental**, México, 29 de abril de 2016, p. 6.

^{20/} Caso Raphael, Agustín, **La Evaluación de políticas públicas: incentivos y barreras**. En Colmenares Páramo, David, Retos y Oportunidades en las compras del Gobierno Federal, Cámara de Diputados, México, 2016, p. 18.

línea de acción para la consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño y del Presupuesto basado en Resultados. En el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, se estableció el Objetivo 2 Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE) el Objetivo 3. Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas. Asimismo, en la Exposición de Motivos del Proyecto de PEF 2017, se estableció el objetivo de “fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas”, por lo que prevé vincular la información de desempeño del SED con la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y rendición de cuentas. Con el SED se dará seguimiento y evaluación al PND y los programas derivados del mismo, a las políticas públicas, a la gestión gubernamental y a las recomendaciones derivadas de evaluaciones externas.

Para su atención, desde 1976 hasta la actualidad, el análisis histórico refleja la constante búsqueda para crear instrumentos con los que se logre obtener información que permita conocer la atención de los problemas públicos para tomar decisiones presupuestarias que contribuyan a fortalecer la eficiencia y eficacia del gasto público. Esto ha requerido constantes reformas normativas e institucionales en las que se establecieron funciones especializadas en aras de obtener un sistema eficaz de evaluación del desempeño.

La definición, en 2016, de las entidades que monitorean y evalúan los programas y políticas públicas ha permitido reducir las brechas de coordinación para la generación de información útil para evaluar el desempeño; en ese sentido, el PbR-SED se encuentra en un proceso de consolidación, se tiene ya un sistema integrado de indicadores y metas alineadas a objetivos de mayor alcance; sin embargo, falta vincular de forma efectiva el PbR con la evaluación del desempeño para romper con el incrementalismo presupuestario y, con ello, fortalecer la eficiencia y eficacia del gasto público.

En conclusión, el PbR-SED pretende incidir en la carencia de información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas para la toma de decisiones presupuestarias y, con ello, contribuir a la mejora y eficiencia del gasto público.

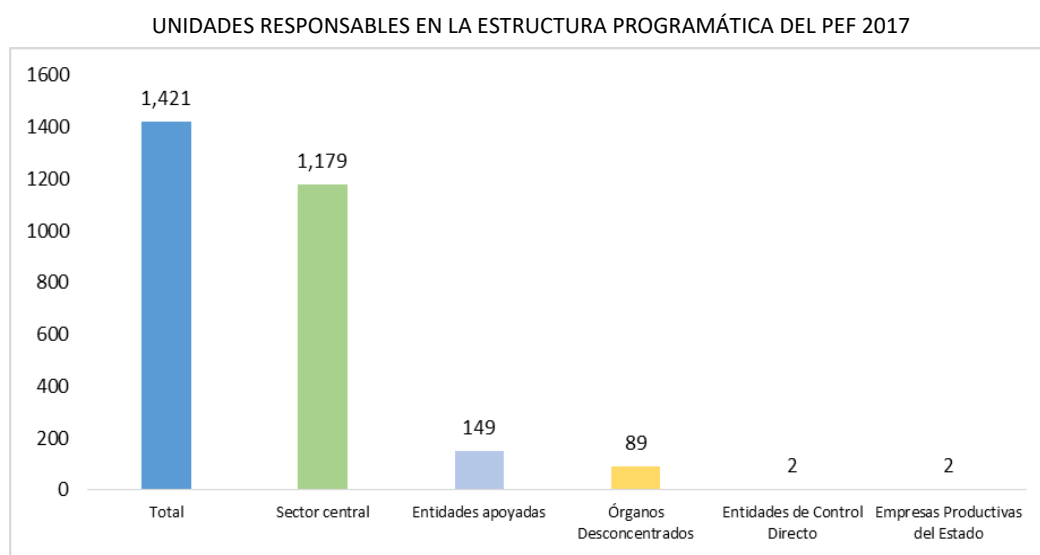
Resultados

1. Estructura programática y retroalimentación del PbR-SED al proceso presupuestario

Se verificó que en 2017, la SHCP realizó las actividades de programación con base en la estructura programática dispuesta para tal efecto. En ese año, el gasto público se integró mediante la clasificación administrativa por 48 ramos presupuestales, el 54.1% (26) correspondió a ramos administrativos; el 16.6% (8), a ramos autónomos; el 16.6% (8), a ramos generales del gasto programable y no programable; el 4.2% (2), a entidades de control directo; el 4.2% (2), a empresas productivas del Estado; y los 2 restantes (4.2%), al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Asimismo, se comprobó que, a ese año, se registraron 1,421 unidades responsables (UR) de la ejecución de los programas presupuestarios de la estructura programática cuya composición

respecto de su ubicación en la estructura organizacional de sus ramos, se presenta en el gráfico siguiente:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2017.

De las 1,421 unidades responsables, el 82.9% (1,179) correspondió a unidades administrativas del sector central,^{21/} el 10.5% (149), a entidades apoyadas;^{22/} el 6.3% (89), a órganos desconcentrados;^{23/} el 0.1% (2), a entidades de control directo^{24/} y el 0.1% (2), a empresas productivas del Estado.^{25/}

Se identificó que, de 2013 a 2017, los ramos para la ejecución del gasto público crecieron a una tasa media anual de 2.8%, de 43 a 48, lo que implicó la incorporación de más UR a la ejecución del gasto público, que se incrementaron en 2.7% en promedio anual, al pasar de 1,281 a 1,421.

^{21/} Sector central: son las unidades institucionales que lo conforman más las Instituciones Sin Fines de Lucro que son controladas por el Gobierno Federal.

^{22/} Entidades apoyadas: son aquellas que reciben transferencias y subsidios con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

^{23/} Órganos Desconcentrados: son entidades jerárquicamente subordinadas a las dependencias, con facultades específicas para resolver asuntos en la materia encomendada de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados cuentan con autonomía administrativa, pero no tienen responsabilidad jurídica ni patrimonio propio. Es importante señalar que los recursos ejercidos por los órganos administrativos desconcentrados forman parte del gasto del Ramo Administrativo que los coordina sectorialmente.

^{24/} Entidades de Control Directo: las entidades cuyos ingresos están comprendidos en su totalidad en la Ley de Ingresos y sus egresos forman parte del gasto neto total.

^{25/} Empresas Productivas del Estado: empresas propiedad exclusiva del Gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme lo dispone la legislación y normatividad aplicables. Tienen como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano en cuanto su propietario.

En ese periodo, 25 ramos no registraron incrementos en sus unidades responsables y en 15 ramos el número de sus UR se incrementó en un intervalo de 0.3 a 22.1%, como se muestra en el cuadro siguiente:

UNIDADES RESPONSABLES POR RAMO PARA LA EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 2013-2017
(Ramos y Unidades Responsables)

Núm. Ramo	Nombre del ramo	Unidades Responsables					TMCA
		2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	
	Total	1,283	1,331	1,387	1,402	1,421	2.6
22	Instituto Nacional Electoral ^{1/}	0	23	24	23	23	100.0
48	Cultura ^{2/}	0	0	0	0	31	100.0
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	9	31	20	20	20	22.1
47	Entidades no Sectorizadas ^{3/}	0	0	0	6	7	16.7
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	4	7	8	8	7	15.0
18	Energía	27	31	45	41	41	11.0
21	Turismo	20	37	34	34	30	10.7
13	Marina	14	14	14	19	19	7.9
27	Función Pública	30	30	31	31	40	7.5
41	Comisión Federal de Competencia Económica	4	4	5	5	5	5.7
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	57	62	62	64	64	2.9
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	39	38	41	45	43	2.5
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos ^{4/}	0	0	30	30	31	1.7
2	Oficina de la Presidencia de la República	17	16	20	18	18	1.4
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	66	67	68	69	69	1.1
17	Procuraduría General de la República	111	112	112	115	116	1.1
7	Defensa Nacional	26	27	27	27	27	0.9
20	Desarrollo Social	68	71	71	69	69	0.4
10	Economía	97	97	99	98	98	0.3
1	Poder Legislativo	3	3	3	3	3	0.0
3	Poder Judicial	4	4	4	4	4	0.0
5	Relaciones Exteriores	36	37	36	36	36	0.0
6	Hacienda y Crédito Público	61	64	64	61	61	0.0
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	77	77	77	77	77	0.0
9	Comunicaciones y Transportes	80	80	82	83	80	0.0
12	Salud	64	64	64	64	64	0.0
14	Trabajo y Previsión Social	60	62	60	60	60	0.0
19	Aportaciones a Seguridad Social	5	5	5	5	5	0.0
23	Provisiones Salariales y Económicas	1	1	1	1	1	0.0
24	Deuda Pública	1	1	1	1	1	0.0
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	2	2	2	2	2	0.0
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	1	1	1	1	1	0.0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	1	1	1	1	1	0.0
31	Tribunales Agrarios	3	3	3	3	3	0.0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	1	1	1	1	1	0.0
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	1	1	1	1	1	0.0
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	18	18	18	18	18	0.0
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	7	7	7	7	7	0.0
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	26	26	26	26	26	0.0
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	1	1	1	1	1	0.0
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	1	1	1	1	1	0.0
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1	1	1	1	1	0.0
52	Petróleos Mexicanos	1	1	1	1	1	0.0
53	Comisión Federal de Electricidad	1	1	1	1	1	0.0
44	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ^{5/}	0	0	0	3	3	0.0
45	Comisión Reguladora de Energía ^{6/}	0	0	18	18	18	0.0
11	Educación Pública	107	109	109	112	99	(1.9)
4	Gobernación	107	86	87	87	86	(5.3)
22	Instituto Federal Electoral	21	0	0	0	0	(100.0)
44	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	0	6	6	0	0	(100.0)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2013 a 2017.

NOTA: Orden de prelación de acuerdo a la tasa media de crecimiento anual registrada en el periodo analizado.

$$TMCA: \left[\left(\frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] \cdot 100$$

^{1/} El ramo referido se creó en 2014, anteriormente se denominaba Instituto Federal Electoral (IFE).

^{2/} La Secretaría de Cultura se creó en 2015, pero sólo se registró el Ramo Cultura hasta la estructura programática de 2017.

^{3/} Se refiere a las entidades que no están coordinadas por alguna dependencia coordinadora de sector y que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las mismas.

^{4/} El Ramo "Comisión Nacional de Hidrocarburos" registró programas presupuestarios a partir de la estructura programática de 2015.

^{5/} En 2016 se registró como ramo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), antes inscrito como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

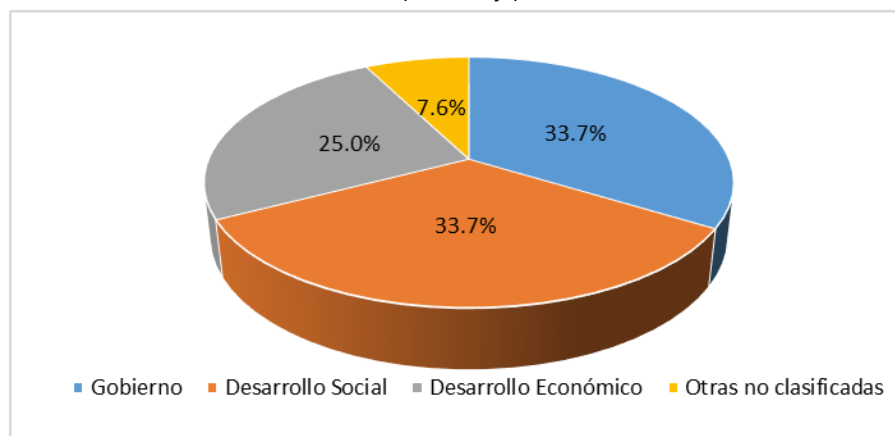
^{6/} El ramo "Comisión Reguladora de Energía" registró programas presupuestarios a partir de la estructura programática de 2015.

De los 15 ramos que registraron un incremento en las UR para la ejecución del gasto público, destaca el Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuyas unidades crecieron en 22.1% en promedio anual, ya que pasó de 9 a 20 UR; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que creció en 16.7% en promedio anual, al pasar de 4 a 7 UR; el ramo Energía, en 11.0% en promedio anual, de 27 a 41 y Turismo, en 10.7% en promedio anual, de 20 a 30.

De acuerdo con el Anexo 1 del Manual de Programación y Presupuesto, la constitución de Unidades Responsables es autorizada por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, previa solicitud de la entidad o dependencia con base en el sustento de leyes, decretos, reglamentos o documentos correspondientes; sin embargo, en el documento Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2013 a 2017, no se identificaron las causas que motivaron la constitución de las nuevas unidades responsables, situación que limitó conocer las justificaciones y motivaciones que dieron origen a las mismas.

En 2017, la SHCP estructuró el gasto público en 27 funciones, de las cuales el 29.6% (8) correspondió a la finalidad Gobierno; el 29.6% (8), a Desarrollo Económico; el 25.9% (7), a Desarrollo Social, y el 14.8% (4), a Otras no clasificadas en funciones anteriores. Asimismo, se identificó que en 2017 las 4 finalidades se integraron por 92 subfunciones, cuyo desglose se presenta en el gráfico siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE SUBFUNCIONES DEL GASTO PÚBLICO DE ACUERDO CON LA FINALIDAD, 2017
(Porcentaje)



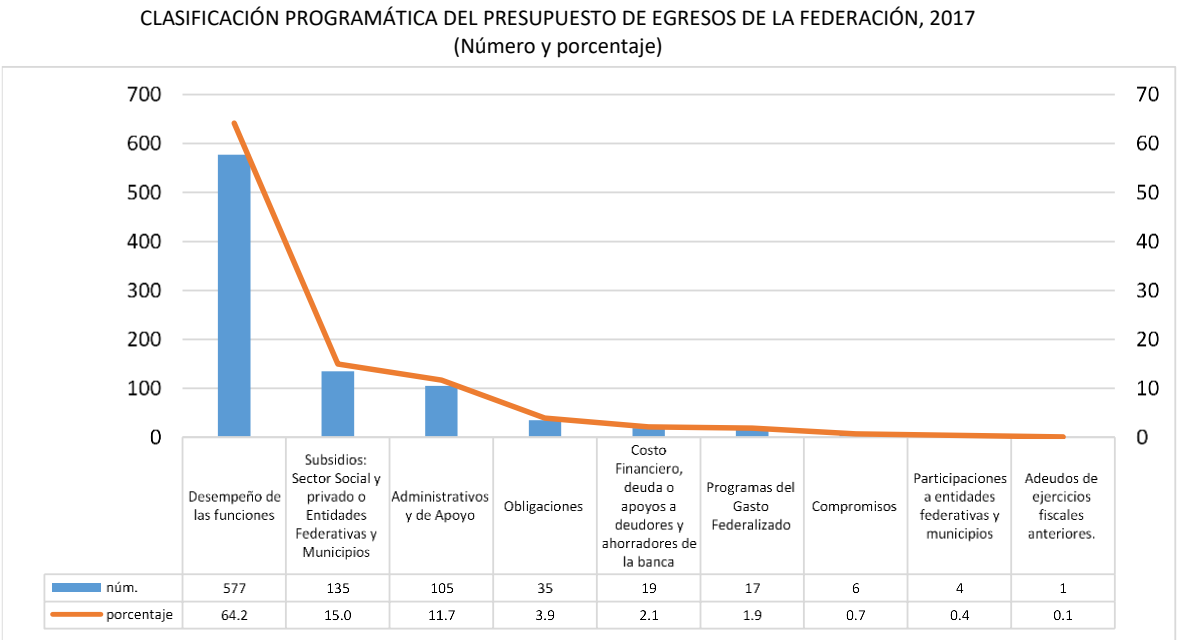
FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2013 a 2017.

De las 92 subfunciones establecidas en la estructura programática, el 33.7% (31) correspondió a la finalidad Gobierno; el 33.7% (31), a Desarrollo Social; el 25.0% (23), a Desarrollo Económico y el 7.6% (7), a Otras no clasificadas; asimismo, se constató que las 92 subfunciones agruparon 268 actividades institucionales, establecidas por la SHCP considerando las actividades sustantivas y de apoyo que realizan las entidades y dependencias que operan el gasto público.

De las 268 actividades institucionales que contaron con asignaciones presupuestales a las entidades y dependencias que operan el gasto público, el 35.8% (96) se ubicó en la finalidad Desarrollo Social;

el 32.1% (86), en Gobierno; el 30.2% (81), en Desarrollo Económico, y el 1.9% (5), en otras no clasificadas.

Con el examen de la Cartera de Programas presupuestarios de la SHCP se identificó que, en 2017, la estructura programática contuvo 899 Pp para organizar las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, organizados de la forma siguiente:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Cartera de Programas Presupuestarios proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 64.2% (577) de los Pp se integraron en el “Desempeño de las funciones”; el 15.0% (135), a Subsidios; el 11.7% (105), a Administrativos y de apoyo; el 3.9% (35), a obligaciones; el 2.1% (19), a Costo Financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca; el 1.9% (17), a Programas del Gasto Federalizado; el 0.7% (6), a Compromisos; el 0.4% (4), a Participaciones a entidades federativas y municipios, y el 0.1% (1), a Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Respecto de las finalidades a las cuales se agruparon los Pp, se identificó que, en 2017, de los 862 Pp alineados a una sola finalidad, el 83.3% (718) se encontró alineado a una sola función, a una sola subfunción, y a una sola actividad institucional, por lo que, en esos casos, los Pp evitaron dispersar sus funciones y permitieron informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales a los cuales se destina el gasto público, mientras que el 17.7% (144) se encontró alineado a dos o más funciones, subfunciones o actividades institucionales, lo cual no permite identificar la naturaleza del servicio gubernamental otorgado por los Pp.

Con la reestructuración de los Pp derivada de la reingeniería del gasto público con el enfoque de “Presupuesto Base Cero” prevista por la SHCP en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, la estructura programática se redujo en 19.3%, de 1,087 Pp en 2015 a 877 en 2016; dicha reducción tuvo un mayor impacto en los Pp que tenían una definición adecuada de sus finalidades, funciones, subfunciones y actividades institucionales (AI), puesto que pasaron de 935 a 722, lo que significó una variación porcentual negativa del 22.8%, y aquellos que no tuvieron una alineación adecuada, pasaron de 152 a 155 Pp, por lo que el incremento fue del 1.9% respecto de 2015. Se constató que, de 2016 a 2017, la reestructuración de los Pp implicó un incremento de aquellos que no tuvieron una vinculación específica con la clasificación funcional del gasto, ya que pasaron de 155 a 181, lo que significó un aumento del 19.9%.

Se determinó que el 84.4% (260) de los 308 Pp afectados por la reestructuración se debieron a fusiones; el 14.0% (64), a Pp eliminados; el 0.6% (2), a alta del Pp en la estructura programática; el 0.6% (2), a Pp con cambios en la modalidad, y el 0.3% (1), a Pp resectorizados. Con el análisis de las fusiones de los Pp realizadas en 2016 se identificó que, de 99 Pp, 17 (17.2%) derivaron de Pp fusionados a pesar de que contribuían a metas nacionales diferentes y 48 (48.5%) resultaron de fusiones de Pp con poblaciones objetivo diferentes. Respecto de las justificaciones para la eliminación de dichos Pp, con el análisis del documento “Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016”, se identificó que se publicaron las justificaciones para la desaparición de 9 (20.9%) de los 43 Pp.

La ASF considera que dicha reestructuración del gasto público no tomó en cuenta la vinculación funcional, situación que se vio reflejada en un incremento de los Pp con funciones dispersas, que no permiten informar y dar trazabilidad sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales a los cuales se destina el gasto público, por lo que no se justificó que dichas modificaciones tuvieron por objeto facilitar el examen del presupuesto.

Con el análisis del Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto, del Acuerdo por el que se emite la clasificación programática, de los lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2017, así como del manual de programación y presupuestación del mismo año y del módulo de programación 2017 (PIPP) no se identificaron los criterios para determinar la fusión, eliminación, resectorización, cambios de denominación o de modalidad de los Pp.

Sobre el particular, la SHCP señaló que “la UED analizará la factibilidad de proponer a las áreas competentes la inclusión de criterios dentro de la normativa que regula los procedimientos relacionados con la integración de la estructura programática de los presupuestos de egresos de cada ejercicio fiscal, de modo que entre otros aspectos se permita facilitar el examen del presupuesto, considerando que la creación, fusión o eliminación de programas presupuestarios tiene como propósito principal el cumplimiento de objetivos estratégicos de la Administración Pública Federal y no solo el examen del presupuesto per se”.

En el Analítico del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, se identificó que a ese año se registraron 752 Pp, que representaron el 83.6% de los 899 Pp registrados en la Cartera de Programas

de la SHCP, de los cuales el 87.2% (657) estuvieron clasificados como Gasto Programable y participantes del PbR-SED, que incluyeron los elementos y categorías programáticas. Se comprobó que los “Lineamientos específicos a observar para la integración del proyecto de PEF 2017” establecieron que el elemento programático “Misión” debería ser definido por cada una de las dependencias ejecutoras; sin embargo, no se definió en que apartado del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integraría dicha información y cuáles serían los mecanismos mediante los cuales se vincularían con los Pp del gasto público. Se identificó que, de los 34 ramos presupuestarios del gasto programable, el 17.6% (6) no asentó en la estrategia programática los propósitos fundamentales de la dependencia, referidos a la misión, lo que limitó tener claridad sobre la visión integral del uso de los recursos públicos.

La SHCP dispuso la inclusión de los Objetivos, Indicadores y Metas en las MIR. Al respecto, se identificó que de los 657 Pp del Gasto Programable, 426 (64.8%) estuvieron obligados a realizarla, de los cuales 373 registraron una matriz de 2013 a 2016 y a 53 se les asignaron recursos en el Proyecto de PEF y por lo tanto estuvieron obligados a reportarla en 2017, respecto de los 231 Pp exentos de elaborar MIR, 186 (35.1%) estuvieron exentos de su elaboración por la SHCP y en 45 (6.8%), correspondientes a las Empresas Productivas del Estado, ésta fue optativa.

Respecto de la alineación de los 657 Pp del gasto programable con las metas del PND y de los programas sectoriales, se identificó que, en 2017, el 100.0% (657 Pp) del gasto programable del Poder Ejecutivo estuvo vinculado al cumplimiento de las metas y estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el 86.1% (566) de los 657 Pp se alineó a las metas nacionales establecidas en el mismo y el 13.9% (91), a las estrategias transversales establecidas. Respecto de la vinculación con los programas sectoriales, se identificó que el 82.8% (544) se vinculó a los Programas Sectoriales establecidos en el catálogo de la SHCP y el 17.1% (113) no. El catálogo de Programas Sectoriales de la SHCP incluyó el 46.3% (19) de los 41 Programas mandatados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, por lo que la exclusión del 53.6% (22) de los 41 Programas derivados del PND limitó la articulación de los programas presupuestarios con el elemento programático “objetivos”, ya que, en esos casos, no fue posible identificar la contribución del gasto público para el cumplimiento de los objetivos previstos, ni determinar si la falta de vinculación de los 113 Pp identificados sin vinculación a Programas Sectoriales en la estructura programática, en efecto, no contribuyeron a alguno de aquellos no considerados en el catálogo de la SHCP.

Al respecto, la SHCP señaló que la vinculación referida por la ASF “es susceptible de ser definida hasta el momento en que se elaboren las disposiciones para las etapas de programación y presupuestación de 2020 y ejercicios fiscales subsecuentes, para lo cual se deberá considerar la estructura, elementos y características que contengan el PND 2019-2024 y sus programas que en su momento se emitan”.

El Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño establece que los indicadores de desempeño y sus metas deberán guardar congruencia con las asignaciones presupuestarias correspondientes y que las MIR se elaboraran de acuerdo al tipo de Pp, sin embargo, se comprobó que la MIR se encuentra asociada al Presupuesto total del programa, por lo que no es posible cuantificar el gasto asociado al cumplimiento de metas por cada

uno de los niveles y dimensiones establecidas y que en la “Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados” no es posible identificar los criterios mediante los cuales la MIR se elaborará considerando las modalidades de los Pp, situación que limitó vincular los elementos programáticos con el clasificador funcional del gasto.

Al respecto, la SHCP informó que se incorporarán criterios por modalidad de programa dentro de la Guía para el diseño de la MIR. Además, se analizará la factibilidad de actualizar el Acuerdo, así como de emitir disposiciones complementarias que fomenten y regulen el uso de la información de desempeño (como indicadores, metas, evaluaciones, índices y auditorías de desempeño, entre otra) de los Pp para las asignaciones presupuestarias, mediante los anteproyectos y proyecto de PEF. Asimismo, fortalecerá sus instrumentos para la revisión, actualización y registro de las MIR, de modo que también se revise en cada MIR el cumplimiento de lo establecido en el numeral 23 del Acuerdo.

En cuanto a los Programas y Proyectos de Inversión (PPI), en los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, se estableció que éstos deberían estar asociados a un Pp, a 2017, dicha cartera registró 755 proyectos de inversión en 21 ramos presupuestales, de éstos, el 79.2% (619) se asoció con un Pp por un monto de 152,600,668.7 miles de pesos y el 20.8% (136) no contó con esta cualidad y representaron 40,029,615.4 miles pesos. De los 136 PPI no vinculados a un Pp, 1 (0.7%) se encontró en proceso de cancelación por un monto de 44,534.6 miles de pesos, 15 (11.0%) estuvieron en proceso de modificación para vincularlos a un Pp, que registraron un monto de 976,489.5 miles de pesos y 120 (89.5%) se encontraron vigentes a 2017 y que representaron un monto de 39,008,519.3 miles de pesos, el 97.4% del monto total no vinculado.

La ASF concluye que el hecho de contar con el 97.4% del monto total de los PPI no vinculados a un Pp y con un estatus de vigente limita conocer los objetivos y metas a los que contribuyen dichos recursos; además de que dicha situación deja la posibilidad de una asignación discrecional de los recursos.

En el transcurso de la auditoría, la SHCP acreditó que en 2018 implementó de un nuevo sistema de la Unidad de Inversiones (UI) denominado "Sistema de Cartera de Inversión" (SCI), el cual, cuando las dependencias y entidades de la APF generan una solicitud de registro para un PPI, valida automáticamente que se encuentre vinculado a algún Pp de la estructura programática, y, además, se encuentra vinculado al Sistema Integral de Presupuesto de Egresos de la Federación (SIPEF) de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) lo cual permite que al momento de la generación tanto del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) como del Presupuesto de Egresos de la Federación o al solicitar adecuaciones presupuestarias a lo largo del año ambos sistemas validen que los PPI que reciban recursos se encuentren asociados al Pp en la Cartera, por lo que se solventa lo observado.

Se identificó que de 2014 a 2017 el número de Pp obligados a contar con una MIR se redujo en 9.6% en promedio anual, de 524 a 386 y como proporción de los que participaron en el PbR-SED pasaron de 60.5% a 58.8%, decreciendo a una tasa media anual de 0.9%. Respecto de los exentos del registro de una MIR, éstos pasaron de 342 a 271, decreciendo a una tasa media anual de 7.4%; sin embargo, como proporción de los Pp del gasto programables incluidos en el PbR-SED se incrementaron en

1.4% en promedio anual, ya que en 2013 representaron el 39.5% de los 866 Pp y en 2017 el 41.2% de los 657. Los Pp que contaron con la MIR registrada en el módulo PbR del PASH, éstos pasaron de 584, en 2014 a 377 en 2017, por lo que decrecieron a una tasa media anual de 13.6%; se observó que, en 2014 la proporción de los Pp del gasto programable fue de 111.4%, mientras que en 2017 ésta fue de 97.7%, debido a que los ramos 52 “Comisión Federal de Electricidad” y 53 “Petróleos Mexicanos”, al pasar a ser Empresas Productivas del Estado dejaron de estar obligados a participar en el PbR-SED.

La evidencia indica que existe una tendencia a optar por la exención del registro de la MIR, en ese sentido, se observa un incremento de la proporción del gasto programable que no cuenta con indicadores estructurados en un mecanismo de seguimiento de los objetivos y metas previstos, situación que limita la toma de decisiones presupuestarias con base en información del desempeño.

2017-0-06100-07-0066-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabore un estudio a la estructura programática que le permita identificar aquellas situaciones que limitan informar y dar trazabilidad sobre la naturaleza de los servicios públicos a los que se destina el gasto público, a fin de identificar áreas de oportunidad para facilitar el examen del presupuesto de egresos de la federación, en términos de lo dispuesto en los artículos 6, párrafo primero, y 27, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 62, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los criterios mediante los cuales realizará las modificaciones a la estructura programática, a fin de que cuando realice fusiones, eliminaciones, resectorizaciones o cambios en la modalidad o nombre de los Programas presupuestarios, se garantice que facilitarán el examen del Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 62, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especifique el mecanismo que asegure que se registre el elemento programático "Misión" en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de garantizar que las entidades y dependencias establezcan la visión integral del uso de los recursos públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 62, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo que se establezca en los Lineamientos Específicos a observar para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca un mecanismo de control que asegure que en los ejercicios fiscales subsecuentes se incluya en el Módulo del Proceso Integral de Programación y Presupuestación la totalidad de los programas de mediano plazo derivados del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de garantizar la vinculación de las categorías con el elemento programático "objetivos", en términos de lo dispuesto en el artículo 27, fracciones I y II, y párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y lo que se establezca en los Lineamientos para la alineación de los programas presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo correspondientes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los criterios mediante los cuales los elementos programáticos "metas" e "indicadores" guardarán congruencia con las asignaciones presupuestarias, a fin de vincular dichos elementos con los recursos programados y ejercidos por los ejecutores del gasto, en términos de lo dispuesto en los artículos 62, fracción II, y 63, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Numeral 26 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los criterios mediante los cuales se elaborarán las Matrices de Indicadores para Resultados de acuerdo con las modalidades de los Pp establecida en el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática, a fin de que se garantice la definición y clasificación de los mismos con una orientación a resultados, en términos de lo dispuesto en los artículos 62, fracción II, y 63, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Numeral 23 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas.

2. Formación de capacidades

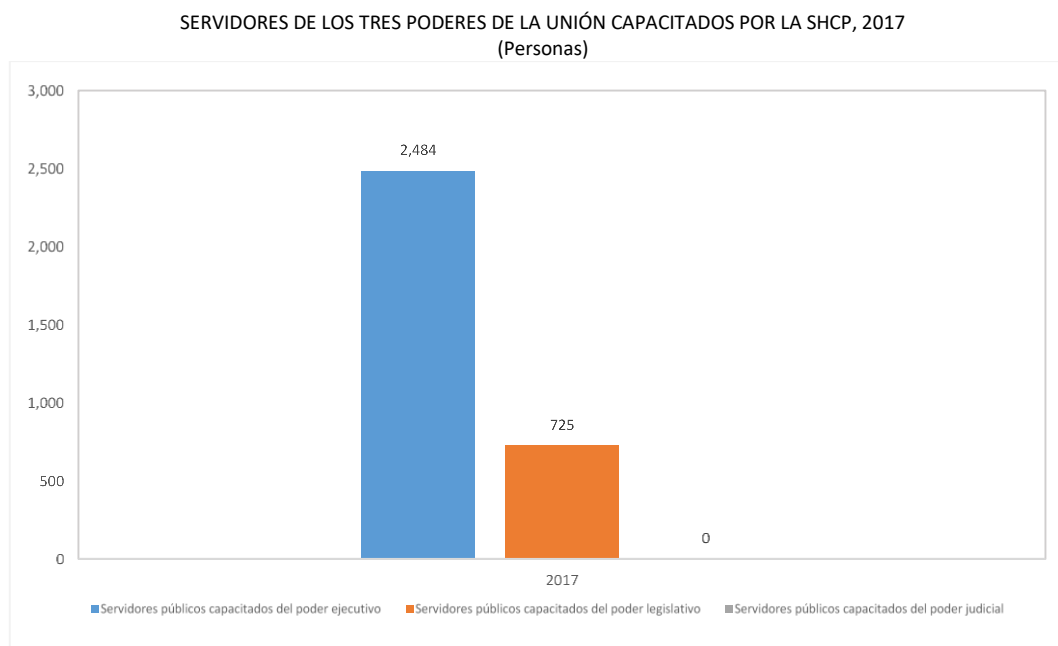
A la SHCP le corresponde coordinar las acciones de formación y capacitación en materia de PbR y del SED con el propósito de capacitar y coadyuvar en la especialización de los servidores públicos involucrados en las funciones de planeación, evaluación, coordinación de las políticas y programas, así como de la programación y presupuesto para impulsar una mayor calidad del gasto público, a fin de fortalecer la utilización de la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias.

En 2017, la SHCP recibió 70 solicitudes de capacitación y realizó actividades para 78 dependencias y entidades, 11.4% más de las que le solicitaron, por lo que coordinó acciones de formación y capacitación, a pesar de que en la información proporcionada, no cuantificó a su población objetivo y explicó que la programación de actividades de capacitación se realiza con base en las solicitudes

recibidas, por lo que no cuenta con parámetros para identificar Pp con necesidades de capacitación en materia de GpR, a fin de planear actividades que contribuyan a la mejora de los mismos y mejorar la calidad del gasto público.

Se verificó que, en 2017, las actividades de capacitación proporcionadas por la SHCP tuvieron relación con el PbR-SED, la Metodología del Marco Lógico (MML), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); el Sistema de Formato Único (SFU), y con temas presupuestales, por lo que contribuyeron a fortalecer la cultura de Gestión para Resultados y la evaluación del desempeño.

Se constató que, en 2017, la SHCP capacitó en materia de GpR a 14,329 servidores públicos, de los cuales 3,209 ^{26/} pertenecieron a dos de los tres poderes de la unión; 2,484 (77.4%) fueron del poder ejecutivo, 725 (22.6%) del poder legislativo y no capacitó a servidores públicos del poder judicial, debido a que en ese año los servidores públicos de dicho poder no solicitaron actividades de capacitación ante la SHCP, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SHCP.

De los 14,329 servidores públicos capacitados por la SHCP, el 6,057 (42.3%) fueron del ámbito federal; 4,932 (34.4%), del ámbito estatal y 3,340 (23.3%) correspondieron a servidores municipales, por lo que ese año capacitó a servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, pero sólo capacitó

^{26/} Se excluyó a los servidores públicos capacitados mediante el diplomado PbR y mediante el curso abierto masivo en línea (Massive Open On-line Course) sobre presupuesto, ya que en la información proporcionada por la SHCP no se especificó a qué poder o ámbito de gobierno fueron pertenecieron los servidores públicos capacitados por dichas actividades de capacitación.

a servidores públicos del Poder Ejecutivo y Legislativo, a pesar de que tenía que fortalecer la oferta de capacitación en los tres Poderes de la Unión.

Se verificó que, en 2017, la SHCP superó en 11.6% la meta programada del 75.0% de servidores públicos que consideraron útiles las capacitaciones que les impartió la UED para desempeñar sus funciones en el marco de la Gestión para Resultados, al alcanzar el 83.7%.

Se cuantificó a los servidores públicos de los tres poderes de la Unión capacitados durante el periodo 2013-2017 en materia de GpR, excluyendo a las personas capacitadas mediante el diplomado PbR, su módulo de actualización y el curso abierto masivo en línea (Massive Open On-line Course) sobre presupuesto, y los resultados obtenidos se muestran en el cuadro siguiente:

SERVIDORES DE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN CAPACITADOS POR LA SHCP, 2013-2017
(Personas)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA ^{1/}
Servidores públicos del poder ejecutivo	12,323	16,966	2,134	6,605	2,484	(33.0)
Servidores públicos del poder legislativo	859	11	2,300	1,180	725	(4.2)
Servidores públicos del poder judicial	22	0	2	0	0	n.c.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por la SHCP.

$$1/ \quad TMCA = \left(\left(\frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$$

n.c. no cuantificable

De 2013 a 2017 el número de servidores públicos del poder ejecutivo capacitados en materia de GpR disminuyó a una tasa media de crecimiento anual de 33.0%, al pasar de 12,323 a 2,484, los servidores públicos del poder legislativo capacitados se redujeron 4.2% en promedio anual, al pasar de 859 a 725 y los servidores públicos del poder judicial capacitados pasaron de 22 en 2013 a 0 en 2017, debido a que en ese año no se recibieron solicitudes de capacitación para dicho Poder de la Unión, por lo que es necesario que la SHCP promueva la oferta de capacitación en materia de GpR en el poder legislativo y judicial, a fin de fortalecer la oferta de capacitación en materia de GpR en los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión.

Se concluye que la SHCP, en el periodo 2013-2017, capacitó a 45,611 servidores públicos, de los tres poderes y niveles de gobierno, para adquirir competencias sobre la Metodología del Marco Lógico (MML), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); el Sistema de Formato Único (SFU), y temas presupuestales, con lo que se contribuyó a fortalecer la cultura de Gestión para Resultados y la evaluación del desempeño.

2017-0-06100-07-0066-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fortalezca la promoción de las actividades de capacitación que proporciona entre los servidores públicos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del ámbito de gobierno municipal, a fin de que éstos adquieran competencias sobre la Metodología del Marco Lógico (MML), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); el Sistema de Formato Único (SFU), y temas presupuestales, en términos de lo que se disponga en la planeación de mediano plazo del periodo 2019-2024, e informe a la Auditoría Superior de la Federación, las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca parámetros para identificar los servidores públicos de las unidades responsables de los Programas presupuestarios con necesidades de capacitación en materia de Gestión por Resultados, a fin de planear actividades de capacitación que contribuyan a la mejora de los mismos y mejorar la calidad del gasto público, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de lo que se disponga en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación, las medidas emprendidas.

3. Evaluación de las MIR

Para la evaluación de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), la SHCP contó con una metodología que le permitió establecer una valoración de las mismas, emitir los Reportes de Análisis y Recomendaciones de Mejora, dar seguimiento y revisión de los indicadores y a la actualización de las MIR.

Respecto de la metodología para la revisión de la MIR, se constató que, en 2017, la SHCP, junto con el CONEVAL, contó con la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, emitida en 2007, que constituye el mecanismo para la elaboración y verificación de las MIR de los Pp sociales y no sociales; sin embargo, existen diferencias en la aplicación de las mismas, por lo que los ejecutores reciben retroalimentaciones disímiles de las instituciones que operan el SED.

Entre las principales diferencias destaca que el CONEVAL emite un dictamen con el apoyo de expertos para la aprobación y análisis de los indicadores y las matrices; no obstante, la SHCP disminuye los costos que implica la interacción de diferentes actores, siendo la propia secretaría la evaluadora; sin embargo, también decrece el enriquecimiento y la mejora del mecanismo de evaluación y seguimiento por los diferentes puntos de vista que podrían surgir.

Al respecto, la SHCP informó que se llevarán a cabo reuniones de trabajo con el CONEVAL, a través de la UED, con el fin de homologar el mecanismo de valoración de la MIR.

En relación con la valoración de las matrices, en el mismo año, el CONEVAL y la SHCP se dividieron los 480 Pp, el primero analiza los 154 incluidos en el Inventario de Programas y Acciones Federales

de Desarrollo Social, los restantes 296 debieron ser valorados por la SHCP, de los cuales acreditó 292 (98.6%).

Mediante el análisis de los Reportes de Análisis y Recomendaciones de Mejora de 2017, se verificó que la SHCP revisó las MIR del ramo al que pertenece, 6 “Hacienda y Crédito Público”, lo cual incluye el propio programa, el P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público”, que recibe recursos para la operación, entre otros aspectos, del SED y el PbR; no obstante, la SHCP es la encargada de revisar el Pp P003 con el que opera el CONEVAL para la evaluación de los programas sociales. Por lo que la ASF considera que aunque la MIR de la secretaría pertenece a un ramo diferente al de Desarrollo Social, podría ser valorada por el CONEVAL, a efecto de garantizar la imparcialidad de la revisión y la mejora continua.

Para 2017, de acuerdo con la valoración cuantitativa de la SHCP, el promedio general de las 292 MIR de los 29 ramos revisados fue de 80.3 puntos, mientras que el 51 “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, 17 “Procuraduría General de la República” y 7 “Defensa Nacional” constituyeron los ramos con los promedios más altos, al obtener un rango de 91.0 a 91.8 puntos, como se muestra en el cuadro siguiente:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

RESULTADOS DE LAS MIR REVISADAS POR LA SHCP POR RAMO, 2017
(MIR y promedios)

Núm. consecutivo	Núm. del Ramo	Nombre del Ramo	MIR con valoración	Resultados						Promedio General
				MIR Factible		MIR Pre-factible		MIR No factible		
				Núm.	Promedio de puntos	Núm.	Promedio de puntos	Núm.	Promedio de puntos	
Total			292	136	91.4	101	81.3	55	62.2	80.3
1	51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1	1	91.8	-	-	-	-	91.8
2	17	Procuraduría General de la República	9	6	98.0	3	84.8	-	-	91.4
3	7	Defensa Nacional	6	4	91.0	2	90.9	-	-	91.0
4	12	Salud	7	3	93.2	4	84.0	-	-	88.7
5	18	Energía	12	6	92.2	6	83.4	-	-	87.8
6	14	Trabajo y Previsión Social	7	2	90.7	5	80.4	-	-	85.6
7	27	Función Pública	5	2	90.7	3	78.5	-	-	84.6
8	25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	3	2	92.1	1	74.6	-	-	83.4
9	6	Hacienda y Crédito Público	48	38	92.9	10	82.4	1	73.7	87.7
10	45	Comisión Reguladora de Energía	2	-	-	2	83.2	-	-	83.2
11	21	Turismo	13	10	95.8	2	86.8	1	62.2	81.6
12	5	Relaciones Exteriores	7	5	90.8	-	-	2	69.2	80.0
13	31	Tribunales Agrarios	2	-	-	2	79.2	-	-	79.2
14	38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	3	1	91.8	1	79.2	1	65.3	78.8
15	4	Gobernación	28	6	93.3	13	81.5	9	60.8	78.5
16	46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	3	1	93.2	-	-	2	63.6	78.4
17	18	Economía	22	11	90.2	7	82.4	4	62.6	78.4
18	16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	22	5	91.9	7	81.4	10	61.0	78.1
19	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	12	7	90.2	4	83.7	1	60.0	78.0
20	15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	13	3	88.8	6	79.6	4	65.4	77.9
21	9	Comunicaciones y Transportes	31	13	89.8	11	83.2	7	56.7	76.6
22	13	Marina	4	1	86.7	2	79.8	1	60.4	75.6
23	47	Entidades no Sectorizadas	6	-	-	4	78.5	2	71.6	75.1
24	48	Cultura	3	1	86.7	-	-	2	62.9	74.8
25	11	Educación Pública	4	1	91.0	2	78.5	1	53.5	74.3
26	50	Instituto Mexicano del Seguro Social	6	5	94.2	-	-	1	53.0	73.6
27	8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2	-	-	1	76.7	1	69.8	73.3
28	20	Desarrollo Social ^{1/}	5	2	86.2	1	77.0	2	55.2	72.8
29	23	Provisiones Salariales y Económicas	6	-	-	3	82.1	3	54.4	68.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP mediante el oficio núm. 419-A-18-0874 del 13 de noviembre de 2018.

^{1/} Los 5 Pp (el B005 "Comercialización de productos lácteos evaluados no están considerados en el Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social", el "P001 Diseño y Conducción de la Política Pública de Desarrollo Social", el P002 "Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, la participación y la cohesión social", el P003 "Evaluación de los programas sociales" y el P004 "Desarrollo integral de las personas con discapacidad") señalados no se incluyen en el Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social.

De la valoración cualitativa, se identificó que el 53.4% (156) tiene aspectos que mejorar tanto en la lógica vertical como horizontal, por lo que se ubican en las categorías de MIR “Pre-factible” y MIR “No factible”, mientras que el 46.6% (136) se considera “Factible”.

En el periodo 2013-2017, de las 1,079 MIR revisadas por la SHCP, el 62.3% (672) presentó una valoración inferior a los 85.0 puntos ^{27/} y el 37.7% (407) superior a dicho parámetro, lo que significó que, en general, las matrices han presentado deficiencias. Dicha tendencia se mantuvo constante en cada uno de los años, a excepción del 2017, ya que el 53.4% (156 respecto de las 292 con valoración) obtuvieron una valoración superior.

Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, a la fecha de elaboración del presente informe, la ASF, mediante la Auditoría Especial de Desempeño, elaboró y publicó 92 informes de auditoría correspondientes a la primera y segunda entregas, con los que se revisaron 79 Pp con MIR. Se realizó un ejercicio con los resultados correspondientes a la revisión de las MIR de las entidades fiscalizadas, para conocer la valoración que se tuvo de la matriz, con lo cual se identificó que el 30.4% (24) de los Pp tuvieron resultados favorables y el 69.6% (55) presentaron áreas de oportunidad, ya sea en su lógica vertical, horizontal, o ambas, por lo que las recomendaciones emitidas fueron dirigidas principalmente a: el diagnóstico del problema; la construcción y modificación del árbol de problema; el esclarecimiento de la causa y efecto de los objetivos; la congruencia en la frecuencia de medición de los indicadores; la sintaxis; el establecimiento de metodología para cuantificar a la población objetivo; el reporte de los avances de los indicadores; la revisión y actualización de los objetivos e indicadores de la MIR, y el aseguramiento de la alineación de la MIR con los objetivos sectoriales.

En relación con el análisis cualitativo, se constataron las matrices que han cambiado de estatus respecto del año anterior a “Factible”, como se muestra en el cuadro siguiente:

MIR QUE CAMBIARON A “FACTIBLES” RESPECTO DEL AÑO
ANTERIOR, 2013-2017

Año	MIR Por Mejorar	MIR Pre-factible	MIR No factible	Año	Factible	Part. (%)
2013	137	-	-	2014	0	0.0
2014	173	-	-	2015	1	0.6
2015	85	-	-	2016	24	28.2
2016	-	106	75	2017	30	16.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP.

Nota: Para las “MIR Pre-factible” y las “MIR No factible” la ASF las consideró como MIR “Por Mejorar”, a fin de verificar si éstas obtuvieron el cambio de estatus a Factible.

^{27/} Los criterios y puntajes de evaluación para valorar las MIR cambiaron en el periodo, ya que los lineamientos para revisar la MIR se publican cada año. A efecto de homologar el parámetro de evaluación para examinar la evolución de las MIR se tomó como criterio final el considerado para 2017 de 85 puntos para “MIR Factibles”.

Al igual que en la valoración cuantitativa, la mejora de las MIR se ubica en los dos últimos años, ya que, en 2016, el 28.2% (24 que tenían estatus de “Por Mejorar” de las 85 revisadas en 2015) de las matrices se consideró que ya contaban con calidad suficiente para medir el desempeño del Pp al que pertenecen, mientras que, para 2017, fue del 16.6% (30 que presentaban alguna deficiencia de las 181 revisadas en 2016).

En cuanto a las recomendaciones emitidas para mejorar las MIR se verificó que, por las 292 MIR revisadas en 2017 se emitieron 377 recomendaciones, la principal observación, con el 33.9% de recomendaciones (128), se relacionó con ajustar la sintaxis y la redacción conforme a la Metodología del Marco Lógico.

Además, se comprobó que 80 reportes de revisión de MIR carecieron de recomendaciones, aun cuando en el 20.0% (16) se catalogaron las matrices como “Pre-Factibles” y “No Factibles”.

Sobre el particular, la SHCP señaló que con el fin de mejorar las MIR de manera más exhaustiva se verificará para el próximo ejercicio de valoración de matrices del ámbito de la SHCP, que todas las valoraciones incluyan recomendaciones específicas.

Aunque el mandato de emitir recomendaciones es una facultad potestativa de la SHCP, la ASF considera que la secretaría, como evaluadora de la GpR, debe contribuir a la mejora de la gestión pública de las instituciones sujetas a su escrutinio, por lo que más allá de la generación de un Reporte de Análisis y Recomendaciones de Mejora de la MIR, debe retroalimentar al ejecutor del gasto para el perfeccionamiento de sus procesos y sus mecanismos de evaluación. Aunado a que se constató que aquéllos programas que presentaron recomendaciones en 2016, y con base en ellas actualizaron sus MIR, mejoraron sus valoraciones, mientras que aquéllas que no presentaron ninguna recomendación se mantuvieron constantes.

Se constató que, en el periodo 2013-2017, la recomendación más frecuente se vincula con la mejora de aspectos esenciales de la Metodología del Marco Lógico, la redacción y la sintaxis, la que presentó un crecimiento del 11.4% en promedio anual, al pasar de 22.1% en 2013 a 34.0% en 2017, lo que permite concluir que, en el periodo revisado, el SED, como una de las principales herramientas de planeación estratégica del PbR en México, aún no consolida la implementación de la propia metodología.

En lo referente a la actualización de las MIR, la SHCP señaló que se basó en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la MIR de los Pp 2017 y no en los Criterios para el registro, revisión y actualización de la MIR para el ejercicio fiscal 2017.

La ASF comprobó que de las 181 MIR catalogadas como “Pre Factibles” y “No Factibles” en 2016, sólo el 11.6% (21) presentaron alguna actualización, mientras que el 88.4% (160) ninguna.

Respecto del seguimiento y revisión de indicadores, la SHCP acreditó el seguimiento de 4,675 indicadores de 432 Pp registrados en el PASH y contenidos en 29 ramos, 2.6% más respecto de 2016 (4,554); pero se careció de una meta de revisión anual.

Además, no se acreditaron las minutas de trabajo de las reuniones con las entidades para llevar a cabo el seguimiento y medición de los indicadores de desempeño, por lo que se carece de la evidencia de su contribución a la mejora de los mismos, y por ende, a la lógica horizontal de la MIR.

Sobre el particular, la SHCP informó que en el ejercicio 2019 se realizarán minutas de trabajo en el marco de las reuniones establecidas en el artículo 304, fracción I, de la LFPRH.

En cuanto a la contribución al cumplimiento de la planeación de mediano plazo, se identificaron 20 objetivos sectoriales y transversales que, en 2017, no se relacionaron con ninguna MIR y que no todos los Pp que operan con presupuesto público se encontraron correctamente alineados con el cumplimiento de un objetivo nacional, lo que permite determinar que existen objetivos nacionales que carecen de Pp que concreten, en la operación, los propósitos planteados por la administración actual y, en contraparte, hay acciones gubernamentales que se ejecutaron sin una dirección o propósito claro.

En relación con lo anterior, la SHCP indicó que para continuar fortaleciendo la planeación de mediano plazo, se tiene considerado que mediante las disposiciones que en su momento emita la SHCP para elaborar, dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del PND 2019-2024, se mejore el esquema de vinculación anteriormente referido, de forma que sea evidente la relación entre los elementos del PND, cada objetivo de sus programas derivados y la totalidad de los Pp.

Asimismo, se verificó que el Pp P003 “Evaluación de los programas sociales” del ramo 20 “Desarrollo Social” que maneja el CONEVAL y al cual está asociado la operación del SED se alinea con el objetivo 2 “Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado”, por lo que las acciones de las dos instituciones que operan el sistema y se coordinan para monitorear y evaluar los Pp y las políticas públicas, en términos de la revisión de las MIR, de los indicadores, de la planeación e implementación de aspectos susceptibles de mejora por evaluaciones a los Pp, entre otras, no realizan sus acciones para el cumplimiento del mismo objetivo nacional, toda vez que el P002 “Diseño y conducción de la Política de Gasto Público” de la SHCP se alineó con el objetivo 3 “Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas” del PGCM 2013-2018.

También se constató que, en 2017, no estuvo sistematizada la información de las recomendaciones, ni de la revisión de los indicadores, por lo que no se puede dar seguimiento ágil a las observaciones emitidas, ni al rastreo y control de los cambios realizados.

Al respecto, la SHCP señaló que la sistematización de la información de las recomendaciones, así como de la revisión de los indicadores se encuentra considerada en la solicitud de renovación del Módulo PbR, atenta nota núm. 24 de la Dirección General Adjunta de Seguimiento e Información del Desempeño Presupuestario (DGASIDP).

2017-0-06100-07-0066-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, diseñe una metodología para revisar la Matriz de

Indicadores para Resultados y los Indicadores, a fin de establecer criterios de evaluación homólogos entre la valoración de los programas sociales y no sociales, y realice las valoraciones de todas las matrices que le corresponden, en términos de lo dispuesto en el artículo Décimo Primero, párrafo segundo, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita recomendaciones en todos los reportes de las Matrices de Indicadores para Resultados catalogadas como "Pre-factible" y "No Factible", a fin de que las dependencias cuenten con retroalimentación e información para mejorar su mecanismo de evaluación, en términos de lo que se establezca en los Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y Ficha de Indicadores de Desempeño de los Programas presupuestarios y la normativa que se publique en la materia en el ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualice las Matrices de Indicadores para Resultados conforme a la normativa establecida para tal fin, a efecto de cumplir con criterios claros de revisión y fiscalización tanto para los ejecutores como para las instancias de control y evaluadoras, en términos de lo que se establezca en los Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y Ficha de Indicadores de Desempeño de los Programas presupuestarios y la normativa que se publique en la materia en el ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualice la totalidad de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios valorados como "MIR Pre-factible" y "MIR No Factible", a fin de promover el adecuado uso de los recursos públicos, en términos de lo que se establezca en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados y la normativa que se publique en el ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fortalezca los mecanismos de control que le permitan documentar las reuniones con las entidades para el seguimiento y medición de los indicadores con las minutas de trabajo correspondientes, a fin de dejar constancia de su contribución a la mejora de los indicadores y, con ello, a la valoración de la lógica horizontal de las

Matrices de Indicadores para Resultados, en términos de lo establecido en el artículo 304, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acredite que todos los objetivos sectoriales y transversales estén asociados a alguna Matriz de Indicadores para Resultados, y por ende a un programa presupuestario y unidad responsable; asimismo, que todos los Pp se encuentren correctamente alineados al cumplimiento de un objetivo nacional, a fin de que todos éstos se cumplan y que las acciones gubernamentales se orienten al logro de los mismos, en términos de lo que se disponga en la normativa que se publique en la materia para el periodo 2019-2024 relacionada con la dictaminación y seguimiento de los programas derivados de la planeación nacional y la alineación de las Matrices de Indicadores para Resultados a los objetivos sectoriales o transversales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los mecanismos de control que le permitan sistematizar la información de las recomendaciones y de la revisión de los indicadores, a fin de facilitar la rendición de cuentas y el seguimiento a las observaciones emitidas; cuáles se repiten para cada programa presupuestario, o si fueron atendidas por el ejecutor del gasto; así como para el ágil rastreo de los cambios realizados y, por ende, del control de los mismos, en términos de lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Norma Cuarta Información y Comunicación, párrafos primero y tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca una meta de revisión anual de indicadores, a fin de conducir su administración por resultados y mejorar la calidad de los instrumentos de medición, en términos de lo establecido en los artículos 27, párrafo segundo, y 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

4. Informes trimestrales

La ASF verificó que, en 2017, la SHCP remitió los cuatro informes trimestrales correspondientes a ese ejercicio fiscal a la Cámara de Diputados, los cuales contienen 60 documentos anexos y una extensión de 5,402 páginas, más 50 apartados con información adicional en hojas de cálculo electrónicas. Con el análisis de los informes trimestrales se determinó que el Informe sobre las Finanzas Públicas contiene la información sobre los resultados del desempeño de los programas con

una extensión de 100 páginas en promedio por cada trimestre. Asimismo, contó con el Anexo XXI. “Seguimiento del Desempeño de los Programas Aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación”, el cual tiene un contenido por cada trimestre de 16 páginas en promedio con información estadística y 596 hojas de cálculo para cada uno de los Pp con la información proporcionada por las dependencias y entidades de la APF de los ramos administrativos, ramos generales 19, 23 y 25, los ramos autónomos, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de las Entidades de Control Presupuestario Directo, en relación con los resultados alcanzados y el cumplimiento de las metas de los objetivos incluidos en las MIR y las FID y con el Anexo XXIII. “Informe sobre Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas y Municipios”, el cual incluye la información relativa al Ramo General 33.

Para cada uno de los 404 Pp que contaron con MIR y los 192 Pp con FID se reportaron los datos generales del Pp; los objetivos por nivel de la MIR o FID, en su caso; el presupuesto original, modificado y pagado al trimestre; y para cada uno de los 4,935 indicadores integrados en las MIR y los 192 en las FID se incluyó la denominación del indicador; su tipo; dimensión en términos de calidad, eficacia, eficiencia o economía; el método de cálculo; la unidad de medida; la frecuencia de medición; las metas programadas y ajustadas al trimestre; los avances realizados al periodo; las explicaciones de las causas, efectos y otros motivos de la diferencia entre la meta y el valor alcanzado, y la justificación del ajuste de metas, en caso de que hubiere.

Para el caso del Ramo General 33, se reporta en un anexo escrito de 17 páginas y 12 hojas de cálculo para la medición de los indicadores, una por cada Pp, entre los cuales suman 180 indicadores; sin embargo, algunos de éstos miden el desempeño por entidad federativa y no por Pp, lo que representa un total de 11,469 indicadores.

Se determinó que los anexos de los cuatro informes trimestrales correspondientes a 2017 reportan los programas presupuestarios que contaron con ejercicio de recursos en los periodos comprendidos en cada informe, pero a nivel de indicadores no hay una vinculación. Se analizó el número de Pp con MIR de los ramos administrativos, autónomos y generales, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de las Entidades de Control Presupuestario Directo y Empresas Productivas del Estado que recibieron recursos y cuántos de ellos reportaron avances en cada trimestre y se constató que los ramos autónomos y generales, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de las Entidades de Control Presupuestario Directo y Empresas Productivas del Estado reportaron avances en la totalidad de las MIR que tienen a su cargo y que los Ramos Administrativos el 99.7% para el cuarto trimestre .

En lo que respecta al cumplimiento de reportar avances de los indicadores se determinó que en promedio fue de 94.5%, y para el cuarto trimestre sólo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la CNDH reportaron avance en la totalidad de los indicadores.

De los 192 Programas presupuestarios que contaron con FID reportó avances el 84.7% en promedio durante los cuatro trimestres, siendo el cuarto en el que más Pp reportaron avance con el 88.5%, ya que los ramos autónomos y las Empresas Productivas del Estado fueron los que alcanzaron el

100.0% de avance en sus reportes y los ramos administrativos, el 81.6% al cuarto trimestre, que es en el cual la mayoría de los indicadores tienen que reportar avances por ser su periodicidad anual.

Los 12 Pp del Ramo 33 (I002 FASSA, I003 FAIS Entidades, I004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, I005 FORTAMUN, I006 FAM Asistencia Social, I007 FAM Infraestructura Educativa Básica, I008 FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, I009 FAETA Educación Tecnológica, I010 FAETA Educación de Adultos, I011 FASP, I012 FAFEF y I013 FONE Servicios Personales), tuvieron un nivel de cumplimiento medio bajo con el 61.3% en promedio, siendo el segundo trimestre el que mayor porcentaje alcanzó y el primero el de menor cumplimiento con 84.6% y 41.6% respectivamente. Destaca también que para el cuarto trimestre el 30.8% de los indicadores no contaban con información sobre su avance. De la revisión de los informes se determinó que esto se debió a que los indicadores no contaban con metas, con avances, o no se ejerció presupuesto, entre otros factores incluidos en las justificaciones. Asimismo, el Pp que presentó menor cumplimiento en dicho trimestre es el I004 FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con un 47.1%, y el mayor fue el I002 FASSA, con 98.1%.

Se identificó que la información reportada en los anexos de los informes trimestrales contiene algunas deficiencias que impiden el uso de la misma, ya que carece de una relación de los Pp que contaron con recursos en cada trimestre y los anexos que contienen las MIR incluyen a todas las MIR de cada ramo, incluyendo a las que no se les asignaron recursos durante todo el ejercicio fiscal. Asimismo, en los citados anexos de las MIR se encuentra el ejercicio del recurso en el trimestre por Pp, pero no se identifica por indicador, sino que se considera que éstos ejercieron recursos presupuestales si el Pp lo hizo, lo cual impide verificar que los recursos se hayan ejercido para atender los objetivos y metas establecidos.

Asimismo, se comparó el número de Pp e indicadores reportados en el anexo con la información contenida en cada una de las MIR de los 24 ramos administrativos reportados en el primer trimestre de 2017 y se determinó que la información no es consistente entre las dos fuentes, ya que existen diferencias entre el número de Pp y de indicadores con ejercicio de presupuesto en el periodo. En el caso de los Pp la diferencia fue de 38 y de 1,692 indicadores para el primer trimestre de 2017, como se muestra en el cuadro siguiente:

DIFERENCIAS DE REGISTRO DE AVANCE DE LOS RAMOS ADMINISTRATIVOS Y ENTIDADES DE CONTROL
PRESUPUESTARIO DIRECTO REPORTADOS EN EL PRIMER INFORME TRIMESTRAL, 2017
(MIR e indicadores)

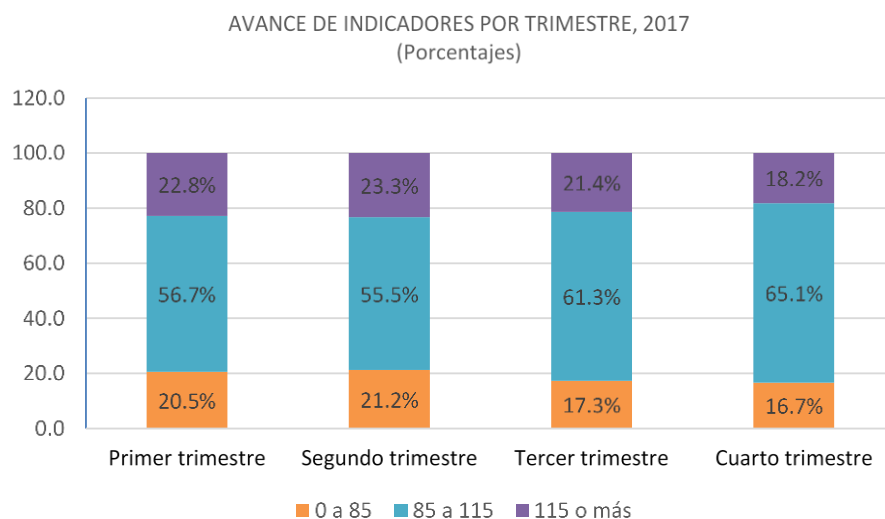
Ramos Administrativos	Pp con presupuesto			Indicadores de PP con presupuesto		
	Informe Primer Trimestre	MIR del Primer Trimestre	Diferencia	Informe Primer Trimestre	MIR del Primer Trimestre	Diferencia
4 Gobernación	26	23	3	267	196	71
5 Relaciones Exteriores	6	6	0	109	69	40
6 Hacienda y Crédito Público	27	24	3	269	250	19
7 Defensa Nacional	0	0	0	0	21	(21)
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	14	9	5	268	74	194
9 Comunicaciones y Transportes	26	23	3	255	163	92
10 Economía	20	17	3	237	156	81
11 Educación Pública	34	26	8	494	193	301
12 Salud	23	19	4	246	118	128
13 Marina	4	2	2	17	2	15
14 Trabajo y Previsión Social	9	9	0	166	136	30
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	15	14	1	171	113	58
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	27	27	0	377	236	141
17 Procuraduría General de la República	9	9	0	70	52	18
18 Energía	6	6	0	79	60	19
20 Desarrollo Social	22	20	2	412	193	219
21 Turismo	11	11	0	110	73	37
27 Función Pública	5	5	0	41	19	22
31 Tribunales Agrarios	2	2	0	11	2	9
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	8	6	2	73	20	53
45 Comisión Reguladora de Energía	2	2	0	30	12	18
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos	3	3	0	39	17	22
47 Entidades no Sectorizadas	10	10	0	154	89	65
48 Cultura	12	10	2	114	53	61
Total	321	282	38	4,009	2,317	1,692

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XXI de los trimestres Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del ejercicio fiscal 2017.

Destacan por su magnitud los ramos de Educación Pública y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por la diferencia en el número de programas y en los ramos Educación Pública y Desarrollo Social por los indicadores.

En cuanto al avance en el cumplimiento de metas de los indicadores contenidos en los 24 ramos administrativos y dos entidades de control directo que contaron con MIR y ejercieron recursos en el periodo, de los 4,138 indicadores con recursos presupuestarios en el cuarto trimestre, 2,694 (65.1%) cumplieron con las metas, 691 (16.7%) no las alcanzaron y 753 (18.2%) las sobrepasaron. Si bien el porcentaje de indicadores que cumplen con la meta aumenta en promedio, el 18.9% no la alcanza y el 21.5% en promedio la sobrepasa, lo que denota deficiencias en la planeación y

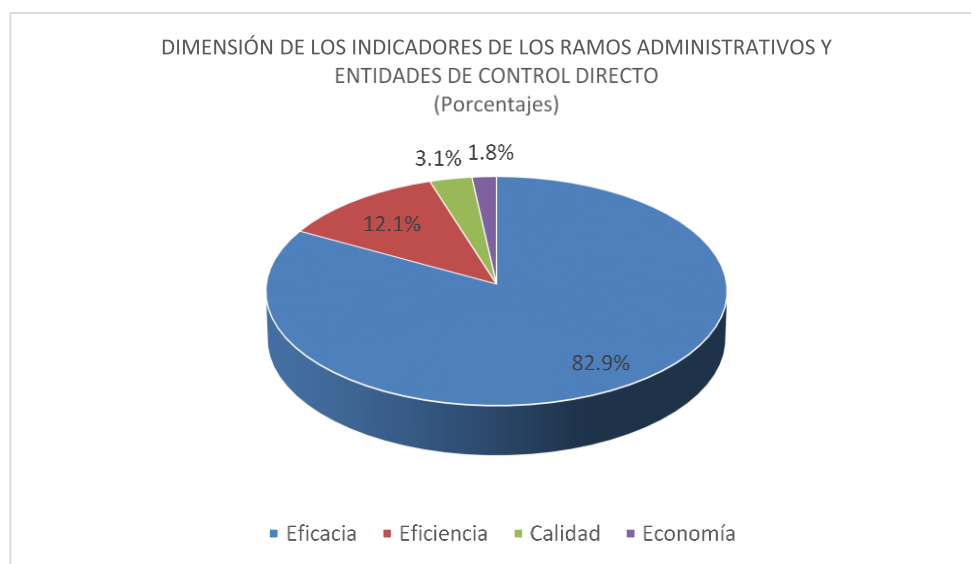
establecimiento de metas en el 40.4% de los indicadores. El detalle por trimestre se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XXI de los trimestres Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del ejercicio fiscal 2017.

En el cumplimiento de las metas de los Pp del Ramo 33 en cada uno de los trimestres de 2017 se determinó que el porcentaje mayor de cumplimiento en un nivel alto de los indicadores se dio en el segundo trimestre con un 55.0% y que fue también el trimestre en el que el porcentaje de indicadores sin información fue el más bajo con el 13.3%. En el cuarto trimestre el porcentaje de cumplimiento alto de los indicadores fue de 31.1%; sin embargo, el de los que no se tuvo información disponible fue del 30.8%, lo cual fue consistente con los demás trimestres, lo que denota carencias en la calidad de la información proporcionada para el Ramo General 33.

Se analizó el grado de cumplimiento de los indicadores con base en la dimensión de eficacia, eficiencia, calidad y economía de los mismos y se determinó que los de calidad son los que muestran un cumplimiento de metas mayor que en las otras dimensiones con un 77.8% en promedio y la más baja es la de eficiencia con un promedio de 57.1%. Sin embargo, al contabilizar los indicadores por tipo se determinó que de los 4,138 que contienen las MIR de los 24 ramos administrativos y dos entidades de control directo, el 82.9% (3,431) miden la dimensión de eficacia, 12.1% (502) la de eficiencia, 3.1% (130) la de calidad y 1.8% (75) la de economía. La distribución de la dimensión de los indicadores denota que en la construcción de los mismos se ha dado prioridad a la evaluación de la eficacia de los programas y en menor medida a las otras dimensiones, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XXI de los trimestres Primero, Segundo, Tercero y Cuarto del ejercicio fiscal 2017.

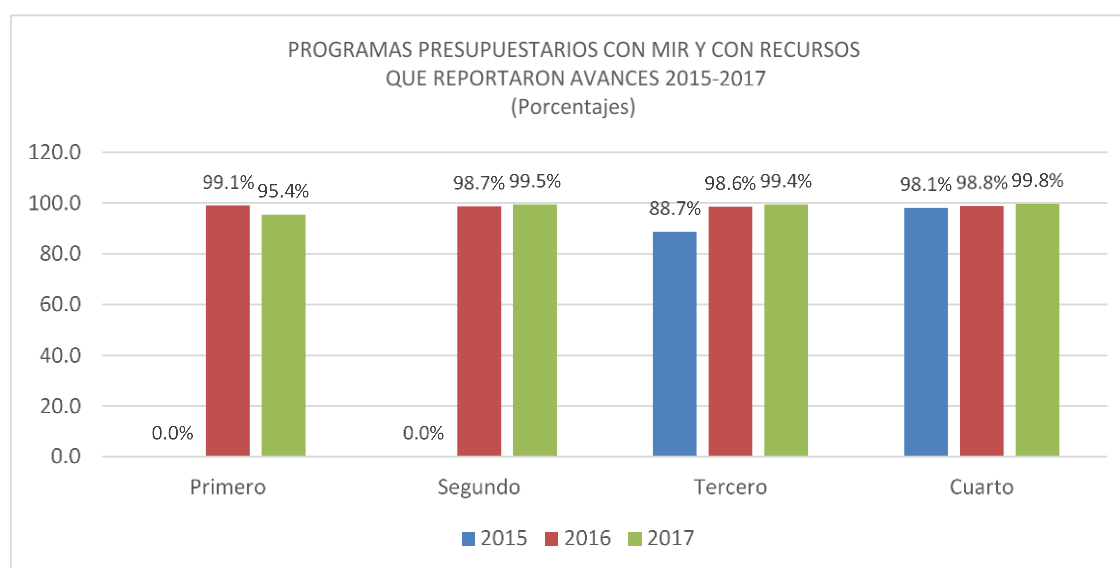
Destaca la medición de la economía, ya que sólo se utilizaron 75 indicadores para medirla en los 321 Pp analizados por lo que sólo abarca al 23.4% de los mismos, y en los informes no se encuentra la medición del impacto social del ejercicio del gasto público ni del cumplimiento de los objetivos de los Programas.

Se analizó la información contenida en los Análisis a los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, realizados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, mismos que son remitidos a las comisiones de la Cámara de Diputados, y las opiniones y consideraciones sobre el PPEF que ellas emiten y se determinó que tanto los análisis, como las recomendaciones se refieren a aspectos presupuestarios y en ninguna de las 12 opiniones analizadas se hace referencia sobre el desempeño de los programas presupuestarios, sólo de carácter presupuestario, como las sugerencias de ampliaciones presupuestarias de los Pp que corresponden al ámbito de cada comisión, por lo que no se pudo determinar su utilidad en la conformación del PEF.

En lo que respecta a la información del Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP), se revisaron los datos abiertos del SED del periodo 2013-2017 y se determinó que la información contenida en los mismos es consistente con la contenida en los informes trimestrales y las Cuentas Públicas del periodo. Sin embargo, se detectaron deficiencias en el formato que permitan su aprovechamiento, ya que se incluyen todos los indicadores de cada uno de los Pp con MIR y con FID sin que se pueda determinar si contaron o ejercieron recursos en cada uno de los trimestres y de los ejercicios fiscales que se reportan, lo que impide determinar cuáles fueron los PP que deberían haber reportado información en ese año. Asimismo, al igual que en las MIR reportadas en los informes trimestrales, existen indicadores y MIR que no reportaron información en el trimestre o ejercicio fiscal que

permanecen sin datos al respecto, por lo que la fuente de origen de la información no actualizó los datos del desempeño. Se determinó que los reportes de avance de las metas contienen algunos errores que pueden ser tanto de captura como de las fórmulas que permiten su cálculo, cuyo origen se encuentra en los informes trimestrales y que no se han corregido en los datos abiertos, lo que denota falta de confiabilidad en la información presentada para determinar si se están cumpliendo los objetivos y metas institucionales con el uso eficiente de los recursos.

Se analizó la información contenida en los informes trimestrales de los años 2013 a 2017 para determinar la tendencia del cumplimiento de reportar el avance de los indicadores y sus resultados. Se determinó que durante el periodo revisado la información contenida en los informes se ha modificado por lo que los informes de 2013, 2014 y primer y segundo trimestre de 2015 no proporcionan información comparable con la de 2017. En cuanto a los informes del tercer y cuarto trimestre de 2015 y los cuatro de 2016 la información de los PP por ramo que contaron con MIR y ejercieron recursos en el periodo es comparable, la cual se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XXI de los trimestres Primero, Segundo, Tercero y Cuarto de los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017.

De la comparación de dicho periodo de los Pp con MIR que reportaron avance se concluye que para el periodo del tercer trimestre de 2015, al cuarto trimestre de 2017, no se ha alcanzado que la totalidad de los Pp con MIR reporten en los informes trimestrales su avance, aunque ha aumentado su porcentaje, ya que para el cuarto trimestre de 2015 el 98.1% de los Pp reportaron avances y para el 2017 el 99.8%, una diferencia de 1.7 puntos porcentuales entre ambas mediciones. En el caso de los indicadores que reportaron avances en el periodo revisado se identificó que en el cuarto trimestre del 2017 el cumplimiento de reportar avances en los indicadores aumentó en

comparación con el de 2015 y 2016; sin embargo, se determinó que en 2017 el reporte fue menor en los tres primeros trimestres en comparación con lo alcanzado en 2016.

2017-0-06100-07-0066-07-017 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente los mecanismos para asegurarse de que los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública contengan la información del cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos y del impacto social del ejercicio de los recursos, a fin de contar con elementos de valoración sobre los beneficios que recibe la sociedad con dichos programas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción I, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-018 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente los mecanismos para asegurarse de que la información de los Anexos de Finanzas Públicas de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública cumpla con las características de ser útil, clara, confiable, oportuna y suficiente, a fin de que la Cámara de Diputados y la ciudadanía cuenten con elementos para valorar el cumplimiento de las metas de las acciones de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Norma Cuarta Información y Comunicación del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-019 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente los mecanismos para asegurarse de que la información contenida en el Portal de Transparencia Presupuestaria sea susceptible de aprovechamiento para su procesamiento y permita determinar si se están cumpliendo los objetivos y metas con el uso eficiente de los recursos, de conformidad con lo dispuesto en la Norma Cuarta Información y Comunicación del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

5. Programa Anual de Evaluación (PAE)

Se determinó que la SHCP elaboró los PAE de 2013 a 2017 aplicando como criterios de selección de los Programas presupuestarios las evaluaciones previas de las cuales tuviera conocimiento, el tiempo que llevan operando, el presupuesto aprobado en el PEF a cada programa, las propuestas de evaluaciones realizadas por los responsables de su operación, y el costo de las evaluaciones.

Sin embargo, la ASF identificó que en esos documentos no se incluyeron evaluaciones de indicadores, de impacto, estratégicas, a los programas presupuestarios relacionados con las obligaciones del Gobierno Federal, entre ellas las pensiones y jubilaciones y las aportaciones a la seguridad social; ni a los compromisos del Gobierno Federal, como son las obligaciones de

cumplimiento de resolución jurisdiccional y desastres naturales, debido a la falta de una metodología autorizada en la que se establezcan los criterios a considerar para elaborar el PAE, que le permita contar con una estrategia para que las dependencias y entidades de la APF cubran los diferentes tipos de evaluación y los vinculen con el proceso presupuestario.

La SHCP emitió 6 modelos de Términos de Referencia (TdR), que son documentos que se deben generar antes de llevar a cabo la evaluación externa establecida en el PAE y sirven como anexo técnico de la contratación de la instancia responsable de realizar la evaluación; sin embargo, la Secretaría no acreditó que son documentos oficiales emitidos por la unidad competente y de requisición obligatoria. Lo anterior propició que de las 55 evaluaciones a coordinar por la dependencia, 36 (65.4%) contaron con los TdR y 19 (34.6%) no.

De las 55 evaluaciones que, de acuerdo con el PAE17, serían coordinadas por la SHCP, se acreditó la realización de 39 (70.9%), las cuales fueron publicadas en el PTP. Las 16 (29.1%) evaluaciones restantes no fueron reportadas por la dependencia en dicho portal. La ASF verificó que de las 39 evaluaciones que se realizaron, 12 (30.8%) se efectuaron en 2017 y 27 (69.2%) en 2018. De éstas últimas, para 15 (55.6%) la SHCP no documentó la solicitud de prórroga correspondiente y para 12 (44.4%) sí; mientras que de las 16 evaluaciones sin registro en la Base de Datos, 14 (87.5%) presentaron la solicitud de prórroga y 2 (12.5%) no. En suma, de las 55 evaluaciones coordinadas por la Secretaría, 26 (47.3%) contaron con prórroga y 29 (52.7%) no.

Sin embargo, se determinó que de las 26 evaluaciones con prórroga para su entrega, el 57.7% (15 evaluaciones) no se realizó; el 30.8% (8 evaluaciones) se entregó en 2018, cuando la fecha autorizada por la Secretaría fue 2017; y sobre el 11.5% restante (3 evaluaciones), si bien se autorizó su entrega para 2018, no fue factible verificar que se entregaron en los plazos que la dependencia autorizó, debido a que en la Base de Datos de la SHCP no se identifican las fechas reales de entrega.

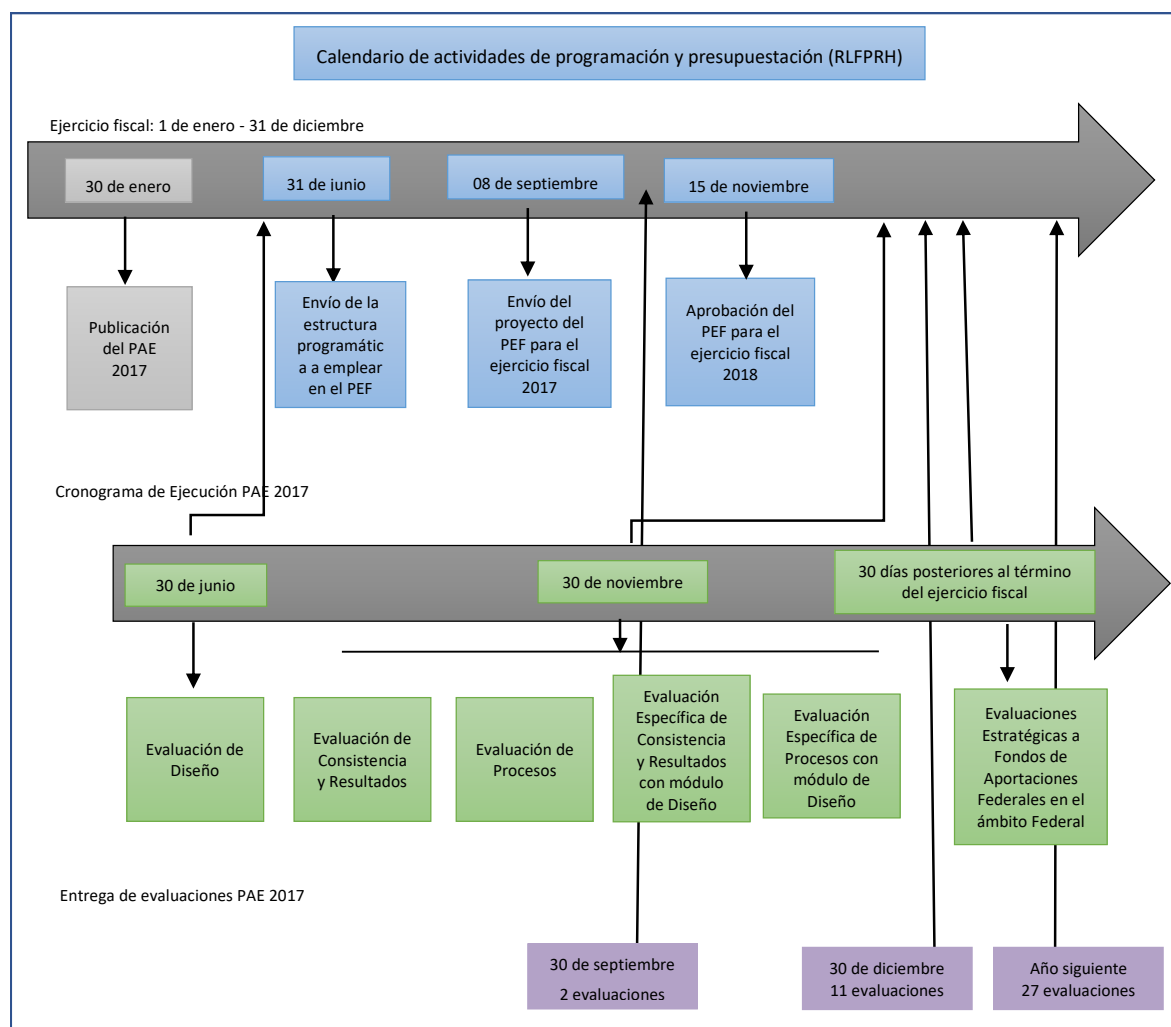
Destaca que las Áreas de Evaluación (AE) en Gobernación, Educación Pública, SEDATU, Energía, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Salud, SEMARNAT, CDI y PGR solicitaron más de una prórroga, sin que cumplieran con los plazos que la SHCP les autorizó.

En la ejecución de las evaluaciones se identificó una diferencia de 12 registros entre la base de datos del portal de la SHCP, consultada el 14 de noviembre de 2018, y la reportada en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del tercer trimestre de 2018, toda vez que en el PTP la dependencia consideró 5 evaluaciones de diseño, 5 evaluaciones de consistencia y resultados, una evaluación de procesos y otra específica de procesos con módulo de diseño, que ya no reportó en el informe referido.

En la vinculación de las evaluaciones que coordinó la SHCP con el ciclo programático-presupuestario, la dependencia señaló que en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto, corresponde a las dependencias y entidades de la APF observar las disposiciones del Manual de Programación y Presupuesto que la propia Secretaría emite, el cual establece que se debe considerar la información de desempeño para la determinación de los recursos de los programas presupuestarios. Al respecto, un propósito fundamental de las evaluaciones externas es vincular sus resultados con la programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente, la etapa de presupuesto termina el

último día del mes de julio; por ello, para que los resultados de las evaluaciones se vinculen con la presupuestación, éstas deben concluir antes de julio, como se muestra en la gráfica siguiente:

VINCULACIÓN DE LAS FECHAS DE LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018, CON EL CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PAE 2017



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Programa Anual de Evaluación 2017.

Conforme a los cronogramas de ejecución del PAE17, las evaluaciones de diseño son las únicas que se concluyen en junio, las cuales representaron el 41.8% de las 55 evaluaciones coordinadas por la SHCP, por lo que la Auditoría Superior de la Federación considera que aún está pendiente la vinculación de las evaluaciones con el proceso programático-presupuestario.

En cuanto al Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), se constató que se constituyó para apoyar el cumplimiento de la estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED. El contrato fue suscrito por la SHCP y el BANJERCITO el 15 de junio de 2017. El banco cobrará por el servicio 720.0 miles de pesos anuales, más el IVA, pagaderos por mensualidades vencidas, actualizados por el Índice Nacional de Precios al Consumidor o el indicador que lo sustituya.

Los fines del fideicomiso son, previa autorización del Comité Técnico, efectuar los pagos por las contrataciones de: 1) las evaluaciones que realicen las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, la SHCP o el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y 2) el desarrollo de las metodologías y modelos de términos de referencia por parte de la SHCP o el CONEVAL para que se utilicen en las evaluaciones referidas.

El Comité Técnico quedaría integrado por el titular de la UED, como presidente, los titulares de las direcciones generales de Programación y Presupuesto “A” y “B” y el fiduciario tendrá un representante en las sesiones con voz, pero sin voto.

Como resultado de la aprobación de las Reglas de Operación del Fideicomiso el primero de septiembre de 2017, el primero de noviembre del mismo año se modificó el PAE17, a fin de que las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales se entregaran entre un mes y 120 días después de la vigencia de los contratos correspondientes.

Con la revisión de las actas de las sesiones de 2017, se verificó que sólo se autorizó la contratación de una evaluación, la “Evaluación estratégica en el ámbito federal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” hasta por 3,132.0 miles de pesos (2,700.0 miles de pesos más IVA). Al cierre del presente informe, con el oficio 419-D-18-003 del 5 de diciembre de 2018, la SHCP informó que a esa fecha aún no se contaba con ningún informe final de evaluaciones pagadas con recursos del FIDEFAF, toda vez que estaban en proceso. Esto significa que el mecanismo después de 18 meses todavía no genera ninguna evaluación.

2017-0-06100-07-0066-07-020 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabore un documento donde se definan los criterios para la formulación del Programa Anual de Evaluación y lo someta a la autorización de la unidad correspondiente, a fin de establecer una estrategia para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cubran los diferentes tipos de evaluación, de acuerdo con las características de cada una de ellas, así como las obligaciones del Gobierno Federal, como son las pensiones y jubilaciones y las aportaciones a la seguridad social; y con los compromisos del Gobierno Federal, tales como las obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional y desastres naturales, en términos de lo establecido en el artículo 63, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Numeral Décimo Séptimo de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

2017-0-06100-07-0066-07-021 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule los modelos de los Términos de Referencia como documentos oficiales emitidos por la unidad correspondiente y de requisición obligada, a fin de garantizar que describen los objetivos general y específicos de la evaluación correspondiente; contienen las especificaciones técnicas y metodológicas para que el evaluador externo desarrolle la evaluación, y especifican los productos o entregables que el evaluador debe elaborar en el desarrollo de la evaluación, así como sus fechas de entrega, en términos de lo establecido en el artículo 63, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Norma Cuarta Información y Comunicación, Numeral 13 "Usar Información relevante y de calidad" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

2017-0-06100-07-0066-07-022 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca mecanismos de control que le permitan registrar y garantizar que las evaluaciones que le corresponde coordinar se realicen en las fechas que se establezcan en el Cronograma de Ejecución del Programa Anual de Evaluación o bien en las autorizadas en las prórrogas, a fin de evitar que las dependencias y entidades tengan plazos vencidos y posteriormente soliciten las prórrogas, o bien se den por no realizadas las evaluaciones, en términos de lo que se establezca en el Programa Anual de Evaluación y la Norma Cuarta Información y Comunicación, Numeral 13 "Usar Información relevante y de calidad" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

2017-0-06100-07-0066-07-023 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se coordine con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para incluir en la normativa que regula el Programa Anual de Evaluación medidas de apremio, a fin de que las dependencias y entidades cumplan con las disposiciones respectivas, tales como el Cronograma de Ejecución del Programa Anual de Evaluación o con las fechas de prórroga que se les otorga y la publicación de las mismas en internet y en los informes trimestrales, en términos de lo establecido en el artículo 63, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo que se establezca en el Programa Anual de Evaluación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

2017-0-06100-07-0066-07-024 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca mecanismos de control que le permitan garantizar que la información que reporta en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública se corresponda con la base de datos publicada en el Portal de Transparencia Presupuestaria, en los términos del 13 "Usar Información relevante y de calidad"

del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

2017-0-06100-07-0066-07-025 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca mecanismos de control que le permitan cumplir con las disposiciones del Programa Anual de Evaluación, en términos de vincular los resultados de las evaluaciones a los programas presupuestarios con el calendario de actividades de la programación y presupuestación del ejercicio fiscal correspondiente, a fin de articular los resultados de las evaluaciones realizadas como elemento relevante del Sistema de Evaluación del Desempeño, en términos de lo establecido en artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y lo que se establezca en el Programa Anual de Evaluación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

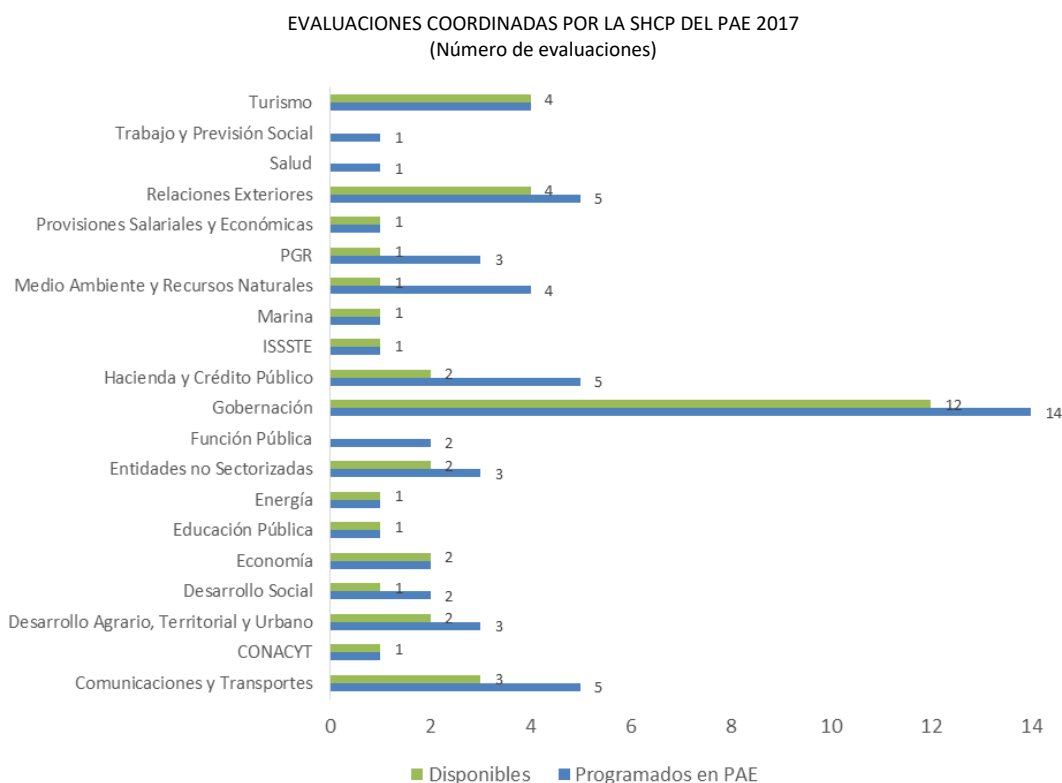
6. Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

La SHCP, junto con la SFP y el CONEVAL, emitió el "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" (mecanismo) en 2011, el cual fue aplicable en 2017, a fin de dar seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), derivados de las evaluaciones de los programas federales; sin embargo, éste se encuentra desactualizado y no está armonizado con las instancias encargadas de la coordinación de las tareas del PbR-SED, además de que no establece un plazo para que la secretaría envíe las problemáticas de los aspectos de carácter no social a las instancias competentes.

Sobre el particular, la SHCP señaló que se encuentra en proceso de elaboración una propuesta para actualizar de manera conjunta con el CONEVAL, el "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal" (Mecanismo), que incorpore, entre otros aspectos, definición de actores clave, plazos, y características de la información.

En 2017, la SHCP, junto con el CONEVAL, programó 321 evaluaciones en el Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, de las cuales se planificó que la secretaría coordinara el 18.7% (60); en tanto que el consejo el 81.3% (261) restante. De las evaluaciones coordinadas por la secretaría, el 40.0% (24) correspondió a evaluaciones en materia de diseño; el 23.3% (14), de consistencia y resultados; el 16.7% (10), de procesos; el 10.0% (6), específicas de procesos con módulo completo de diseño; 6.7% (4), estratégicas a fondos de aportaciones federales, y el 3.3% (2), específicas de consistencia y resultados con módulo completo de diseño.

Asimismo, mediante la revisión de los informes finales de las evaluaciones, disponibles en el portal de transparencia de la SHCP, se verificó que la entidad fiscalizada recibió el 66.7% (40) de las 60 evaluaciones del PAE17, como se observa en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP y las bases de datos "Evaluaciones PAE", disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos, así como la base "Evaluaciones" disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Programas/sed/evaluaciones.csv>, consultadas el 21 de noviembre de 2018.

PGR: Procuraduría General de la República.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

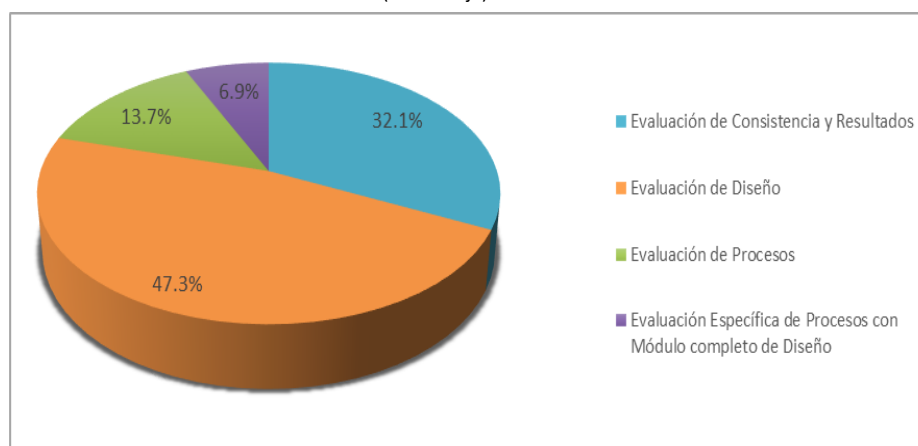
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El 30.0% (12) de las evaluaciones recibidas por la SHCP correspondió al ramo de gobernación; en tanto que los ramos de salud, trabajo y previsión social y función pública no reportaron los informes finales de las evaluaciones programadas en el PAE17. Las 20 evaluaciones faltantes de entregar (33.3%) correspondieron a informes que no se concluyeron en 2017, de conformidad con los plazos establecidos en el PAE de ese año, así como en los términos de referencia^{28/} establecidos por la SHCP.

De los 40 informes finales de las evaluaciones coordinadas por la SHCP del PAE17, el 20.0% (8) aún no tenía registrados los ASM en la base de datos de la SHCP, y el 80.0% (32) de los informes finales recibidos por la secretaría generaron 131 ASM, que registraron avance de su seguimiento en septiembre de 2018, derivados de 4 tipos de evaluación practicada, como se muestra a continuación:

^{28/} Los TdR se refieren a los términos de referencia que definen los objetivos, las características, los aspectos metodológicos y las fechas relevantes con las que serán realizadas las evaluaciones.

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA POR TIPO DE EVALUACIÓN DERIVADOS DEL PAE 2017
(Porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP y la base "Evaluaciones" disponible en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/DatosAbiertos/Programas/sed/evaluaciones.csv>, consultada el 21 de noviembre de 2018.

Las entidades y dependencias reportaron 190 ASM, derivados de 51 evaluaciones en 2017, coordinadas por la SHCP, cuyo avance fue registrado en 2018, en los que los temas reportados fueron para mejorar el diseño, cobertura, operación, resultados e indicadores de los programas presupuestarios (Pp) evaluados.

Asimismo, las dependencias y entidades reportaron 215 ASM con avance registrado del 100.0% en 2017, derivados de 48 evaluaciones en el periodo 2013-2016 coordinadas por la SHCP. De los aspectos concluidos, el 72.6% (156) fue específico; el 26.5% (57), institucional, y el 0.9% (2), interinstitucional.

El 71.6% (154) de los ASM concluidos en 2017 se derivó de los aspectos del ciclo 2016-2017; no obstante que se identificó una variación en la conclusión de los aspectos de hasta tres años después de su identificación, suscripción e inicio de su seguimiento, aun cuando la prioridad se clasificó como alta, por lo que existe una variación en la conclusión independiente del tipo y prioridad. Asimismo, de los 215 aspectos, el 48.8% (105) de los ASM concluidos en 2017, se generó para corregir actividades del programa; el 17.7% (38) para reorientar los programas, en términos del nivel Propósito de las MIR; el 15.8% (34) para modificar los apoyos de los programas; el 5.1% (11) para reforzar los programas por medio de sinergias con otros o por fusión; el 4.2% (9) fue una combinación de dos o más tipos de mejora para corregir, modificar, adicionar y reorientar los programas evaluados; no obstante, el 8.4% (18) de los ASM, no fue clasificado el tipo de mejora.

Las dependencias y entidades reportaron en septiembre de 2018 avances de 942 ASM derivados de evaluaciones de desempeño del periodo 2013-2017, de los cuales el 74.8% (705) estaba concluido a dicho corte; el 21.8% (205) registró un porcentaje de avance menor al 100.0%, y el 3.4% (32) restante correspondió a aspectos cancelados o fusionados, debido principalmente a que las

dependencias y entidades demostraron la no viabilidad de los mismos, aun cuando ellas las aceptaron y generaron. En los 705 ASM se observaron rezagos en la conclusión de hasta 3 años después de que se dio inicio con su seguimiento, aun cuando se establecieron las fechas compromiso de atención en los documentos de posicionamiento institucional y se trataron de aspectos de tipo específicos e institucionales a cargo de las unidades responsables de las dependencias y entidades; en tanto que de los 205 aspectos no concluidos se constató que los reportes de avances presentan una variación de hasta cuatro años a partir de que se inició con el proceso de seguimiento, como consecuencia de que el mecanismo no define un plazo perentorio para la conclusión, por lo que la ASF considera que la variación en la atención de los aspectos, sin considerar el tipo o nivel de prioridad, representa una limitante para la mejora y sincronía de los Pp con el proceso presupuestario.

Con la revisión de los ASM derivados de evaluaciones coordinadas por la SHCP, en el periodo 2013-2017, se constató que las dependencias y entidades omitieron reportar el tipo de mejora y el nivel de prioridad en 65 aspectos, de lo que se concluye que la información presenta deficiencias en términos de completitud, lo que evidencia un área de oportunidad en los mecanismos de la instancia coordinadora en la colaboración, generación y flujo de información de los programas evaluados.

En el periodo 2013-2017, la SHCP no ha ejercido su atribución para seleccionar un grupo de programas para analizar los resultados de las evaluaciones y el proceso de seguimiento a los ASM derivados de informes y evaluaciones externas, lo que limitó verificar la calidad y veracidad en la información reportada, así como su contribución en la solicitud de modificaciones o adiciones a los aspectos y a las acciones derivadas de éstos, con el objeto de mejorar el desempeño de los programas federales.

2017-0-06100-07-0066-07-026 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social, actualice el Mecanismo para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal y defina en éste los actores responsables conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de contar con las disposiciones necesarias en materia de seguimiento y evaluación del desempeño de las políticas públicas y programas de la Administración Pública Federal, en términos de lo establecido en el artículo 63, fracciones VI y XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-027 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, defina en el mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora un plazo perentorio para su conclusión o regule los plazos comprometidos para la atención en los documentos de posicionamiento institucional por parte de las entidades y dependencias, considerando el tipo de aspecto y el nivel de prioridad, y en su caso, les solicite las causas del rezago en la conclusión de los mismos, a fin de que los aspectos se

encuentren en sincronía con el proceso presupuestario, y que la información obtenida del seguimiento se tome en cuenta como parte de un proceso gradual y progresivo para mejorar los Programas presupuestarios y políticas públicas evaluadas, en términos de lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación; en los artículos 63, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y 110, párrafo cuarto, fracción VI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en el Numeral 6 del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

2017-0-06100-07-0066-07-028 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerza sus atribuciones relacionadas con la selección de un grupo de programas para analizar los resultados de las evaluaciones y el proceso de seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones externas, con el propósito de sugerir o solicitar modificaciones y adiciones a los aspectos y a las acciones que deriven de éstos, ya que la información reportada por las entidades y dependencias presentó deficiencias en términos de completitud, a fin de garantizar, como instancia coordinadora, esta cualidad en la información reportada y fortalecer los mecanismos de colaboración, generación y flujo de información de los programas evaluados para el adecuado desarrollo de los trabajos e informes derivados del proceso de evaluación, en términos de lo establecido en el numeral 17 del Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, y del Programa Anual de Evaluación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas implementadas.

7. Coordinación e implementación del SED en estados y municipios

En 2017, la SHCP entregó a la Cámara de Diputados el Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

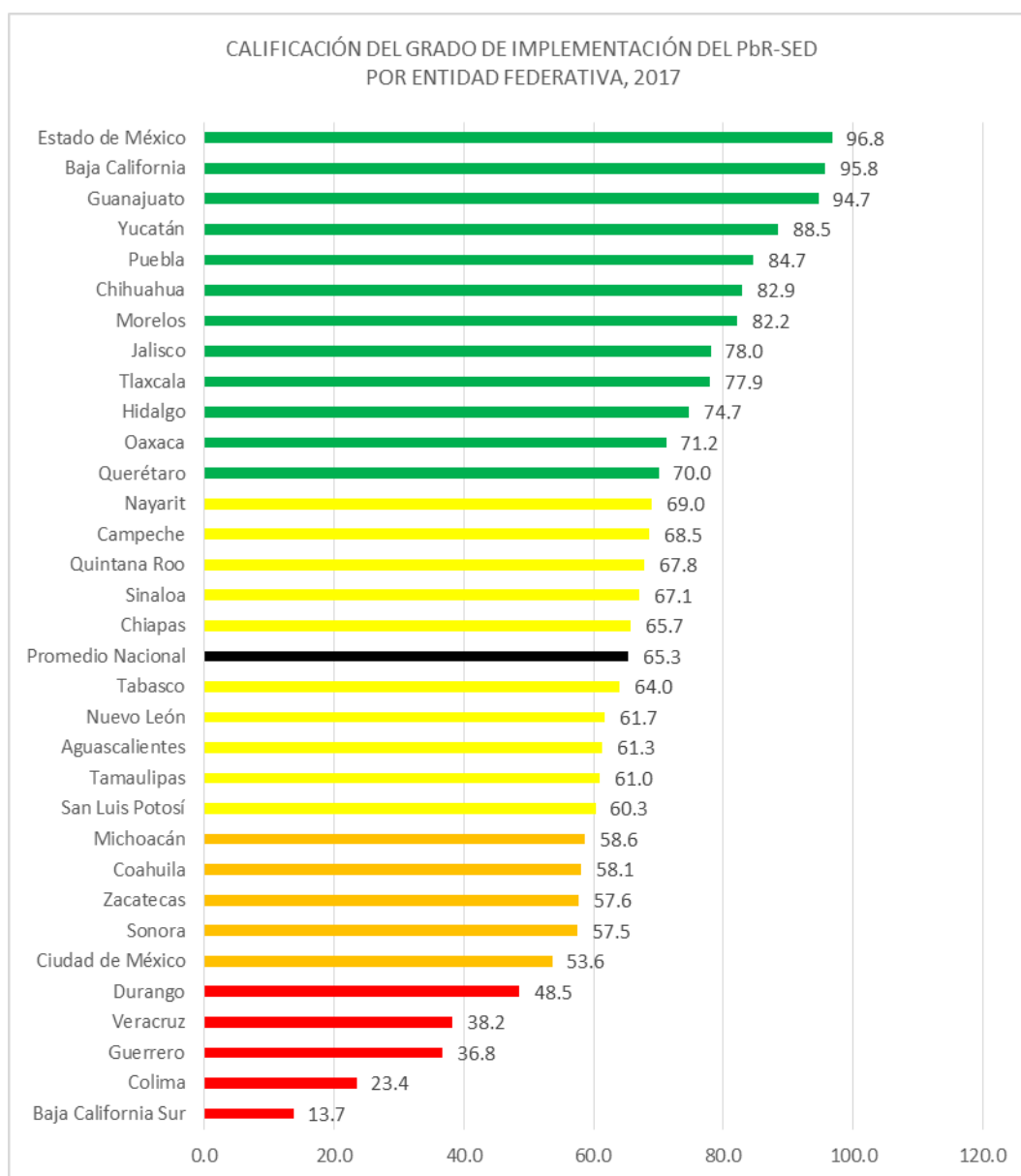
Se constató que en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 (PGCM), se estableció el Objetivo 2 Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado, con la Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED y la Línea de acción 2.4.3 Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En el informe de avances y resultados del PGCM de 2017 la SHCP reportó sobre la estrategia 2.4 que con el objetivo de contribuir a la consolidación de los principios del PbR-SED que permitan mejorar la calidad del gasto federalizado, el Gobierno de la República instrumenta cada año un diagnóstico que da a conocer el nivel de capacidades institucionales para la gestión del gasto y los avances en la implementación del PbR y del SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Sin embargo, para 2017, la SHCP no estableció objetivos y metas relacionados con la implementación y consolidación del PbR-SED, debido a que

carece de facultades para hacerlo, ya que los estados cuentan con el principio de soberanía, por lo que los resultados de los diagnósticos adquieren el carácter de sugerencias y recomendaciones y no son vinculantes. En razón de lo anterior se determinó que, ni el objetivo, ni la estrategia y la línea de acción del PGCM tuvieron seguimiento, ya que no se establecieron objetivos, metas ni indicadores para medir la contribución de la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y DTCDMX en la mejora de la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED, debido a que en los resultados de los diagnósticos no se informa al respecto.

La SHCP remite a cada entidad federativa, municipio y DTCDMX copia del diagnóstico, y se incluye información detallada con las principales fortalezas y avances, señalando los elementos a considerar para su consolidación, así como las principales áreas de oportunidad, de acuerdo con las respuestas y documentación soporte remitida a la SHCP.

De acuerdo con la información proporcionada por la SHCP, los mecanismos de coordinación con estados y municipios para la consolidación del PbR-SED son variados, como aquellos que permiten informar sobre el ejercicio de los recursos federales transferidos en entidades federativas, municipios y DTCDMX para los Ramos Generales 23 y 33 y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre otros. Además se contó con los programas de capacitación en materia de implementación y consolidación de PbR-SED para fortalecer las competencias de los funcionarios públicos.

Se analizó la información contenida en el diagnóstico para identificar el avance del PbR SED en las entidades federativas, la cual se muestra en la gráfica siguiente:

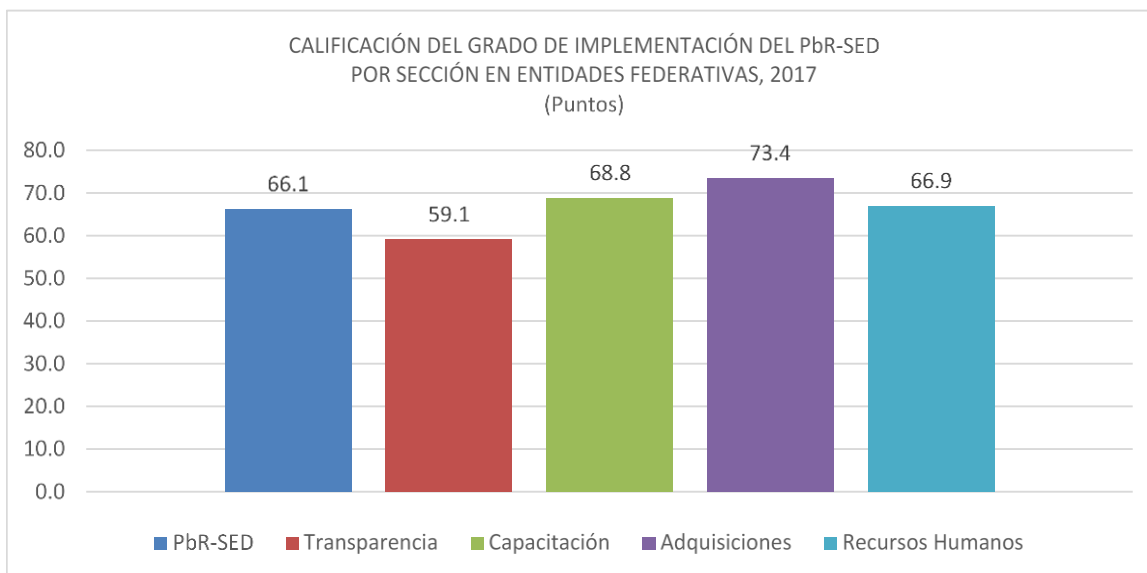


FUENTE: Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

Los resultados del diagnóstico realizado a las 32 entidades federativas demuestran que el promedio nacional del avance en la implementación del PbR-SED fue de 65.3 puntos, y arriba de éste se ubicaron 17 entidades y 15 por debajo. La mayor calificación obtenida fue de 96.8 puntos, correspondiente al Estado de México, mientras que la entidad con menor consolidación fue Baja California Sur con 13.7 puntos. Se determinó que 12 entidades alcanzaron un rango de calificación

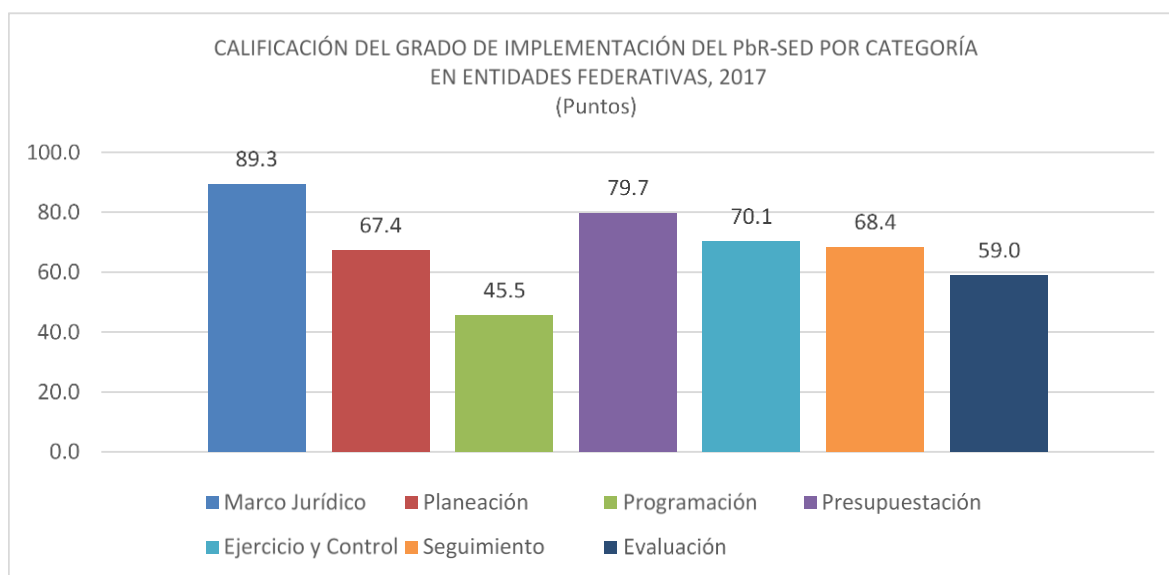
Alto (mayor a 70.0), 10 Medio Alto (entre 60.0 y 70.0) y 5 Medio Bajo (entre 50.0 y 60.0). Asimismo 5 entidades con rango Bajo, permanecen por debajo de los 50.0 puntos.

Se analizó la calificación promedio por cada una de las secciones que se revisan en el diagnóstico con los resultados que se muestran en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

De las seis secciones que abarca el diagnóstico (PbR-SED, Transparencia y Lenguaje Ciudadano, Capacitación, Adquisiciones, Recursos Humanos y Buenas prácticas), la que obtuvo una mejor calificación promedio a nivel nacional fue la de adquisiciones, con 73.4, y la de transparencia fue la más baja con 59.1. La sección PbR-SED, obtuvo 66.1 puntos, de la cual se analizaron las calificaciones obtenidas por cada categoría que lo conforma, y sus resultados se muestran en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

En el ámbito nacional el marco jurídico para el PbR-SED es el que se encuentra más avanzado en su consolidación con una calificación de 89.3, junto con la presupuestación con 79.7; mientras que la programación y la evaluación representan un área de oportunidad relevante, al obtener una calificación del 45.5 y 59.0, respectivamente.

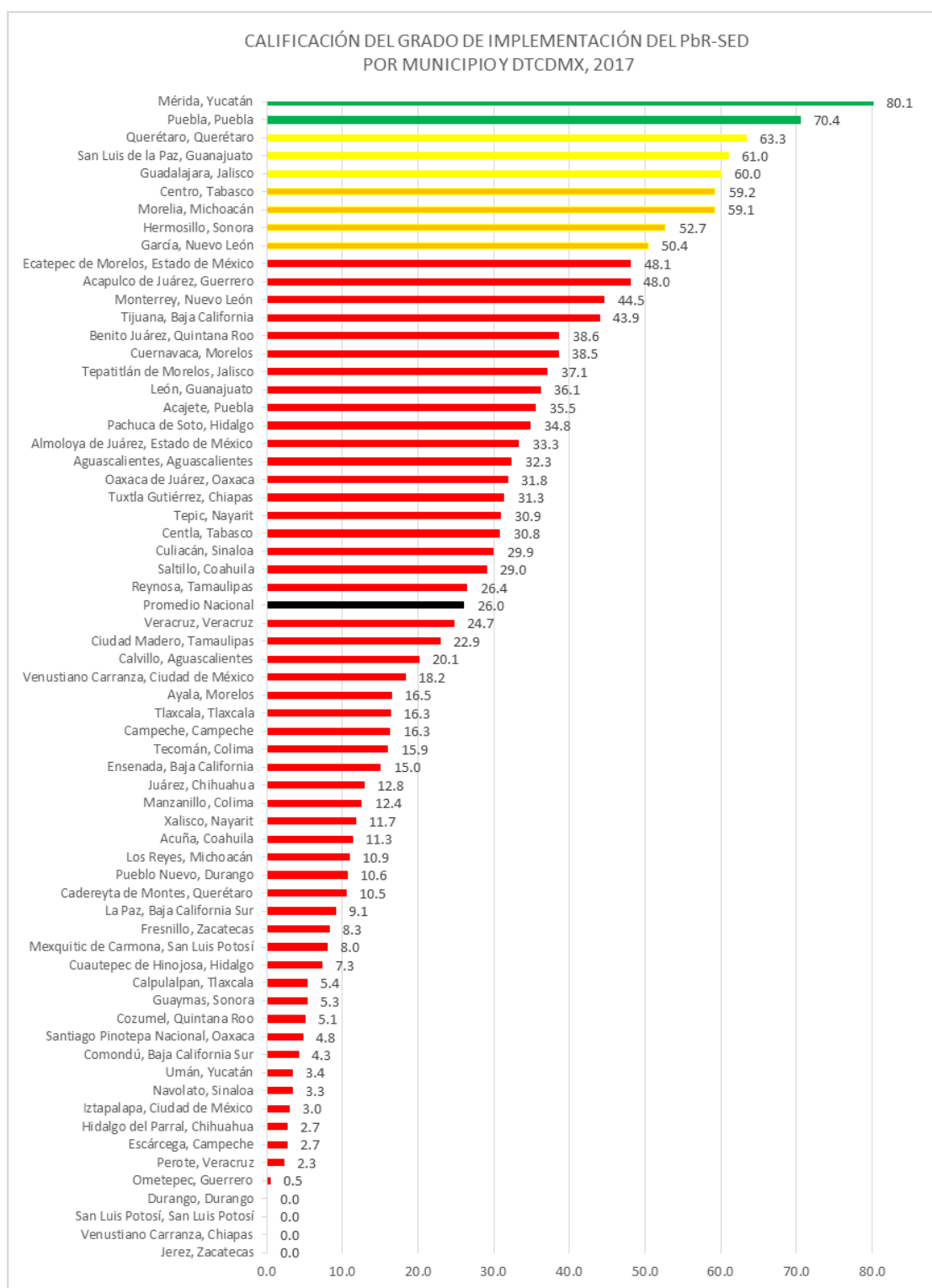
Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, la ASF realizó una serie de auditorías para determinar la implementación y operación adecuada del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado en las entidades federativas aplicando, entre otros procedimientos, uno respecto de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en el cual se hace una valoración del PbR-SED y los resultados contenidos en el diagnóstico. Al cierre del presente informe se habían completado las auditorías en 14 entidades que son: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Los resultados de auditoría fueron coincidentes con la calificación obtenida en el diagnóstico en 13 entidades, con excepción del Estado de Morelos, el cual obtuvo 91.3 puntos y se ubica en la octava posición de las 32 entidades federativas, lo cual no se justificó debido a que si bien presenta avances en el diseño operativo y metodológico del Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente en la vertiente del gasto federalizado, así como en su implementación, desarrollo y seguimiento, se determinaron deficiencias en los mecanismos de control respecto del proceso de la elaboración de las evaluaciones y seguimiento a las recomendaciones de los informes, a fin de asegurar que los resultados de las evaluaciones sean considerados para apoyar una gestión eficiente y transparente del gasto federalizado en la entidad.

En lo que respecta a los avances de las entidades federativas del periodo 2014-2017, se constató que durante el mismo la metodología empleada en los diagnósticos se ha modificado en cuanto a

las categorías, el número y contenido de las preguntas, sus criterios de asignación de puntaje y sus ponderaciones respectivas, por lo que los resultados cuantitativos de cada ejercicio no son comparables entre sí. Solamente se puede hacer una comparación entre los años 2016 y 2017 mediante la actualización de los resultados de acuerdo con los criterios de 2017, cuya principal modificación consiste en no conceder puntos a las respuestas de los cuestionarios que no presenten evidencia o que esta se considere insuficiente.

Del análisis de las calificaciones finales obtenidas por entidad federativa en el periodo 2016-2017 utilizando los criterios de 2017 se concluye que en 11 de las entidades la calificación ha disminuido, no así el promedio nacional, el cual tuvo un crecimiento de 5.2 puntos porcentuales. Destaca que en la mitad de las entidades la diferencia entre las calificaciones de los dos años es superior a 10 puntos porcentuales, en particular el caso de Guanajuato, Nuevo León, Michoacán, Tlaxcala, Sonora, Veracruz, Durango y Guerrero con diferencias de más de 20 puntos porcentuales. De las 32 entidades evaluadas, 13 mantuvieron el rango, mientras que de las 19 restantes destaca que 2 subieron de Bajo a Alto, y que 2 disminuyeron, al pasar del grado Medio Alto al Bajo de 2016 a 2017.

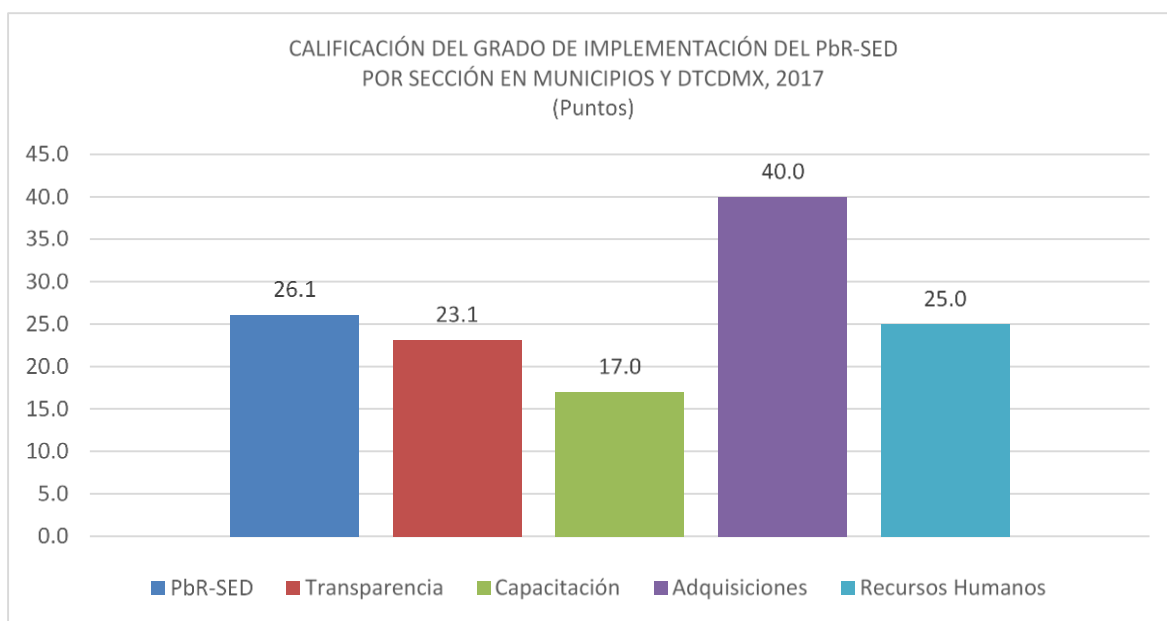
Para 2017, la SHCP seleccionó 62 municipios (dos por cada entidad) y 2 DTCDMX a fin de realizar el diagnóstico para evaluar el proceso de consolidación del PbR-SED, de acuerdo con un criterio poblacional eligiendo al de mayor población y al que cuenta como una población promedio a nivel estatal, al igual que en 2015 y 2016, por lo que se analizó a los mismos municipios durante los tres años. De los 64 seleccionados, 4 de ellos no proporcionaron información para realizar el diagnóstico, los cuales fueron Durango, Durango; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Venustiano Carranza, Chiapas y Jerez, Zacatecas. Con las calificaciones obtenidas se elaboró la gráfica siguiente:



FUENTE: Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

De los 58 municipios y dos DTCDMX en los que se realizó la evaluación, dos alcanzaron un rango alto con una calificación superior al 70.0, tres con un rango medio alto entre 60.0 y 69.9; cuatro con rango medio bajo entre 50.0 y 59.9 y los 51 restantes con rango bajo, lo que ubicó al promedio nacional en una calificación del 26.0, y que 28 municipios se encontraran por arriba de ésta y 36 por debajo.

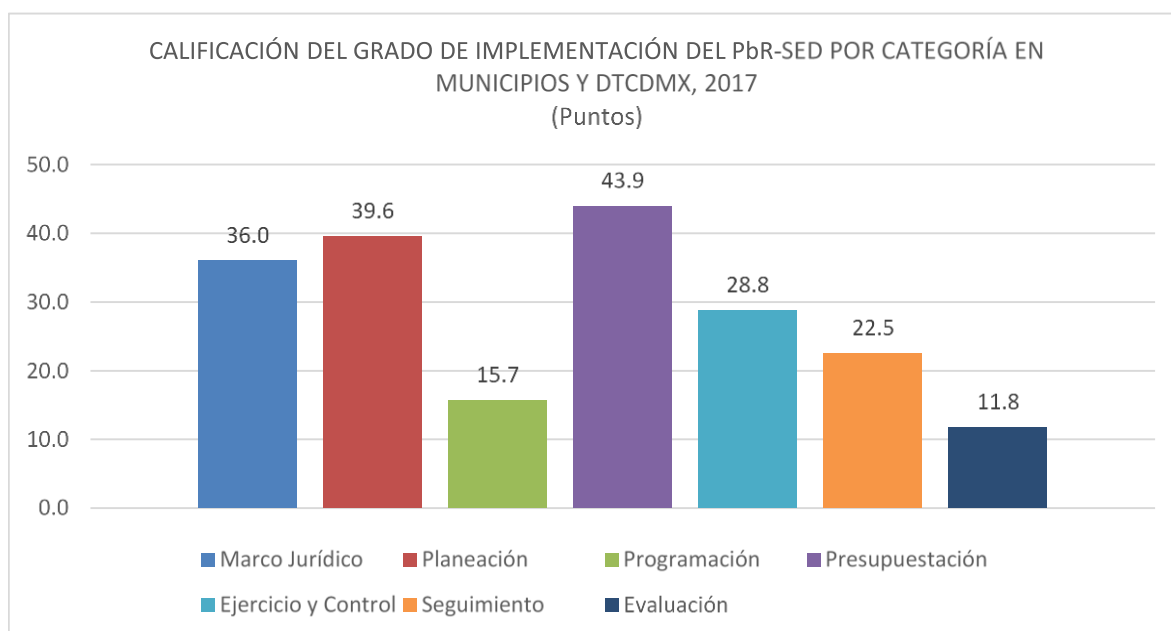
Se analizó el grado de implementación por cada una de las secciones del diagnóstico con los datos que se presentan en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

En promedio, la sección en la cual tienen más fortaleza los municipios y DTCDMX es en las adquisiciones; sin embargo, alcanzó una calificación de 40.0, lo que denota que existen áreas de oportunidad en todas las secciones.

En el caso de la correspondiente al PbR-SED, está alcanzó una calificación de 26.1, y se analizó la calificación de cada una de sus categorías con los resultados que se muestran en la gráfica siguiente:

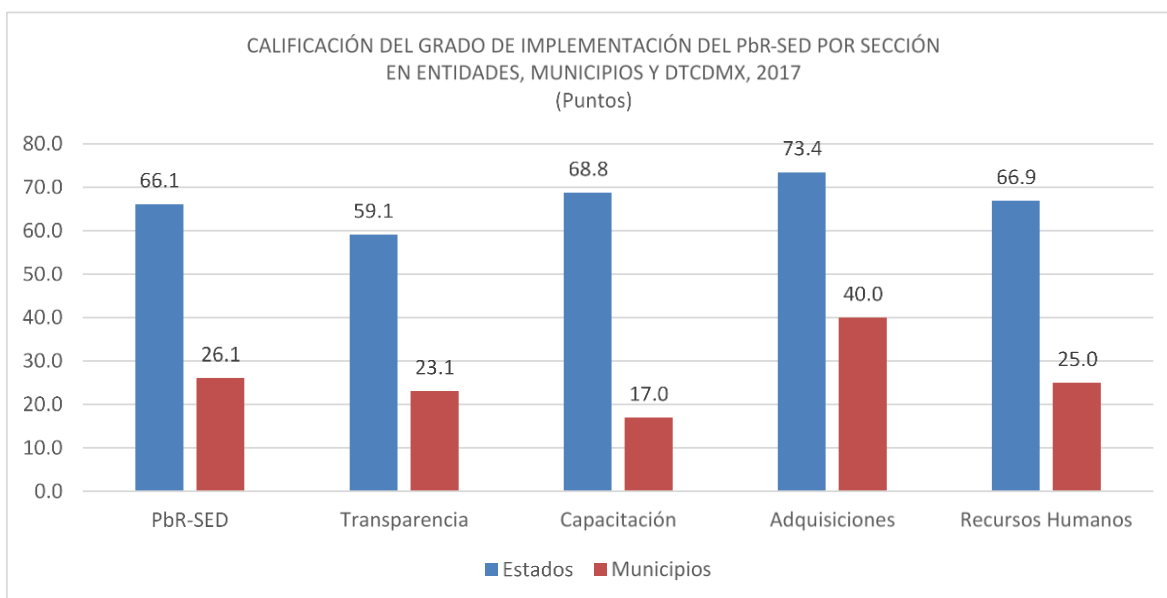


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

La programación y la evaluación son las que menor calificación lograron con 15.7 y 11.8, respectivamente; sin embargo, la presupuestación, aun cuando alcanzó la mayor puntuación, obtuvo un rango de avance bajo.

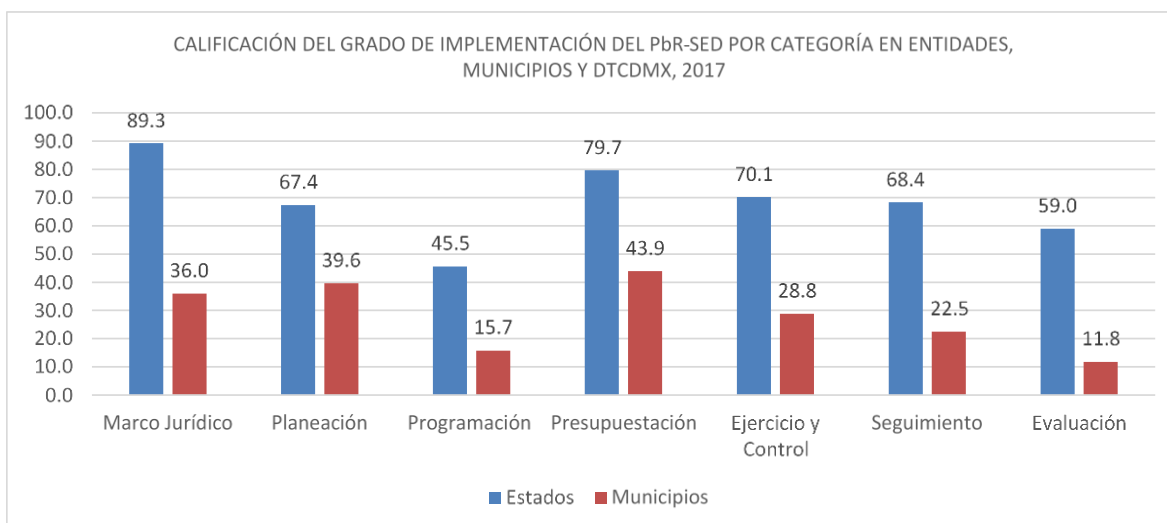
Para los municipios y DTCDMX en la comparación entre los resultados de 2016 y 2017 destaca que para 2017 la mitad de los municipios evaluados aumentó su calificación, 22 la disminuyeron y 10 no presentaron la información para realizar la comparación. Asimismo, 8 aumentaron en la valoración al pasar 3 de grado bajo a Medio Bajo, 1 de Medio Bajo a Medio Alto, 2 de Bajo a Medio Alto y destaca que 1 (Mérida) haya pasado de Bajo a Alto de 2016 a 2017.

Con el resultado de los diagnósticos realizados se realizó el análisis comparativo de las calificaciones obtenidas entre las entidades federativas y los municipios y DTCDMX para determinar las diferencias en el grado de implementación, con los resultados que se muestran en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

En todas las secciones que conforman el diagnóstico se encontró que la diferencia entre ambos niveles es de más de 30 puntos, lo cual denota que los gobiernos municipales tienen áreas de oportunidad en todos los rubros. En ambos niveles cuentan con la mayor calificación en la sección de adquisiciones y destaca que la capacitación es donde menor avances se muestra a nivel municipal con 17.0, mientras que el promedio de las entidades es de 69.8, la segunda sección mejor calificada en el ámbito estatal. En cuanto al PbR-SED, se determinó una diferencia de 40.0 puntos, por lo que se analizaron las calificaciones por categoría, con los resultados que se muestran a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de abril de 2017.

La información anterior muestra que existen asimetrías en el proceso de implementación del PbR-SED en los estados y municipios que alcanzan, en el caso del Marco Jurídico, más de 50.0 puntos, lo que denota áreas de oportunidad no sólo para los municipios, sino también para las entidades federativas, ya que de ellas depende la construcción del mismo. La programación y la evaluación son en ambos niveles las categorías que obtuvieron las calificaciones más bajas. A pesar de que en varias de las categorías evaluadas en los municipios están vinculadas a las acciones de los gobiernos estatales, ello no impide que puedan avanzar en la consolidación del PbR-SED.

En razón de lo anterior, se concluye que la implementación y consolidación del PbR-SED en entidades federativas, municipios y DTCMDX presenta áreas de oportunidad para subsanar los avances incipientes en la capacitación, los recursos humanos, la transparencia y en las etapas del proceso presupuestario.

2017-0-06100-07-0066-07-029 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine las causas por las cuales no se establecieron objetivos, indicadores y metas para medir el cumplimiento de la Estrategia 2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED, del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, e implemente los mecanismos a fin de contar con elementos para medir la contribución de la implementación y consolidación en del Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño en los Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con lo que se disponga en la planeación nacional y en los programas sectoriales del periodo 2019-2024, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

8. *Economía*

En 2017, mediante el Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público”, la SHCP previó que los programas presupuestarios cumplieran con sus objetivos y metas, y representó el 1.6% de los 47,648,721.9 miles de pesos erogados por la SHCP, al presentar un ejercicio del gasto de 760,893.1 miles de pesos, cifra mayor en 7.6% (53,505.8 miles de pesos) respecto del presupuesto aprobado de 707,387.3 miles de pesos; en tanto, el Pp P003 “Evaluación de los programas sociales”, estableció que las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo contaran con información sobre el estado de la Política de Desarrollo Social del país y representó 87.3% de las erogaciones del CONEVAL, al presentar un ejercicio del gasto de 269,264.9 miles de pesos, cifra menor en 189,176.3 miles de pesos, equivalentes a un 44.5%, respecto del presupuesto aprobado de 485,441.2 miles de pesos, debido principalmente a que la entidad ejerció el 32.9% (81,141.7 miles de pesos) de los 246,833.9 miles de pesos programados para el rubro de servicios personales, con lo que la SHCP y el CONEVAL reportaron las modificaciones derivadas de las adecuaciones presupuestarias.

Del total ejercido en 2017 por la SHCP en el Pp P002, el 77.5% (589,864.4 miles de pesos) del gasto se utilizó para servicios personales; el 22.0% (167,375.9 miles de pesos) se utilizó para gasto de operación; y el 0.5% (3,652.8 miles de pesos) fueron otros gastos corrientes; en tanto, de los recursos erogados por el CONEVAL en 2017 en el Pp P003, el 68.0% (183,123.2 miles de pesos) se destinó para gasto de operación, 30.1% (81,141.7 miles de pesos) para servicios personales y el restante 1.9% (5,000.0 miles de pesos) para otros gastos corrientes, por lo que las entidades promovieron el registro e información del gasto.

Además de los recursos destinados por medio del Pp P002 de la SHCP y el P003 del CONEVAL, de acuerdo con el artículo 7, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Oficialía Mayor o su equivalente en cada dependencia, por conducto de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o equivalente, o en su caso mediante la unidad administrativa que se establezca en los lineamientos interiores, será responsable de coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación respecto del gasto público.

En lo que respecta a las evaluaciones de los programas incluidos en el PAE17, las cuales se cubren con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad correspondiente, con la información disponible en el Portal de Transparencia Presupuestaria, proporcionada por la SHCP y la base correspondiente a las evaluaciones externas coordinadas por CONEVAL en el periodo 2013-2017, se identificó que, en 2017, el costo total de las evaluaciones realizadas en el marco del PbR-SED fue de 35,303.3 miles de pesos, de los cuales el 63.8% (22,516.6 miles de pesos) correspondió a evaluaciones coordinadas por la SHCP, el 24.5% (8,644.0 miles de pesos) a las coordinadas por el

CONEVAL ^{29/} y el 11.7% (4,142.7 miles de pesos) a las evaluaciones complementarias coordinadas por las dependencias encargadas de los Pp, como se muestra en el cuadro siguiente:

COSTO DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS POR ENTIDAD COORDINADORA, 2013-2017
(Miles de pesos de 2017 y porcentajes)^{1/}

Instancia Coordinadora	2013	2014	2015	2016	2017	Total general	TMCA
CONEVAL	24,979.6	1,091.3	43,269.5	15,933.1	8,644.0	93,917.5	(23.3)
Otra ^{2/}	8,343.1	9,985.3	5,773.6	2,125.7	4,142.7	30,370.4	(16.1)
SFP	6,820.8	8,772.5	25,638.9	n.a.	n.a.	41,232.2	n.a.
SHCP	14,229.7	8,693.7	67,245.7	16,949.4	22,516.6	129,635.1	12.2
Total	54,373.2	28,542.8	141,927.7	35,008.2	35,303.3	295,155.2	(10.2)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información del Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, México 2018.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1183 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

^{2/} Corresponden a evaluaciones complementarias.

$$TMCA = \left[\left(\frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] * 100$$

De 2013 a 2017, el total de recursos destinados para las evaluaciones externas realizadas en el marco del PbR-SED decreció 10.2% en promedio anual, al pasar de 54,373.2 miles de pesos en 2013 a 35,303.3 miles de pesos en 2017, en consecuencia, de los descensos presentados en los montos ejercidos para la realización de las evaluaciones coordinadas por CONEVAL y las evaluaciones complementarias, las cuales disminuyeron 23.3% y 16.1% en promedio anual, respectivamente.

Con la revisión del costo de las evaluaciones realizadas en el periodo 2013-2017 y la calificación obtenida con el MSD en el año 2017 de los Pp evaluados, se constató que las dependencias y entidades destinaron 295,155.2 miles de pesos para la realización de 614 evaluaciones externas, de éstas 344 Pp fueron tomados en cuenta para la calificación con el MSD y de su revisión se identificaron mejoras en la calificación alcanzada en el año 2017 respecto de la obtenida en el año en que se programó la evaluación externa, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

^{29/} Debido a diferencias entre la información proporcionada por el CONEVAL y lo reportado en el Portal de Transparencia Presupuestaria, se utilizó la información de este último con el objetivo de homogeneizar los criterios de la información por presentar.

COSTO Y NÚMERO DE EVALUACIONES EXTERNAS REALIZADAS EN EL MARCO DEL PbR-SED, 2013-2017

(Unidades, porcentajes y miles de pesos de 2017 ^{1/})

Concepto	PAE						TMCA
	2013	2014	2015	2016	2017	Total	
Pp evaluados con calificación en el MSD							
Costos	17,678.3	17,301.5	61,955.4	31,362.1	32,016.9	160,314.2	16.0
Núm. Evaluaciones	70	17	133	87	37	344	(14.7)
Pp evaluados sin calificación en el MSD							
Costos	36,694.9	11,241.3	79,972.3	3,646.1	3,286.4	134,841.0	(45.3)
Núm. Evaluaciones	126	23	108	8	5	270	(55.4)
Total							
Costos	54,373.2	28,542.8	141,927.7	35,008.2	35,303.3	295,155.2	(10.2)
Núm. Evaluaciones	196	40	241	95	42	614	(32.0)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información del Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, México, 2018.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1183 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

Si bien se observa que la realización de evaluaciones externas repercute en una mejora en la calificación en el MSD, ésto no puede verificarse para la totalidad de los recursos erogados, ya que el 44.0% (270) no fueron calificados por el modelo en el año en que se programó la evaluación o en 2017, teniendo éstas un costo de 134,841.0 miles de pesos, lo cual representó el 45.7% de total de recursos destinados a este fin, por lo que la ASF considera que no es posible conocer el impacto en la operación de los Pp y su repercusión en la calificación del MSD.

Como resultado del análisis realizado, la ASF concluye que no es posible determinar los recursos destinados para la operación del PbR-SED, ya que, las unidades de evaluación de las dependencias realizan otros procedimientos, con lo cual el monto ejercido por éstas no es exclusivo de la política, además el CONEVAL utiliza el presupuesto asignado mediante el Pp P003 “Evaluación de los Programas Sociales” para la medición de la pobreza, la cual no forma parte de los procesos del PbR-SED.

2017-0-06100-07-0066-07-030 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice una evaluación de costo beneficio del Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de identificar los

recursos ejercidos para su operación y contribución en la mejora de los programas presupuestarios, la calidad del gasto, el cumplimiento de objetivos y el uso de la información en el proceso presupuestario, en términos del Numeral décimo sexto inciso e de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

9. Generación y uso de la información de desempeño en el ciclo programático presupuestario

La ASF analizó que, durante el periodo comprendido de 2013 a 2017, la información sobre la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios fuera comprensiva y consistente, a efecto de que pudiera incorporarse al proceso decisonal; que los ejecutores del gasto público acreditaran su uso en las fases ciclo programático-presupuestario, y las deficiencias normativas en la integración de la información de desempeño, como se muestra en las páginas subsecuentes.

Respecto de la consistencia de la información de desempeño, se identificó que, de 2013 a 2017, el gasto público estuvo asociado a 1,337 programas presupuestarios, de los cuales 341 se mantuvieron sin cambios en la estructura programática y cuyo detalle se muestra en el cuadro siguiente:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL GASTO PROGRAMABLE PARTICIPANTES DEL PBR-SED QUE SE MANTUVIERON SIN CAMBIOS EN SU ESTRUCTURA DURANTE 2013-2017

(Número de Programas Presupuestarios)

Núm.	Nombre Ramo	Total	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T	U	W
	Ramos Autónomos	28	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	2	0	6	0	4	2	9	0	0	0	0
1	Poder Legislativo	4											2						2				
3	Poder Judicial	1																	1				
22	Instituto Nacional Electoral	10													2		1	1	6				
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	7					4								1		1	1					
41	Comisión Federal de Competencia Económica	3							1						1		1						
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	2													1		1						
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	1													1								
	Ramos Administrativos	203	16	1	0	0	46	2	8	0	0	0	30	1	22	1	23	20	3	17	0	13	0
2	Oficina de la Presidencia de la República	5													1		1	3					
4	Gobernación	20					8						2		1	1	1	6	1				
5	Relaciones Exteriores	4					1						1		1		1						
6	Hacienda y Crédito Público	12			1		4	1	1				1		1		1	2					
7	Defensa Nacional	18	14										2		1				1				
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	9					1		1				2		1		1					3	
9	Comunicaciones y Transportes	23					7		3				9		1		1			1		1	
10	Economía	3											1		1		1						
11	Educación Pública	9					4		1				1		1		1					1	
12	Salud	13					2		1				1		1		1	2		3		2	
13	Marina	5	2										2		1								
14	Trabajo y Previsión Social	6					2								1		1	1		1			
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	7					2							1	1		1	1				1	
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	14					2		1				2		1		1	2	1	1		3	
17	Procuraduría General de la República	13					9						2		1		1						
18	Energía	4					1								1		1	1					
20	Desarrollo Social	17					1						1		1		1	1		10		2	
21	Turismo	5						1					2		1		1						
27	Función Pública	6											1		1		4						
31	Tribunales Agrarios	4					2								1		1						
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	3													1		1	1					
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	3													1		1			1			
	Ramos Generales	53	0	0	0	0	0	0	0	0	9	9	0	0	1	2	1	0	21	0	4	6	0
19	Aportaciones a Seguridad Social	19										9							5		4	1	
23	Provisiones Salariales y Económicas	22															2		16			4	
25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	4									1				1		1					1	
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	8									8												
	Ramos Generales (Gasto No Programable)	24	0	0	4	19	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Deuda Pública	9				9																	
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	4			4																		
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	1									1												
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	10				10																	
	Entidades de Control Directo	27	0	0	0	0	4	0	0	0	0	12	4	0	3	0	2	0	0	0	0	0	2
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	10					1					3	3		1		1						1
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	17					3					9	1		2		1						1
	Ramos Autónomos																						
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	3													1		1	1					
32	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	3					1						1		1								

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Cartera de Programas Presupuestarios de la SHCP y el Análisis de Egresos 2017.

De los 341 programas presupuestarios que no tuvieron modificaciones en el periodo 2013-2017, el 59.5% (203) correspondió a ramos administrativos, el 15.6% (53), a ramos generales, el 8.2% (28), a autónomos, el 7.9% (27), a Entidades de Control Directo, el 7.0% (24), a gasto no programable de los ramos generales y el 1.8% (6), al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (3) y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (3).

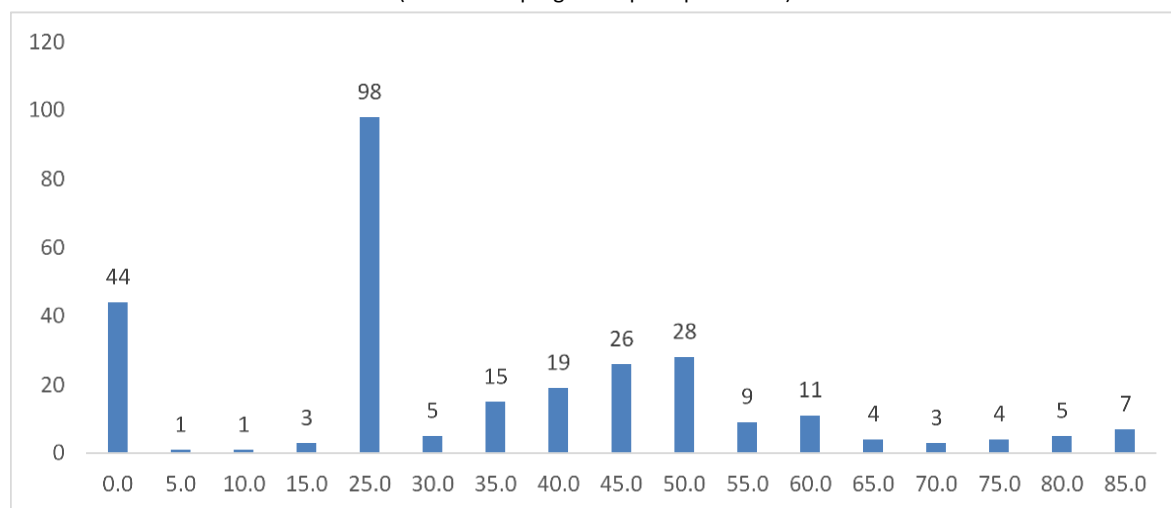
Para el análisis de la integración de la información del desempeño se excluyeron los 28 Pp que correspondieron a ramos autónomos, los 24 Pp de la categoría de gasto no programable y los 6 del TFJA y el INEGI, debido a que no formaron parte del gasto programable de la APF.

Para cada año de revisión, se verificó que el programa presupuestario en cuestión fue incluido dentro del PAE, si atendió o no ASM que derivaron de las evaluaciones, que sus indicadores fueron evaluados por el CONEVAL (sólo cuando corresponden a Desarrollo Social) y si su MIR fue evaluada por la SHCP (cuando no corresponden a Desarrollo Social), y si tuvo resultados registrados en el MSD.

Con base en lo anterior, la ASF realizó un ranking de los 283 programas presupuestarios del gasto programable de la APF, considerando que 0.0% significó que el Pp no tuvo información de su desempeño y 100.0% que contó con toda la información de las variables analizadas.

Los resultados del ranking se muestran en el gráfico siguiente:

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL GASTO PROGRAMABLE DE ACUERDO AL PORCENTAJE
DE INFORMACIÓN SOBRE SU DESEMPEÑO, 2013-2017
(Número de programas presupuestarios)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información contenida en las bases de datos del Analítico de Egresos, el Programa Anual de Evaluación, los Aspectos Susceptibles de Mejora, la Evaluación de Indicadores del CONEVAL, la Evaluación de la MIR de la SHCP y los resultados del Modelo Sintético de Desempeño.

NOTA: Considera a 283 Pp que no tuvieron cambios en la estructura programática de 2013 a 2017.

Se identificó que, a 2017, el 51.9% (147) de los 283 Pp analizados presentaron 25.0% o menos de la información sobre su desempeño, el 32.9% (93) tuvieron entre el 30.0% y el 50.0%; 11.0% (31), entre el 55.0% y el 75.0% y 4.2% (12) más del 80.0%. Asimismo, 15.5% (44) no presentó información alguna sobre su desempeño.

Dada la variabilidad del registro de la información sobre el desempeño de los programas presupuestarios, el contar con el 100.0% de los datos del desempeño es poco probable, no obstante, valores cercanos a ese porcentaje dan cuenta de mayor cantidad de información comprensiva y consistente del desempeño.

Con el análisis de la información del desempeño se observó que su disposición se incrementó 7.9% en promedio anual, al pasar de 27.7% a 37.9%, como se muestra en el cuadro siguiente:

INFORMACIÓN CONSISTENTE SOBRE EL DESEMPEÑO												
Variables analizadas	2013		2014		2015		2016		2017		TMCA	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
PAE	7	2.5	7	2.5	40	14.1	28	9.9	34	12.0	48.5	48.0
ASM	13	4.6	32	11.3	42	14.8	56	19.8	39	13.8	31.6	31.6
Indicadores o MIR	61	21.6	62	21.9	64	22.6	121	42.8	121	42.8	18.7	18.6
MSD	232	82.0	232	82.0	232	82.0	232	82.0	232	82.0	0.0	0.0
Porcentaje promedio de información sobre el desempeño ^{1/}	27.7		29.4		33.4		38.6		37.6		7.9	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información contenida en las bases de datos del Analítico de Egresos, el Programa Anual de Evaluación, los Aspectos Susceptibles de Mejora, la Evaluación de Indicadores del CONEVAL, la Evaluación de la MIR de la SHCP y los resultados del Modelo Sintético de Desempeño.

^{1/} Porcentaje calculado como el promedio del PAE, ASM, Indicadores o MIR y MSD, por año.

Se comprobó que, de 2013 a 2017, la variable que tuvo un mayor incremento fue el PAE, ya que creció en 48.5% en promedio anual, de 7 a 34 Pp incluidos en el mismo, cuyo aumento tuvo un efecto en el registro de ASM, los cuales crecieron a una tasa media anual de 31.6%, de 13 Pp con registro de aspectos en 2013 a 39 en 2017. Se verificó que en el caso de la revisión de los indicadores y de la MIR, aumentaron de 61 a 121 Pp con esta cualidad, por lo que su incremento fue de 18.7%.

En el caso del MSD, se mantuvo constante en el periodo analizado, ya que 232 Pp registraron información sobre esta variable.

La evidencia estadística indica que, a pesar de que los Pp incrementaron la información sobre su desempeño, la fragmentación y falta de consistencia de las variables con las que se genera la información del desempeño de los programas presupuestarios dificulta que ésta se integre al proceso programático presupuestal del gasto público.

Respecto de los Pp con información del desempeño de 2013 a 2017 por cada uno de los ramos del gasto programable, se presenta en el cuadro siguiente:

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS SEGÚN PORCENTAJE DE DISPONIBILIDAD DE
INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO, 2013 - 2017
(Número de programas presupuestarios)

Núm.	Nombre Ramo	Total general	Porcentaje de información disponible del desempeño																
			0.0	5.0	10.0	15.0	25.0	30.0	35.0	40.0	45.0	50.0	55.0	60.0	65.0	70.0	75.0	80.0	85.0
	Total	283	44	1	1	3	98	5	15	19	26	28	9	11	4	3	4	5	7
2	Oficina de la Presidencia de la República	5	5																
4	Gobernación	20					4		1	4		7			4				
5	Relaciones Exteriores	4					2			1	1								
6	Hacienda y Crédito Público	12	1				2		5		4								
7	Defensa Nacional	18					17				1								
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	9	1				4				1				1		2		
9	Comunicaciones y Transportes	23					5	1	2	6	1	5	2	1					
10	Economía	3					2		1										
11	Educación Pública	9					2			2		3	1	1					
12	Salud	13					4	1		1		3			1	1		2	
13	Marina	5					3		1	1									
14	Trabajo y Previsión Social	6					2						1	2			1		
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	7					3			1		2			1				
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	14					4			2	1	3	2	1	1				
17	Procuraduría General de la República	13					4		3		5		1						
18	Energía	4					3				1								
19	Aportaciones a Seguridad Social	19	2				17												
20	Desarrollo Social	17					3				1		1			1	1	3	7
21	Turismo	5					2					3							
23	Provisiones Salariales y Económicas	22	13				5			1	3								
	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	4	1					2			1								
25																			
27	Función Pública	6			1		2					1		2					
31	Tribunales Agrarios	4					2					1	1						
	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	8							2		6								
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	3					3												
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	3					2									1			
50	Instituto Mexicano del Seguro Social	10	6			3	1												
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	17	15	1				1											

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información contenida en las bases de datos del Analítico de Egresos, el Programa Anual de Evaluación, los Aspectos Susceptibles de Mejora, la Evaluación de Indicadores del CONEVAL, la Evaluación de la MIR de la SHCP y los resultados del Modelo Sintético de Desempeño.

1/ Porcentaje calculado como el promedio del PAE, ASM, Indicadores o MIR y MSD, por año.

Se identificó que, a 2017, de los 147 Pp analizados que presentaron el 25.0% o menos de la información sobre su desempeño, la mayor proporción se ubicó en los ramos: 2 “Oficina de la Presidencia de la República” (5 de 5 Pp), 6 “Hacienda y Crédito Público” (3 de 12 Pp); 7 “Defensa Nacional” (17 de 18 Pp); 8 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” (5 de 9 Pp); 19 “Aportaciones a Seguridad Social” (19 de 19 Pp); 23 “Provisiones Salariales y Económicas” (18 de 22 Pp); 25 “Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos” (1 de 4 Pp); 50 “Instituto Mexicano del Seguro Social” (10 de 10 Pp), y 51 “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado” (16 de 17 Pp).

Respecto de los 93 que tuvieron entre el 25.0% y el 50.0% de la información del desempeño, el mayor número de Pp se ubicaron en los ramos: 4 “Gobernación” (12 de 20 Pp); 6 “Hacienda y Crédito Público” (9 de 12 Pp); 9 “Comunicaciones y Transportes” (15 de 23 Pp); 17 “Procuraduría General de la República” (8 de 13 Pp), y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (8 de 8 Pp).

Respecto de los 31 Pp que tuvieron del 55.0% al 75.0% de la información desempeño, la mayor proporción se ubicó en los ramos: 4 “Gobernación” (4 de 20 Pp); 8 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” (3 de 9 Pp); 9 “Comunicaciones y Transportes” (3 de 23 Pp); 14 “Trabajo y Previsión Social” (4 de 6 Pp); 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales” (4 de 14 Pp), y 20 “Desarrollo Social” (3 de 17 Pp).

Los 12 Pp con más del 80.0% de información del desempeño se ubicaron en los ramos: 20 “Desarrollo Social” y 12 “Salud”. En el ramo 20 “Desarrollo social” éstos fueron: S057 “Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)”; S065 “Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas”; el S070 “Programa de Coinversión Social”; S071 “Programa de Empleo Temporal (PET)”; S174 “Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”; S176 “Pensión para Adultos Mayores”; S241 “Seguro de vida para jefas de familia”; S052 “Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.”; S053 “Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)”, y S061 “Programa 3 x 1 para Migrantes”. En el ramo 12 “Salud” el S039 “Programa de Atención a Personas con Discapacidad”, y U005 “Seguro Popular”. En dichos casos, no significó que su desempeño fuera adecuado, pero sí que se tuvieran mayores condiciones para ser evaluados.

Respecto de los 44 Pp que no contaron con alguna de las variables analizadas, éstos se ubicaron en los ramos: 2 “Oficina de la Presidencia de la República”; 6 “Hacienda y Crédito Público”; 8 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”; 19 “Aportaciones a Seguridad Social”; 23 “Provisiones Salariales y Económicas”; 25 “Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”; 50 “Instituto Mexicano del Seguro Social”, y 51 “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

Considerando un umbral del 75.0% de disponibilidad de información del desempeño, se considera que 16 de los 283 Pp analizados por la ASF pudieran tener condiciones de evaluabilidad del gasto y, en esos casos, la información del desempeño tendría efectos en las decisiones tomadas en el ciclo programático presupuestario. Los 44 Pp que no contaron con información de su desempeño constituyen un área de riesgo para el uso de los recursos públicos, ya que no están en condiciones de vincular su desempeño con las asignaciones presupuestarias.

En cuanto al uso de la información de desempeño en el ciclo programático-presupuestario, para identificar que los ramos administrativos del gasto programable hicieron uso de la información del desempeño, la ASF requirió a las 17 dependencias y a la Procuraduría General de la República lo siguiente:

1. Manual de procedimientos de Oficialía Mayor y sus Direcciones Generales vigentes en 2017, especificando en cuáles procedimientos relacionados con las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio de recursos, control, evaluación y rendición de

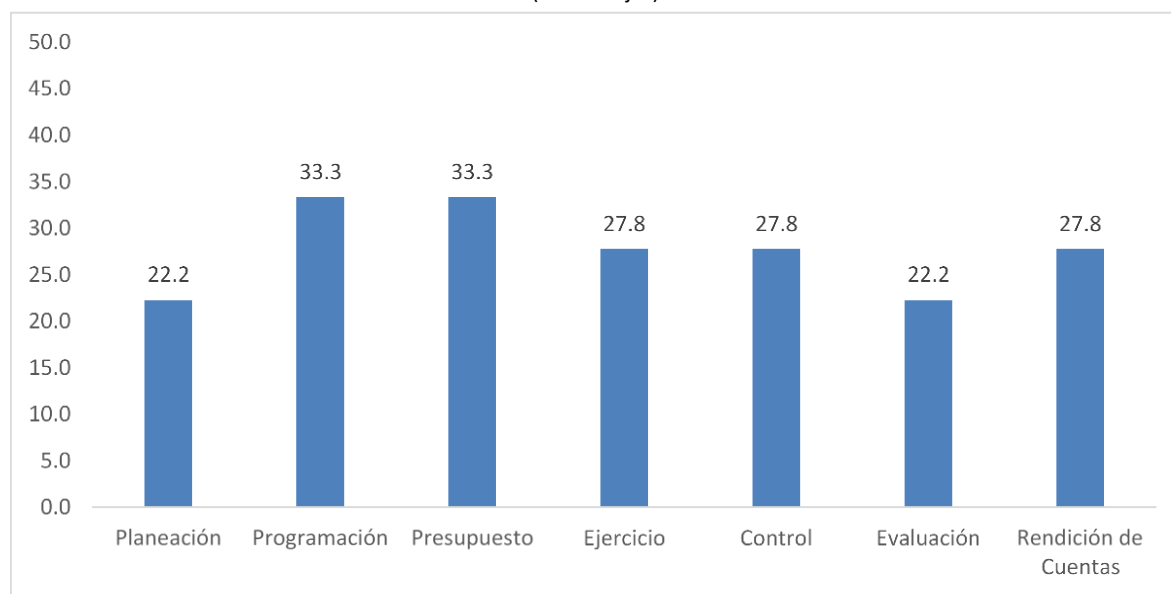
cuentas del gasto público, se incluyó el uso de la información del Sistema de Evaluación del Desempeño para llevarlas a cabo.

2. Informes remitidos por la SHCP que fueron utilizados para realizar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas.
3. Documentación que acredite que la información del SED de los programas operados por estas dependencias (Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño (MSD); Programa Anual de Evaluaciones (PAE); Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPPG); Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE); validación de las MIR, evaluaciones de Políticas Públicas entre otros) fue tomada en consideración en el ciclo programático-presupuestario para el Ejercicio de los recursos de 2017 en cada una de las fases siguientes: Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio de los Recursos, Control, Evaluación y Rendición de Cuentas.

En la información remitida se buscó identificar que en su normativa se definan las acciones por realizar durante el ciclo programático presupuestario para integrar la información del desempeño.

Se constató que, a 2017, 11 de las 18 (61.1%) dependencias no tenían establecido en sus manuales de procedimientos los mecanismos mediante los cuales se incorporaría la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario; en 4 (22.2%) lo tenían establecido en todas las fases y en 3 (16.7%) se definió su uso en alguna de las fases de dicho ciclo. A continuación, se muestra el porcentaje de dependencias que especificaron el uso de la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario:

PORCENTAJE DE DEPENDENCIAS QUE DEFINIERON LAS ACTIVIDADES A REALIZAR DURANTE EL CICLO PROGRAMÁTICO PRESUPUESTARIO, CONSIDERANDO LA INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO, 2017
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los manuales de procedimientos de Oficialía Mayor y sus Direcciones Generales.

Se comprobó que, en la fase de planeación, el 22.2% (4) de las 18 dependencias establecieron los mecanismos para incorporar la información del desempeño en esa fase; el 33.3% (6) en la programación; 33.3% (6) en la presupuestación; 27.8% (5) en el ejercicio del gasto; 27.8% (5) en su control; 22.2% (4) en la evaluación, y 27.8% (5) en la rendición de cuentas.

Para determinar la utilidad de la información sobre el desempeño de los Pp y su uso en el proceso presupuestario se consultó a la Cámara de Diputados al respecto. Con el análisis de las opiniones de las diferentes Comisiones de la Cámara sobre las consideraciones del PPEF, se determinó que tanto los análisis como las recomendaciones se refieren a aspectos presupuestales y en ninguna de las 12 opiniones analizadas se encontraron referencias sobre el desempeño de los programas presupuestarios, ya que en todas se hacen sugerencias sólo de carácter presupuestario, particularmente sobre ampliaciones de recursos a algunos de los Pp que corresponden al ámbito de cada comisión. Asimismo, se analizó la información contenida en los Análisis a los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, realizados por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, los cuales son remitidos a las diferentes comisiones de la Cámara y no se encontró que en sus análisis se haga referencia a la información del desempeño de los programas presupuestarios, sino que se enfocan en las cuestiones presupuestarias, por lo que no se pudo determinar su utilidad en la conformación del PEF.

Se identificó que, no obstante que existieran atribuciones para incorporar la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario, ninguna dependencia acreditó su uso de forma sistemática y consistente.

Asimismo, el CONEVAL acreditó que elabora documentos específicos para apoyar la planeación nacional y el proceso programático; sin embargo, la SHCP no acreditó el uso de la información generada por el Consejo en cada fase del ciclo programático presupuestal.

En ese sentido, se observó que, si bien el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño establece las disposiciones de carácter general para la integración de la información del desempeño en cada fase del ciclo programático presupuestal, no se establece de qué forma se integrará en el marco operativo de la dependencias y entidades.

La ASF concluye que la ausencia de definición de los mecanismos mediante los cuales se incorporará la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario ha ocasionado que su generación se refleje en el mero cumplimiento procedimental sin contribuir a que las políticas públicas se desarrollen con base en evidencia científica y las buenas prácticas internacionales.

Sobre el particular, la SHCP informó que analizará la factibilidad de actualizar el Acuerdo, así como de emitir disposiciones complementarias que fomenten y regulen el uso, por parte de las dependencias y entidades de In APF, de la información de desempeño (como indicadores, metas, evaluaciones, índices y auditorías de desempeño, entre otra) de los Pp para la formulación de anteproyectos y proyecto de PEF.

Respecto de las deficiencias normativas en la integración de la información de desempeño, a partir de los resultados de las auditorías 66-GB y 272-DS, la ASF identificó cuáles fueron las limitantes para incorporar la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario y que se constituyen en áreas de oportunidad para reformar el marco normativo, como se muestra a continuación:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

INSUMOS, PRODUCTOS Y DIFICULTADES PARA INCORPORAR LA INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO AL CICLO PROGRAMÁTICO PRESUPUESTARIO, 2017

Conceptos	Planeación	Programación	Presupuestación	Ejercicio y Control	Seguimiento	Evaluación	Rendición de cuentas
Insumos	Proyecto de PND	Anteproyectos de las entidades, dependencias y ramos autónomos	Proyecto de PEF	Decreto de PEF	Presupuesto de egresos modificado	Informes trimestrales	Informes Trimestrales
	Criterios para la elaboración de los Programas que derivan de PND	Estructura programática a emplear	Estructura programática autorizada por la SHCP	Calendarios de Ministración de Recursos	Información del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación	Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
		Solicitudes de Programas y Proyectos de Inversión	Techos presupuestarios con base en el Decreto de Austeridad	Matrices de Indicadores de Resultados con metas modificadas	Información del desempeño de los programas presupuestarios		Informes de Evaluación de los Pp y Políticas Públicas
		Compromisos plurianuales	Ampliaciones líquidas al PPEF	Convenios y bases de desempeño			Aspectos Susceptibles de Mejora
		Fichas de Indicadores de Desempeño		Adecuaciones presupuestarias			
		Matrices de indicadores de Resultados actualizadas					
Productos	Plan Nacional de Desarrollo	Estructura programática autorizada por la SHCP	Decreto PEF	Presupuesto Modificado	Informes mensuales	Aspectos Susceptibles de Mejora	Portal de Transparencia presupuestaria
	Programas derivados del PND	Anteproyecto de PEF	Calendarios de Ministración de Recursos	Metas de indicadores modificadas	Informes trimestrales	Resultados del MSD	Portal de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal
	Programa de Mejora de Gestión (SFP)	Matrices de Indicadores para Resultados (MIR)	MIR para el ejercicio fiscal		Cuenta de la Hacienda Pública Federal		Portales de Informes de la SHCP y del CONEVAL
Dificultades para incorporar la información del Desempeño al ciclo programático presupuestario.	La aprobación del PND durante el primer año del periodo de elección, Las dependencias coordinadoras de sector y la SHCP para las entidades no coordinadas, orientan y coordinan la planeación; sin embargo, éstas no acreditan el uso de la información del MSD durante esta etapa.	La fusión, eliminación o resectorización de los programas presupuestarios carece de criterios o lineamientos. El 20% de los Proyectos de Inversión no están vinculados a cuando menos un programa presupuestario. Los programas derivados del PND no se vinculan en su totalidad con los programas presupuestarios. Los plazos establecidos para la elaboración y entrega de las Fichas de Monitoreo y Evaluación no permiten vincularlas con el diseño de la estructura programática a emplear en el PEF. Las recomendaciones emitidas para mejorar la calidad de la MIR y de los indicadores no son atendidas por las dependencias. Existen MIR clasificadas como "Pre Factibles" o "No Factibles" que carecen de recomendaciones, toda vez que la atribución es potestativa. La SHCP no establece cuáles matrices e indicadores revisará durante el ejercicio fiscal.	Los plazos establecidos para la elaboración y entrega de las Fichas de Monitoreo y Evaluación no permiten vincularlas con las etapas del proyecto de elaboración PEF, pues existe un desfase entre unas y otras. La asignación del presupuesto a los programas presupuestarios no se asocia con el cumplimiento de las metas establecidas en los indicadores. Las actividades institucionales no corresponden con las funciones definidas en la LOAPF o en las normas reglamentarias.	La revisión de las MIR y los indicadores carecen de un mecanismo homogéneo y consistente entre el CONEVAL y SHCP. El seguimiento de las recomendaciones emitidas a las MIR como a los indicadores es muy limitado dada la falta de sistematización. Los informes de las evaluaciones se entregan de forma desfasada lo que limita su alineación con el ciclo programático-presupuestal.	Las justificaciones presentadas en los informes trimestrales no establecen un vínculo entre las modificaciones al presupuesto y el cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios. Las opiniones de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados a las adecuaciones presupuestales mayores al 5% no son obligatorias. El 65.1% de los indicadores tuvieron un cumplimiento de 85% a 115%, el 18.2% superiores al 115% y 16.7% por debajo del 85%. No se mide el impacto social de los programas, y sólo en el 1.8% de éstos se valora la economía y en el 3.1%, la calidad.	El MSD no evalúa la totalidad de los programas presupuestarios del universo que estableció. El universo del MSD no considera las Empresas Productivas del Estado. No existe un procedimiento en el que se establezca que la SHCP debe verificar la información usada en el MSD. El MSD no mide la calidad del gasto. A mayor número de variables, la ponderación de éstas en el MSD afecta la valoración global de los programas presupuestarios. No hay plazos para la conclusión de los ASM. No están definidos los mecanismos para realizar la verificación del cumplimiento de los ASM.	Se conoce el avance y cumplimiento de las metas a través de lo reportado en los indicadores asociados las MIR; sin embargo, no se reporta el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas. La información del avance en el cumplimiento de las metas no es consistente con su soporte documental. No se informa sobre el impacto social de los programas.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los resultados de las auditorías 66-GB y 272-DS, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, respectivamente.

Con base en los resultados de las auditorías practicadas a las entidades coordinadoras de la política pública del PbR-SED, se identificó que existieron deficiencias que se constituyen en áreas de oportunidad para la consolidación del Presupuesto basado en Resultados.

En términos generales, se identificó que la Planeación Nacional tiene un proceso de reinicio sexenal sin que se establezcan objetivos y metas transexenales que permitan alinear los programas presupuestarios hacia éstos; en el caso de la SHCP que se encarga de la planeación de las entidades no coordinadas, éstas no acreditan el uso de la información del MSD para esta fase.

En el caso de la programación se carece de criterios para realizar modificaciones a la estructura programática y debido a la extemporaneidad de la elaboración del PND, no todos los Pp se encuentran alineados a éste ni a los programas sectoriales. Es preciso que las Fichas de Monitoreo y Evaluación se constituyan en un elemento que permee a la totalidad de los Pp de la APF, y que se vinculen con el diseño de la estructura programática.

En el caso de la presupuestación, la ASF concluye que es necesario que las asignaciones presupuestarias se asocien en mayor medida al cumplimiento de las metas nacionales y que las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se justifiquen en mayor medida hacia el cumplimiento de esos fines y que exista una mayor publicidad y transparencia sobre los fines por los que los legisladores adecuan los gastos proyectados por la SHCP.

En el ejercicio y control, la entidad de fiscalización superior concluye que es necesario que se homologue el proceso de revisión de la MIR y que se fortalezca el seguimiento de los indicadores mediante modificaciones de los sistemas de la SHCP; también, es pertinente que se cumplan los plazos para la entrega de las evaluaciones comprometidas en el PAE.

Para el caso del seguimiento, se considera necesario que la SHCP redefina los formatos mediante los cuales se justifican las adecuaciones presupuestarias realizadas en el ejercicio del gasto público, con la finalidad de que se informe sobre el efecto de éstas en el cumplimiento de objetivos y metas.

Es preciso fortalecer el papel de la Cámara de Diputados en el ejercicio del gasto público, con la finalidad de que emita las opiniones necesarias sobre las adecuaciones realizadas al presupuesto aprobado que fueron mayores al 5.0%, a fin de que se constituya en un contrapeso a las asignaciones discrecionales del Poder Ejecutivo.

En la fase evaluación, la ASF considera necesario rediseñar el Modelo Sintético de Información del Desempeño, a fin de que amplíe el universo de Pp que valorará, que diseñe variables que permitan evaluar la calidad del gasto público y que existan mecanismos para que la SHCP verifique la información reportada por las dependencias. También, es necesario que tanto el CONEVAL como la SHCP actualicen el Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, a fin de que éste defina los plazos para la conclusión de los ASM considerando su prioridad y tipo, además de que se consideren mecanismos para la verificación del cumplimiento de los compromisos de mejora adoptados por los ejecutores del gasto.

En la fase de rendición de cuentas, es pertinente que se diseñen mecanismos para conocer el cumplimiento de los objetivos de los Programas Sectoriales, ya que sólo se informa sobre el cumplimiento de los indicadores asociados a éstos; además, se considera necesario que en esta etapa, se cuente con un mecanismo de verificación documental de la información que se reporta, ya que no fue consistente la documentación soporte con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

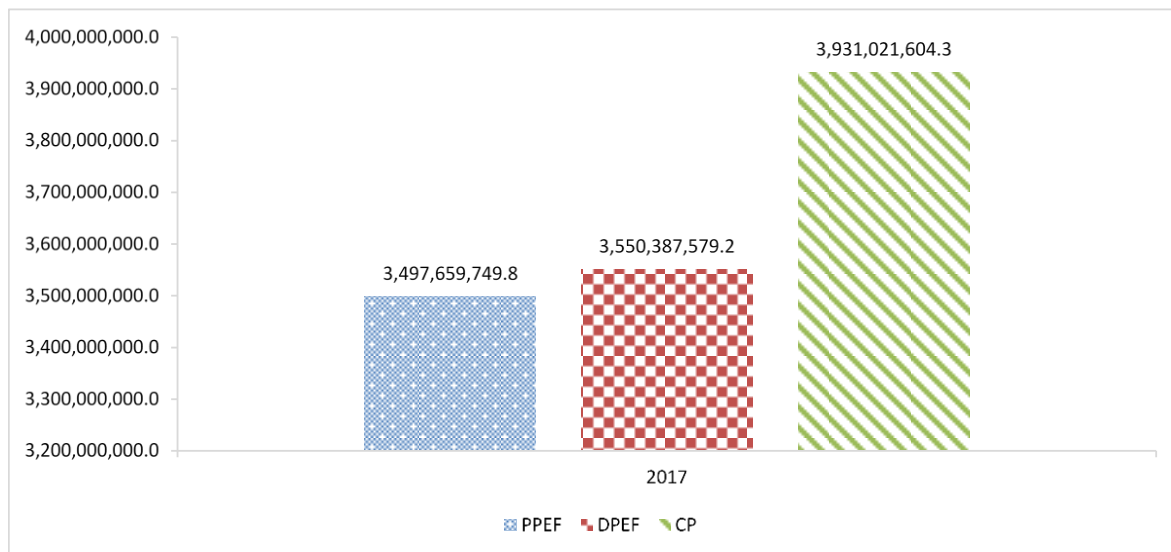
2017-0-06100-07-0066-07-031 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, analice la pertinencia de expedir un manual de aplicación general, criterios o disposiciones en materia de Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño, que especifique las actividades y mecanismos de que deberán disponer los ramos presupuestales para incorporar la información del desempeño de los Programas presupuestarios que estén bajo su administración, que permita vincular el ciclo programático presupuestal con el Sistema de Evaluación del desempeño, para impulsar el logro de los resultados previstos en sus objetivos y metas respectivos e integrar de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos, en términos de lo dispuesto en el artículo 63, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Numeral 8, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados obtenidos.

10. Inercialidad del gasto

Con la revisión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se constató que, para 2017, la Secretaría proyectó un gasto programable de 3,497,659,749.8 miles de pesos, el cual se incrementó en 1.5% (52,727,829.4 miles de pesos) tras su aprobación, y que al finalizar el ejercicio, reportó egresos por 3,931,021,604.3 miles de pesos, cifra superior en 10.7% (380,634,025.1 miles de pesos) al presupuesto aprobado y en 12.4% (433,361,854.5 miles de pesos) respecto de lo proyectado, como se muestra en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO PROYECTADO, APROBADO Y EJERCIDO, 2017
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información reportada en el Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos 2017.

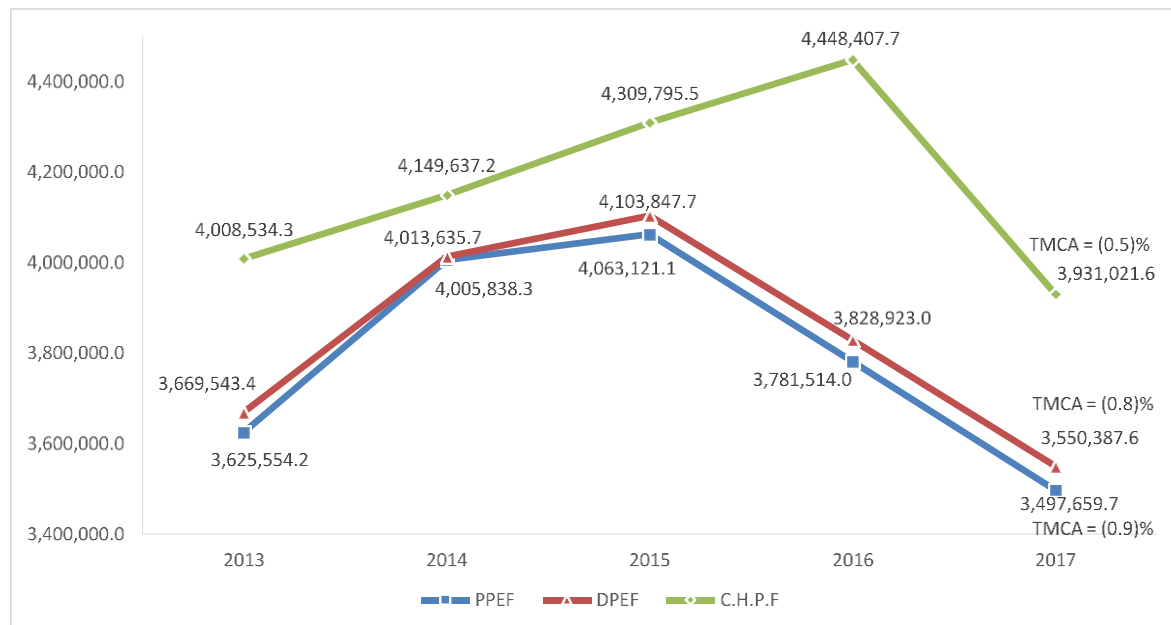
PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

DPEF: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

CP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Se determinó que el incremento de 1.5% (52,727,829.4 miles de pesos) en el PEF fue el saldo neto de ampliaciones por 60,041,443.1 miles de pesos y reducciones por 7,313,613.8 miles de pesos, realizadas por la Cámara de Diputados. Sin embargo, ésta no acreditó que se realizaran y justificaran con la finalidad de impulsar el logro de los objetivos y metas anuales con objeto de hacer más eficiente el proceso de evaluación del PEF.

La tendencia del presupuesto proyectado, aprobado y ejercido en el periodo 2013-2017 se muestra en la gráfica siguiente:

PRESUPUESTO PROYECTADO, APROBADO Y EJERCIDO, 2013-2017
(Millones de pesos de 2017)^{1/}

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2013 a 2017.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 con el índice implícito del PIB de 1.1989 para 2013; 1.1488 para 2014; 1.1183 para 2015, y de 1.0616 para 2016.

PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

DPEF: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

C.H.P.F.: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

$$TMCA = \left[\left(\frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{2}} - 1 \right] * 100$$

De 2013 a 2017, la diferencia entre el presupuesto ejercido y proyectado fue positiva, con un incremento en promedio anual de 3.1%, al pasar de 382,980.1 millones de pesos en 2013 a 433,361.9 millones de pesos en 2017, lo que demuestra que en la elaboración del presupuesto proyectado no se utiliza información sobre el recurso ejercido en años anteriores, sino que es construido de forma inercial, sin reflejar su comportamiento real, lo que predispone a una deficiente planeación y aprobación del gasto público.

Se constató que, en 2017, la SHCP contó con el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP) para el registro y autorización de las ampliaciones y reducciones al PEF, mediante el cual recibió 7,467 solicitudes, de las cuales 72.4% (5,406) fue aceptado por un monto de 832,194,319.6 miles de pesos, 79.1% del total, y 27.6% (2,061) fue rechazado por un monto de 220,404,720.0 miles de pesos, 20.9% del total solicitado.

De las solicitudes de adecuación aceptadas, 79.7% (4,311) se gestionó en el periodo del 11 de enero de 2017 al 20 de diciembre de 2017, mientras que 20.3% (1,095) se tramitó entre el 21 de diciembre de 2017 y el 27 de febrero de 2018 por un monto de 206,960,189.1 miles de pesos, a pesar de que

no deberían gestionarse mediante el sistema de control de adecuaciones, ya que sólo se deben autorizar en el periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 20 de diciembre, por lo que las 1,095 adecuaciones autorizadas fueron gestionadas de forma extemporánea, sin que la Secretaría justificara su autorización, excediendo el plazo establecido.

De acuerdo con la SHCP, en 2017 los mecanismos que se establecieron para el control y registro de las adecuaciones presupuestarias se integraron mediante el sistema de adecuaciones presupuestarias;^{30/} sin embargo, existieron deficiencias entre la información obtenida mediante el sistema y lo reportado en la Cuenta Pública 2017: no existió registro de solicitudes de ampliación del presupuesto correspondiente a los ramos: Poder Judicial, Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Información Nacional Estadística y Geográfica; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Tribunales Agrarios, mismos que registraron ampliaciones por un monto de 66,631,595.2 miles de pesos en la Cuenta Pública 2017; ni del registro de solicitudes de reducción del presupuesto correspondiente al ramo de Tribunales Agrarios, mismos que registraron reducciones por un monto de 31,770.5 miles de pesos en la Cuenta Pública 2017. Se identificó una diferencia de 141,303.1 miles de pesos de ampliaciones entre lo registrado en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias y lo reportado en la Cuenta Pública 2017, así como una diferencia de 386,791,366.6 miles de pesos por reducciones presupuestarias.

Se identificó que, en 2017, se solicitaron ampliaciones al presupuesto del Ramo 6 “Hacienda y Crédito Público” por 31,539,460.0 miles de pesos, de los cuales 79.5% (25,065,415.7 miles de pesos) fue autorizado y 20.5% (6,474,044.3 miles de pesos) fue rechazado.

Se constató que las justificaciones de las variaciones del gasto no permiten identificar de qué manera dichas adecuaciones presupuestarias contribuyeron al mejor cumplimiento de los objetivos de los Pp de los ejecutores del gasto; además, se comprobó que, en 2017, la SHCP no recibió opiniones por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública respecto de las adecuaciones realizadas por un monto mayor del 5.0% del presupuesto total de los ramos que registraron adecuaciones. La ASF considera conveniente fortalecer la participación del Poder Legislativo en el seguimiento del PEF, a fin de que éste se constituya en un contrapeso de las adecuaciones discrecionales del gasto público autorizadas por la SHCP y que se acredite la contribución de dichas adecuaciones al cumplimiento de las metas y objetivos nacionales.

Se identificó que el Ramo General 23, correspondiente a Provisiones Salariales y Económicas, ejerció 255,634,704.8 miles de pesos más que los 131,865,621.2 miles de pesos aprobados. En el periodo 2013-2017, el recurso aprobado se incrementó en promedio anual 9.3%, al pasar de 92,449,224.2 miles de pesos en 2013 a 131,865,621.2 miles de pesos en 2017, mientras que el presupuesto ejercido creció en promedio anual 27.3%, al pasar de 147,593,160.4 miles de pesos en 2013 a 387,500,326.0 miles de pesos en 2017, y persiste un sobreejercicio de recursos en todo el periodo

^{30/} De acuerdo con la SHCP, los mecanismos que se establecieron para el control y registro de las adecuaciones presupuestarias se establecieron en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP), con reglas y parámetros para la validación de información presupuestaria, flujos de trabajo, campos de justificación, así como el apartado de información soporte para cuando fuera necesario contar con información adicional.

de referencia, lo que indica la constante ampliación de recursos a este ramo, que se incrementa año con año. En ese periodo, no se identificó un posicionamiento de la Cámara de Diputados, respecto del mayor ejercicio de ese ramo y las explicaciones presentadas en el “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos por Clasificación Funcional Programática” no establecen la vinculación entre las modificaciones al presupuesto del Ramo y el cumplimiento de los objetivos y metas de sus Pp.

En 2017, de los 56 Pp del Ramo 23, 42 ejercieron recursos, de los cuales 42.9% (18) registró ampliaciones a su presupuesto, 50.0% (21) tuvo reducciones y 7.1% (3) se mantuvo sin movimientos. Respecto de los 18 con ampliaciones se observó que 11.1% (2) contó con MIR, mientras que 88.9% (16) estuvo exento de ella. De los programas con MIR, uno cumplió su meta mientras que el otro no tuvo información disponible del avance en el indicador. De los programas exentos de MIR se constató que 93.8% (15) cumplió la meta, mientras que 6.2% (1) no la cumplió.

En cuanto a los 21 Pp con reducciones, 14.3% (3) tuvo MIR, del cual uno alcanzó su meta, uno no lo hizo y el último no contó con información. Los 18 Pp restantes registraron una FID, de los cuales 7 cumplieron la meta, 9 no lo hicieron y 3 no registraron avances. Respecto de los 3 Pp sin modificaciones, 1 tuvo MIR, pero no cumplió con su meta y 2 registraron FID y cumplieron con la misma.

Con base en el análisis de ese ramo se constató que la ampliación no aseguró el cumplimiento de metas y objetivos, ya que se identificaron programas presupuestarios a los que se les incrementó considerablemente el gasto y no cumplieron sus metas, y se identificaron programas presupuestarios con reducciones que siguieron cumpliendo sus metas e incluso las superaron; además, no hay una vinculación entre el ejercicio del gasto y el cumplimiento de metas, lo que refleja inercialidad.

Con el oficio núm. DGADGF/065/2019 del 1 de febrero de 2019 se comunicó al Órgano Interno de Control en la SHCP que de las solicitudes de adecuación presentadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en 2017, el 79.7% (4,311) se gestionó en el periodo del 11 de enero de 2017 al 20 de diciembre de 2017, mientras que el 20.3% restante (1,095) se tramitó entre el 21 de diciembre de 2017 y el 27 de febrero de 2018 por un monto de 206,960,189.1 miles de pesos, a pesar de que no deberían gestionarse mediante el sistema de control de adecuaciones, ya que sólo se deben autorizar en el periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 20 de diciembre, por lo que las 1,095 adecuaciones autorizadas fueron gestionadas de forma extemporánea, sin que la Secretaría justificara su autorización, excediendo el plazo establecidos, por lo que dicha acción pudiera ser constitutiva de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados de la autorización y registro de las adecuaciones.

2017-0-06100-07-0066-07-032 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los mecanismos necesarios para que en la elaboración del presupuesto se utilice la información del recurso ejercido en años anteriores y que dicha utilización quede documentada, a fin de que no se construya de forma inercial y refleje su comportamiento real, y contribuya a una planeación y aprobación del gasto público eficiente, de

conformidad con el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-033 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los mecanismos necesarios para que los registros del Módulo de Adecuaciones Presupuestarias y la Cuenta Pública 2017 y de cuentas públicas subsecuentes sean consistentes, a fin de contar con información clara, útil, confiable, oportuna y suficiente, de conformidad con lo dispuesto en la Norma Cuarta Información y Comunicación del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-034 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las cuales la dependencia no dio cumplimiento al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las que motivaron la autorización de adecuaciones presupuestarias extemporáneas y, con base en los resultados, establezca los mecanismos necesarios para evitar que se autoricen modificaciones presupuestarias fuera de los plazos establecidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 62, fracciones II y X y 65, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-035 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los mecanismos necesarios para que las adecuaciones presupuestarias que se autoricen aseguren el cumplimiento de los objetivos de los programas, a fin de establecer una vinculación entre el ejercicio del gasto y el cumplimiento de metas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

11. Calidad del Gasto Público

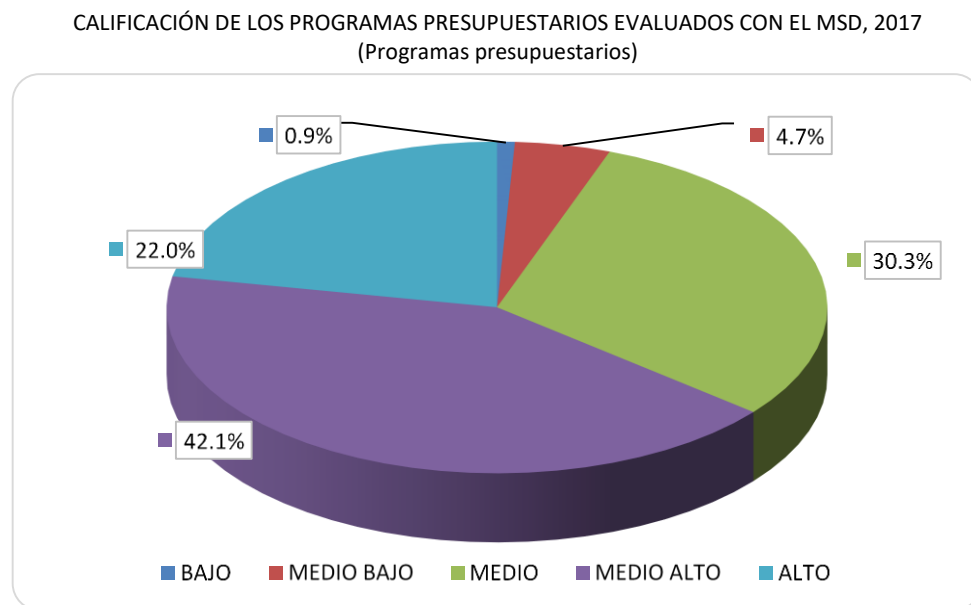
De acuerdo con el PGCM 2013-2018, el SED tiene entre sus propósitos mejorar la calidad del gasto; al respecto, la SHCP informó que en el Marco Metodológico y normativo del PbR-SED no se define de manera explícita el concepto señalado; no obstante, en el contexto del PbR-SED la calidad del gasto público se refiere a una relación entre uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, y su incidencia en el logro de los objetivos planteados.

Debido a que el MSD permite valorar la información relacionada con el PEF, las MIR, el PAE, los ASM y el SIIPP-G, la ASF realizó el análisis del modelo a fin de comprobar si éste contribuye a determinar si se mejora la calidad del gasto.

En 2017, la SHCP contó con el MSD que sirve para integrar, concentrar, consolidar y sintetizar la información del desempeño disponible, con el cual dio cumplimiento al objetivo 5 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, relativo a proporcionar, a través de sistemas electrónicos, en forma permanente y sistemática, información de los avances y resultados de la evaluación del desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos públicos asignados a éstos.

En ese año, con el MSD se evaluó al 94.3% (577 Pp) de los 612 Pp pertenecientes a los ramos administrativos, ramos generales y entidades sujetas a control presupuestario directo que forman parte del gasto programable y que ejercieron recursos fiscales en ese ejercicio, establecido como universo de análisis del modelo en el apartado “II.2. Valoración del MSD por Pp” de la Nota Metodológica del MSD 2017, por lo que no se evaluaron a 35 (5.7%).

Las calificaciones de los 577 Pp se muestran en la gráfica siguiente:



De los 577 Pp evaluados por la SHCP mediante el MSD, se determinó que el 64.1% (370) obtuvo calificación alta y media alta, lo cual representó un cumplimiento del 94.0%, respecto del 68.0%

establecido como meta en el indicador “Programas presupuestarios del gasto programable con un nivel de logro satisfactorio” del Pp P002.

Asimismo, se identificó que 48.9% (282) de los 577 Pp fue evaluado con el MSD con información de tres o más variables calificadas por el modelo, lo cual representó un cumplimiento en 122.2% respecto de la meta del 40.0% en establecida para el indicador “Programas Presupuestarios con 3 o más elementos de información estructurada de desempeño” de la MIR del Pp P002, no obstante este cumplimiento recae en la información generada por el CONEVAL, ya que de sólo tomar los Pp a cargo de la secretaría el porcentaje de cumplimiento sería del 31.5%.

Como resultado del análisis de los criterios de valoración para cada variable de la Nota Metodológica del MSD 2017, la ASF considera que la metodología utilizada para el cálculo de las variables presenta las siguientes deficiencias que no permiten la comparación entre los programas evaluados: el uso de diferentes fuentes de información de acuerdo con las condiciones de cada Pp para el cálculo del desempeño de una misma variable y el uso de información de diferentes periodos, lo cual hace que lo reportado por el modelo sea obsoleto. Adicionalmente, no se encontró un procedimiento en la Nota Metodológica del MSD 2017 en el cual se estableciera que la SHCP revisaría la información utilizada para el cálculo de la calificación de los Pp de acuerdo con el modelo, lo cual representa un riesgo en la operación del mismo, que de materializarse provocaría calificaciones erróneas de los programas por la utilización de datos equivocados.

Los 577 programas presupuestarios revisados con el MSD contaron con información de al menos las variables MIR y PEF revisadas por el MSD, no obstante, menos del 43.5% (251 Pp) contaron con al menos una de las variables restantes, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

PORCENTAJE DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS QUE CONTARON CON LOS PARÁMETROS DEL MSD, 2013-2017
(Porcentajes)

Parámetro	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA
PEF	99.6	100.0	100.0	100.0	100.0	0.1
MIR	71.0	71.7	100.0	100.0	100.0	8.9
PAE	28.1	24.4	29.7	35.2	43.5	11.5
ASM	22.9	15.9	22.5	31.1	40.0	15.0
SIIPP-G	7.6	19.3	19.5	17.5	18.5	24.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP.

$$TMCA = \left[\left(\frac{2017}{2013} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right] * 100$$

Además, debido a que la subvariable Metas vs Presupuesto del parámetro MIR es la única medición que utiliza información tanto de las metas como de los recursos ejercidos, la ASF considera que el MSD no contribuye a determinar si se mejora la calidad del gasto, ya que dicha subvariable sólo determina la existencia de una relación entre lo programado y lo ejercido del año anterior y no la vinculación entre el presupuesto ejercido y su incidencia en el cumplimiento de metas, además de

que esta subvariable sólo es evaluada para aquellos programas con MIR, dejando de lado a los que tienen FID.

En el periodo 2013-2017, se identificó que los programas presupuestarios evaluados por medio del MSD contaron en su totalidad con la variable PEF, salvo en 2013, donde existe el registro de cuatro Pp que no contaron con información de ninguno de los parámetros revisados, además se precisó que de 2015 en adelante los Pp contenidos en el MSD proporcionan información relacionada con la MIR, sin embargo, también se constató que en el periodo los parámetros PAE, ASM y SIIPP-G nunca reportaron información en más del 50.0% de los programas evaluados con el modelo.

En 2017, el 15.3% (88) de los Programas presupuestarios revisados con el MSD contaron con elementos para evaluar los cinco parámetros del modelo; de éstos ninguno obtuvo calificación Baja o Medio Baja y el 9.1% (8) alcanzaron la clasificación de Alto, a diferencia del 33.6% (99) de programas calificados como Altos evaluados con dos variables.

Se identificó que el 30.0% (27) de los Pp con calificación Baja o Medio Baja en el parámetro del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el 12.7% (10) de los programas con calificación Baja o Medio Baja en el parámetro de la Matriz de Indicadores de Resultados obtuvieron una calificación global Medio Alta.

De esta forma se constató que la ponderación utilizada por el MSD afecta la valoración del programa presupuestario al privilegiar a los programas que son evaluados con menor número de variables otorgándoles mejores calificaciones que a aquellos que cuentan con más parámetros por evaluar; además, permite ocultar deficiencias en el ejercicio del gasto de los Pp y la calidad de la MIR, ya que se pueden obtener calificaciones Medio Altas y Altas a pesar de ser calificados como Bajo y Medio Bajo en los parámetros PEF y MIR, lo que propicia una valoración inadecuada del Pp.

Además, la dependencia no acreditó que en 2017 la información que proporcionó referente a los resultados del MSD fue utilizada por las entidades para la toma de decisiones de los programas que coordinan.

Asimismo, la evidencia revela que esta información no permitió la mejora continua de los Pp evaluados, debido a que el 21.2 % (81) de los 382 programas presupuestarios que fueron evaluados a lo largo del periodo 2013-2017 disminuyeron su calificación obtenida en el modelo.

2017-0-06100-07-0066-07-036 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revise las causas por las cuales no realizó la evaluación de 35 Programas presupuestarios pertenecientes a los Ramos Administrativos, Ramos Generales y entidades sujetas a control presupuestario directo que forman parte del gasto programable y que ejercieron recursos fiscales en ese ejercicio y con base en los resultados establezca los mecanismos de control pertinentes para que en ejercicios subsecuentes no se omita la evaluación de ningún programa, a fin de valorar el universo de análisis establecido en el Modelo Sintético del Desempeño, de conformidad con lo que se disponga en la Nota Metodológica del

Modelo Sintético del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-037 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revise el diseño metodológico del Modelo Sintético del Desempeño (MSD), documente los resultados de dicha revisión, y realice los ajustes correspondientes en los mecanismos de ponderación de las variables del MSD, o en su caso, defina un instrumento que posibilite vincular la información del desempeño con el proceso programático presupuestal con valoraciones que aporten información relevante para la toma de decisiones, a fin de perfeccionarlo y evitar la afectación de la valoración del programa presupuestario evaluado con dicha herramienta y ocultar deficiencias en el ejercicio del gasto y la calidad de la MIR, de conformidad con lo que se disponga en la Nota Metodológica del Modelo Sintético del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

12. Diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo del PbR-SED

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el conjunto de elementos metodológicos que tienen por objeto monitorear y evaluar los resultados de los programas y políticas públicas con el objetivo de conocer el impacto social de los mismos; en tanto, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) se constituye como el proceso que integra de forma sistemática las consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos en cada una de las fases del ciclo presupuestario.

La ASF identificó que el proceso programático presupuestal constó de siete fases, en las que se identificaron 26 insumos y 19 productos, los cuales orientan el ejercicio del gasto público y son implementados por la SHCP, por parte del Poder Ejecutivo, por la Cámara de Diputados, por parte del Poder Legislativo y un organismo constitucionalmente autónomo denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Respecto de los 26 insumos, 2 (7.7%) correspondieron a la fase de planeación; 6 (23.1%), a programación; 4 (15.4%), a presupuestación; 5 (19.2%), a ejercicio y control; 3 (11.5%), a seguimiento; 2 (7.7%), a evaluación y 4 (15.4%), a rendición de cuentas y de los 19 productos, 3 (15.8%) correspondieron a la fase de planeación; 3 (15.8%), a programación; 3 (15.8%), a presupuestación; 2 (10.5%), a ejercicio y control; 3 (15.8%), a seguimiento; 2 (10.5%), a evaluación, y 3 (15.8%), a rendición de cuentas.

En general, la ASF observa que el diseño jurídico del PbR-SED establece las atribuciones que tendrán que cumplir las entidades coordinadoras de la política pública (SHCP y CONEVAL) para realizar la valoración objetiva del desempeño de los Pp. Sin embargo, la entidad de fiscalización superior identificó debilidades en la normativa que limitan el adecuado desarrollo del proceso, ya que en el caso de la SHCP ni en su Reglamento Interior ni en su Manual de Organización General se especifica qué unidad administrativa será la responsable de la verificación del desempeño; tampoco se contó con una metodología para verificar la vinculación de los elementos con las categorías programáticas,

y no se estableció un tope máximo del porcentaje del presupuesto aprobado al que pueden ascender las adecuaciones presupuestarias, lo que origina movimientos discrecionales del gasto público y desincentiva la adecuada programación y presupuestación del gasto público.

La Cámara de Diputados sólo tiene la atribución de opinar sobre las adecuaciones mayores al 5.0%. Tampoco se especifica que la evaluación de los Pp realizada por ese órgano legislativo es parte del SED y si ésta será pública. En este aspecto, la ASF considera conveniente fortalecer la participación del Poder Legislativo en el seguimiento del PEF, a fin de que éste se constituya en un contrapeso a las adecuaciones discrecionales del gasto público autorizadas por la SHCP y que se acredite la contribución de dichas adecuaciones al cumplimiento de las metas y objetivos nacionales.

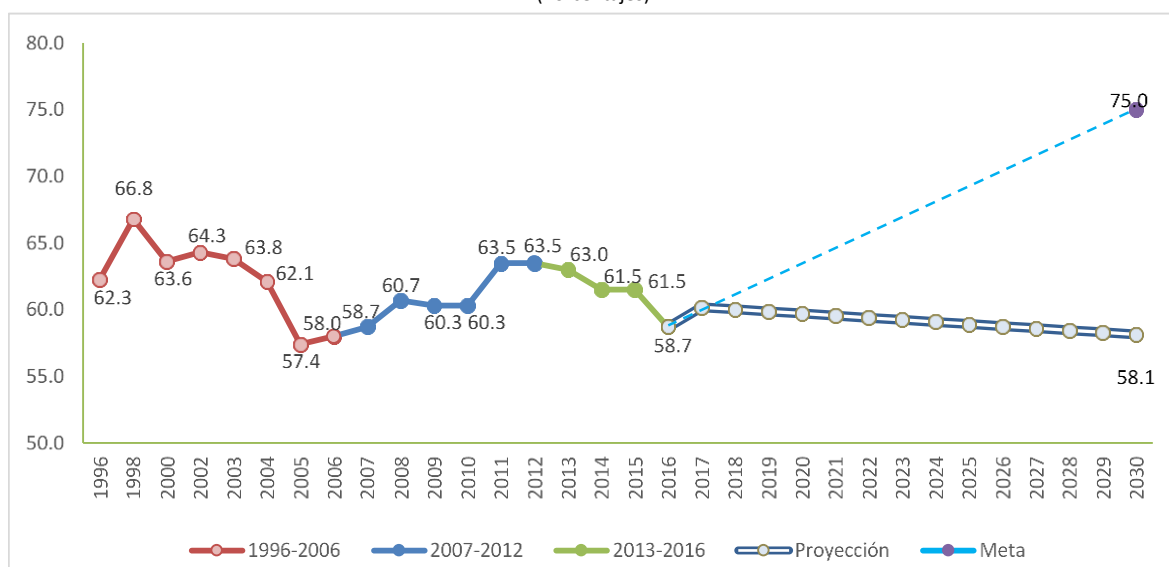
Por lo que se refiere al CONEVAL, de acuerdo con la reforma constitucional de 2014, éste adquirió el carácter de órgano constitucionalmente autónomo y se estableció en el artículo vigésimo transitorio, que el Congreso de la Unión expediría la ley que lo regulara en un plazo de 120 días naturales. A la fecha de cierre del presente informe, han transcurrido 1,328 días naturales (3.6 años), 1,208 días más del plazo previsto sin que se haya expedido dicha normativa, por lo que el Consejo se sigue reglamentando con el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publicado el 24 de agosto de 2005, por lo que no se habían definido las atribuciones del Consejo para participar en el proceso decisional que involucra el ciclo programático-presupuestario.

Respecto del diseño programático, se observó que los documentos en los cuales se establecieron los objetivos y metas de la Política Pública del PbR registraron cambios sustanciales en su implementación, ya que mientras los documentos de planeación nacional de 2007 a 2012 preveían que el PbR-SED se constituyera como un elemento para la mejora del desempeño gubernamental, en el ciclo 2013-2018 el gobierno federal asumió que ésta se encontraba implementada y en proceso de maduración, por lo que la Política Pública se orientó hacia el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

En el caso del CONEVAL, se identificó que en ambos periodos su objetivo fue evaluar la política de desarrollo social, y para el periodo 2012-2017 se estableció que dicho objetivo tendría como finalidad brindar análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social a los tomadores de decisión y hacedores de política social.

De 2013 a 2018 el Gobierno Federal no contó con un indicador transexenal que permitiera identificar los avances o retrocesos de la política, como método supletorio, la ASF analizó el indicador “Índice de Gobernabilidad” establecido por el Banco Mundial en la Agenda 2030 y adoptado por el Gobierno Federal en la planeación nacional 2007-2012 para medir el avance del PbR-SED. En 2016, México se encontraba a 16.3 puntos porcentuales de alcanzar su meta (75.0%), como se muestra en la gráfica siguiente:

PROYECCIÓN DEL INDICADOR MUNDIAL “ÍNDICE DE GOBERNABILIDAD”, 1996-2030
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la base de datos “Indicadores de buen gobierno” del Banco Mundial.

Se identificó que, de 1996 a 2006, el índice decreció en promedio anual 1.0%; en el periodo 2007-2012, avanzó 1.6% en promedio anual; sin embargo, en el periodo 2013-2016 retrocedió 2.3% en promedio anual, por lo que se estimó que, de mantenerse las condiciones actuales, para 2030 se proyecta tener 58.1% en el indicador, 16.9 puntos porcentuales por debajo de la meta de 75.0%.

Respecto de la dimensión presupuestal del PbR-SED se identificó que, a 2017, el Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público” de la SHCP y el P003 “Evaluación de los programas sociales” del CONEVAL contaron con recursos para operar dicho sistema; sin embargo, no fue posible determinar los recursos destinados para la operación del PbR-SED.

El análisis del diseño institucional operativo de la política pública del PbR-SED se dividió principalmente en cinco macroprocesos: la estructura programática, una cultura de gestión por resultados; aprobación de los indicadores; evaluación, y seguimiento, de los cuales se revisaron 122 procesos específicos, de los que se identificó que el 40.2% (49) presentó deficiencias en el ejercicio fiscal 2017, cuya responsabilidad reside en la SHCP y el CONEVAL, como entidades coordinadoras de la política, como se muestra en el cuadro siguiente:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

Macro Proceso	Estructura Programática		Creación de una cultura de gestión por Resultados		Aprobación de Indicadores		Evaluación		Seguimiento			
Proceso específico	Pp Cartera	899	Programas anuales de capacitación realizados por la SHCP	0	Pp no sociales con MIR en el PASH	296	Previstas en el PAE, coordinadas por la SHCP	55	ASM coordinados por la SHCP	131	Pp evaluados en el MSD	577
	Pp Gasto Público	752	Programas Anuales de Capacitación realizados por el CONEVAL	2	MIR de Pp no sociales valoradas por la SHCP	292	Evaluaciones coordinadas por la SHCP no entregadas en el plazo		ASM coordinados por el CONEVAL	463	Pp con calificación "bajo" en el MSD	5
	Pp Gasto Programable	657	Actividades de capacitación en materia de GpR programadas por la SHCP	0	Pp de desarrollo social con MIR	149	Diagnóstico, coordinadas por la SHCP	0	ASM concluidos por la SHCP	215	Pp con calificación "medio bajo" en el MSD	27
	Pp con MIR	377	Actividades de capacitación en materia de GpR realizadas por la SHCP	78	MIR de Pp sociales valoradas por el CONEVAL	149	Diseño, coordinadas por la SHCP	18	ASM concluidos por el CONEVAL	354	Pp con calificación "medio" en el MSD	175
	Pp exentos de MIR	231	Actividades de capacitación en materia de evaluación programadas por el CONEVAL	10	MIR de Pp no sociales con retrocesos en sus calificaciones	9	Consistencia y resultados, coordinadas por la SHCP	13	ASM coordinados por la SHCP con rezagos en su conclusión	6	Pp con calificación "medio alto" en el MSD	243
	Pp con finalidad, función y actividad institucional definida	718	Actividades de capacitación en materia de evaluación realizadas por el CONEVAL	29	MIR de Pp sociales con mejoras en sus calificaciones	27	Estratégica, coordinadas por la SHCP	4	ASM coordinados por el CONEVAL con rezagos en sus registros	109	Pp con calificación "alto" en el MSD	127
	Pp sin finalidad, función y actividad institucional definida	181	Población objetivo de las actividades de capacitación de la SHCP	n.d.	MIR de Pp sociales con permanencia en la calificación "cumple"	48	Impacto, coordinadas por la SHCP	0	Plazos para la conclusión de los ASM coordinados por la SHCP	n.d.	Pp con una variable evaluada en el MSD	0
	Pp alineados a Estrategias Transversales	91	Población atendida por las actividades de capacitación de la SHCP	14,329	MIR de Pp sociales con permanencia en la calificación "Debe mejorar"	27	Complementaria, coordinadas por la SHCP	0	Plazos para la conclusión de los ASM coordinados por el CONEVAL	n.d.	Pp con dos variables evaluadas en el MSD	295
	Pp alineados a metas nacionales	566	Servidores públicos del poder ejecutivo capacitados por la SHCP	2,484	MIR de Pp sociales con permanencia en la calificación "No cumple"	38	Integral, coordinadas por la SHCP	0	Fichas de Monitoreo y Evaluación coordinadas por el CONEVAL	152	Pp con tres variables evaluadas en el MSD	63
	Pp vinculados a Programas Sectoriales	544	Servidores públicos del poder legislativo capacitados por la SHCP	725	MIR con calificaciones "Pre factible" y "No factible" que permanecieron	160	Previstas en el PAE, coordinadas por el CONEVAL	176	Fichas con análisis del indicador sectorial	144	Pp con cuatro variables evaluadas en el MSD	131
	PPI vinculados a Pp	619	Servidores públicos del poder judicial capacitados por la SHCP	0	MIR de Pp sociales con retrocesos en sus calificaciones	9	Evaluaciones coordinadas por la CONEVAL no entregadas en el plazo	127	Pp con indicadores sectoriales inadecuados	15	Pp con cinco variables evaluadas en el MSD	88
	PPI no vinculados a Pp	136	Servidores públicos del ámbito federal capacitados por la SHCP	6,057	Indicadores de Pp sociales y no sociales	4,675	Fichas de desempeño de los fondos	96	Pp con resultados mayores al 100.0% en sus indicadores sectoriales	37	Pp con la variable PEF	100.0%
			Servidores públicos del ámbito estatal capacitados por la SHCP	4,932	Indicadores de Pp revisados por la SHCP	4,675	Diagnóstico, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con resultados del 100.0% en sus indicadores sectoriales	14	Pp con la variable MIR en el MSD	100.0%
			Servidores públicos del ámbito municipal capacitados por la SHCP	3,340	Indicadores de Pp sociales	2,490	Diseño, coordinadas por el CONEVAL	4	Pp con resultados menores al 100.0% en sus indicadores sectoriales	25	Pp con la variable PAE en el MSD	43.5%
			Población objetivo de las actividades de capacitación del CONEVAL	773	Indicadores de Pp sociales revisados por el CONEVAL	1,509	Procesos, coordinadas por el CONEVAL	2	Fichas con análisis FODA	154	Pp con la variable ASM en el MSD	40.0%
			Población atendida por las actividades de capacitación del CONEVAL	1,127	Indicadores de Pp no sociales mejoras en sus calificaciones	n.a.	Consistencia y resultados, coordinadas por el CONEVAL	83	Pp con recomendaciones en materia de diseño vigentes	3	Pp con la variable SIIPP-G en el MSD	18.5%
			Servidores públicos del poder ejecutivo capacitados por el CONEVAL	n.a.	Indicadores de Pp no sociales con permanencia en sus calificaciones	n.a.	Estratégica, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones en materia de medición del grado de satisfacción	1	Pp con disminución de calificación en el MSD de 2013 a 2017	81
			Servidores públicos del poder legislativo capacitados por el CONEVAL	n.a.	Indicadores de Pp no sociales con retrocesos en sus calificaciones	n.a.	Específicas, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones en materia de metas	1	Pp con recomendaciones en materia de su población	2
			Servidores públicos del poder judicial capacitados por el CONEVAL	n.a.	Indicadores de Pp sociales con mejoras en sus calificaciones	14	Impacto, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones específicas	14	Vinculación entre presupuesto y metas	n.d.
			Servidores públicos del ámbito federal capacitados por el CONEVAL	544	Indicadores de Pp sociales con permanencia en sus calificaciones	73	Complementaria, coordinadas por el CONEVAL	1	Pp con recomendaciones en materia de indicadores	2	Cumplimiento de objetivos y metas de los Pp debido a adecuaciones a su presupuesto	n.d.
			Servidores públicos del ámbito estatal capacitados por el CONEVAL	383	Indicadores de Pp sociales con retrocesos en sus calificaciones	1	Integral, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones en materia de MIR	2		
			Servidores públicos del ámbito municipal capacitados por el CONEVAL	200					Pp con recomendaciones en materia de evaluación externa	1		

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP y el CONEVAL.

n.a.

n.d.

Representa deficiencias en el proceso.

La estructura programática presentó deficiencias en términos de la falta de definición de la finalidad, función, subfunción y actividad institucional en los Pp, así como de la ausencia de vinculación de los programas presupuestarios con los programas sectoriales.

En la creación de una cultura de gestión por resultados, se identificó la ausencia de programas anuales de capacitación por parte de la SHCP, de actividades de capacitación en materia de GpR dirigidas a servidores públicos de los tres poderes y ámbitos de gobierno, y de definición de la población objetivo.

En relación con la aprobación de indicadores, se identificaron MIR de programas con retrocesos en sus calificaciones, y que la SHCP no realizó la calificación de las mismas, lo que limitó la verificación de la mejora, permanencia o retroceso en la estimación cualitativa de los mismos.

En el macroproceso de evaluación, la SHCP no coordinó la totalidad de evaluaciones previstas en el PAE 2017 y el CONEVAL no coordinó ninguna de las evaluaciones de diagnóstico, estratégicas, específicas, de impacto e integrales previstas, ni de políticas públicas, además, de que no se entregaron en los plazos previstos, lo que impidió su vinculación con el proceso programático-presupuestario.

En materia de seguimiento, se identificó la ausencia de plazos perentorios para el registro y conclusión de los ASM en el mecanismo para el seguimiento de los ASM; Pp con indicadores sectoriales inadecuados; deficiencias en el diseño de las metas sectoriales; recomendaciones vigentes en materia de diseño, así como Pp con recomendaciones específicas, en materia de medición del grado de satisfacción, de metas, de población, de indicadores, en la MIR, así como en evaluación externa.

En el MSD se identificaron 81 programas con disminución en sus calificaciones en el periodo 2013-2017, y no existió una vinculación entre el presupuesto y las metas, ya que no se constató el cumplimiento de objetivos de los Pp, respecto de las adecuaciones a su presupuesto.

En opinión de la ASF, dichas deficiencias limitaron la vinculación del SED con el ciclo programático-presupuestal para integrar de forma sistemática su información en el proceso decisional del gasto público.

Respecto de este resultado, la SHCP informó que a través de sus unidades administrativas revisará el diagnóstico del programa presupuestario P002 “Diseño y conducción de la política de gasto”, a fin de determinar la factibilidad de actualizar su MIR, de modo que exista mayor consistencia entre dichos instrumentos, así como entre las unidades responsables que operan dicho programa y las actividades que ejecutan, con la finalidad de revisar la posibilidad de hacer un estudio sobre la implementación del PbR-SED en la APF que permita hacer un corte al respecto (después de 12 años de implementarse), así como identificar sus fortalezas y debilidades.

2017-0-06100-07-0066-07-038 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, realice un estudio sobre la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño, para identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para impulsar y fortalecer la cultura de planeación orientada a resultados y evaluación del desempeño, a fin de la dependencia retome las acciones necesarias para que el sistema permita el adecuado control del gasto y que se alcancen los objetivos y las metas propuestos en la planeación nacional y, con ello, se logre fortalecer la calidad del gasto público y su transparencia, en términos de los artículos 63, fracciones XIX y XXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 20, fracción XVI, de Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

13. Elaboración y revisión de la MIR del Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público”

En 2017, la SHCP contó con el Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público” y se constató que diseñó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para dicho programa.

Con la revisión y análisis de la MIR del Pp P002, se constató que ésta no aporta información del desempeño útil para la toma de decisiones presupuestarias, ya que no se ajustó a la metodología de marco lógico, pues no identificó el problema público que pretende atender y deficiencias en la lógica vertical y en la lógica horizontal, como se detalla a continuación.

El análisis de la lógica vertical de la MIR del Pp P002 evidenció que el objetivo de Fin “Contribuir a fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas mediante el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios”, se alineó con la planeación nacional de mediano plazo al vincularse con el objetivo sectorial 3 establecido en el PRONAFIDE 2013-2018. Sin embargo, se considera que los objetivos de Propósito, Componente y Actividades, no permitirán su cumplimiento, por problemas con la alineación de los objetivos y con la consistencia de la definición del propósito del programa.

En la alineación de los objetivos, se determinó que el de nivel propósito “Los programas presupuestarios cumplen con los objetivos y metas establecidos” debe indicar el resultado directo a ser logrado por el programa y el efecto por alcanzar en la población objetivo, sin embargo, se considera que no aporta al logro del de nivel Fin, ya que no contribuye al gasto eficiente, pues de acuerdo con el PGCM la eficiencia en el ejercicio del gasto público es el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma^{31/} y no se puede establecer una

^{31/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018**, DOF del 30 de agosto de 2013.

relación causa efecto con los 4 objetivos de nivel componente: 1 "Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de infraestructura productiva aprobada", 2 "Información de desempeño valorada y mejorada"; 3 "Informes de Contabilidad Gubernamental e Informes de Gestión Pública emitidos" y 4 "MIR con valoración satisfactoria", ya que si bien dichos objetivos se relacionan con el de nivel Fin, los objetivos 1 y 3 no guardan relación de causa-efecto con el objetivo de nivel propósito. Por su parte, el objetivo 4 no cuenta con un objetivo de actividad asociado para determinar la relación causa efecto. En lo que respecta a los de nivel Actividad se determinó que fueron insumos suficientes para cumplir con los objetivos de nivel Componente. En cuanto a los objetivos de actividad, uno de los cinco no se ajusta a la sintaxis definida en la metodología correspondiente, y todos precisan la acción por desarrollar y se identificaron como un insumo con relación causa efecto con los componentes.

En el caso de la consistencia del propósito del programa, se determinó una carencia de ésta entre lo establecido en la Estrategia Programática del PEF 2017 y la MIR. La primera establece que el propósito del programa es "consolidar las acciones emprendidas en materia de fortalecimiento de las finanzas públicas, para coadyuvar al equilibrio financiero y al manejo sólido de los fundamentos de la economía, mediante la contención al gasto de operación y administrativo, conforme a las directrices emanadas de la planeación nacional de mediano plazo", en tanto que en la MIR se dice que es "Los programas presupuestarios cumplen con los objetivos y metas establecidos", lo cual resta claridad a lo que se quiere lograr con el programa.

Con el análisis de la lógica horizontal se determinó que los indicadores no son adecuados, ya que, aun cuando se ajustaron a la Guía para el diseño de indicadores estratégicos, resultaron insuficientes para medir los resultados del programa. El indicador de nivel Fin "Programas presupuestarios del gasto programable con un nivel de logro satisfactorio" se considera inadecuado para medir la contribución a fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas mediante el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios.

Los dos indicadores de nivel Propósito "Tasa de crecimiento del gasto de operación administrativo por dependencia y entidad de la Administración Pública Federal" y "Porcentaje del gasto programable de programas presupuestarios valorados por el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), con nivel de desempeño satisfactorio", no miden si los programas presupuestarios alcanzan sus objetivos y metas.

Los cuatro indicadores de nivel Componente se consideran adecuados para medir los bienes y servicios que genera el programa; sin embargo, no miden las acciones para que los programas presupuestarios cumplan con sus objetivos y metas. Asimismo, en la información publicada en el Portal de Transparencia Presupuestaria uno de los indicadores no tiene asociada ninguna actividad.

En cuanto a los seis indicadores de Actividad, se determinó que tres son adecuados para medir sus respectivos objetivos. Los otros tres, no permiten medir cómo la retroalimentación por medio de la capacitación y la medición de la calidad de los informes de las entidades

federativas mejora la información de desempeño de los Pp y del gasto federalizado. Asimismo, carece de indicadores que permitan medir la información relacionada con la evaluación de las políticas públicas.

De manera adicional, se identificó que la SHCP coincide con la ASF en que la MIR del Pp P002 tiene deficiencias en su integración, ya que en la revisión de la MIR 2016 y 2017, determinó que el indicador de nivel Fin carece de relación directa con el resultado que obtienen los programas presupuestarios del gasto programable y la eficiencia con que se aplica el gasto, y cómo éste deriva en aportaciones a la asistencia social para cumplir con su objetivo. El indicador de nivel de componente "Porcentaje del gasto de inversión en infraestructura productiva" es incongruente con la definición del indicador y su método de cálculo. En el indicador de actividad "Evaluación de programas presupuestarios y de políticas públicas", la definición y el método de cálculo sólo hablan de Pp y se omite lo correspondiente a las políticas públicas. Sin embargo, a la fecha de cierre del presente documento, la SHCP no acreditó las medidas realizadas para atenderlas.

La SHCP también valoró el Pp P002 mediante una evaluación externa mandatada en el PAE13, en la que se concluyó que el modelo de términos de referencia para las evaluaciones de diseño utilizada no era aplicable a este programa; el 40.0% de los indicadores tiene metas que no están orientadas al desempeño; la orientación de los indicadores no es correcta en todos los casos; en los niveles de Propósito y Componentes, los indicadores no son relevantes ni estratégicos; en el caso del Propósito, ningún indicador permite medir si efectivamente el gasto está siendo orientado a resultados. Se identificaron importantes áreas de oportunidad en la MIR, relacionadas con tres aspectos en particular: la definición de las metas, la orientación de los indicadores, y el uso de indicadores de gestión en los niveles de la MIR en los que se requieren indicadores estratégicos.

Derivado de la evaluación se determinaron 3 ASM, de los cuales a 2018 seguía pendiente el relativo a realizar una evaluación de procesos. Al respecto, la SHCP informó que fue incluida en el PAE15, pero su realización se prorrogó para 2017, durante el cual se elaboraron los términos de referencia, pero nuevamente fue pospuesta y se tiene contemplado incluirla en el PAE19, ya que se sigue considerando como vigente.

Con el análisis de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017, se constató que la SHCP reportó en los referidos informes trimestrales los avances de los indicadores del Pp P002 conforme a la periodicidad establecida, con excepción del de nivel Fin y uno de los de nivel Propósito, Porcentaje del gasto programable de programas presupuestarios valorados por el MSD, con nivel de desempeño satisfactorio, debido a que el cálculo del MSD que es insumo de los indicadores, se realiza una vez que se tiene disponible la información de Cuenta Pública; sin embargo, tampoco se reportaron los resultados del año anterior.

2017-0-06100-07-0066-07-039 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público identifique la problemática que debe atender el Programa presupuestario P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público", a fin de que se establezcan objetivos adecuados para la operación del programa, de conformidad con el Numeral IV.2.2. "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-040 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público identifique el propósito del Programa presupuestario P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público" y modifique los objetivos así como los indicadores de Fin, Propósito, Componente y Actividad de su Matriz de Indicadores para Resultados, a fin de evitar inconsistencias entre la Estrategia programática del PEF y el objetivo de propósito de la MIR, de conformidad con el Numeral IV.2.2. "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-041 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atienda las recomendaciones de los Reportes de Análisis y Recomendaciones del programa para 2017 y para ejercicios subsecuentes, a fin de mejorar la consistencia de la MIR del Programa presupuestario P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público", de conformidad con el artículo que se establezca en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, del Numeral IV.2.2. "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados y del artículo Décimo Segundo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-042 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca las medidas necesarias para reportar los avances del Modelo Sintético de Desempeño en el segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del año siguiente al de ejecución, considerando que sus resultados se publican después de elaborar la Cuenta Pública, a fin de reportar con la periodicidad establecida los resultados del indicador Porcentaje del gasto programable de programas presupuestarios valorados por el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), con nivel de desempeño satisfactorio, del Programa presupuestario P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público", de conformidad con los artículos 107 y 111, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y lo que se establezca en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores

para Resultados de los Programas presupuestarios del año que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre las medidas emprendidas.

14. Rendición de cuentas

De acuerdo con la revisión de los documentos de rendición de cuentas de la SHCP sobre el mandato del PEF para el Pp P002 “Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público”, se concluyó que los criterios establecidos en el PGCM y en el PRONAFIDE 2013-2018, se relacionaron con los objetivos de “Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado” y “Fomentar un gasto eficiente que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas”, sin embargo, aun cuando no hay incumplimiento de ley, la dependencia no reportó información respecto del cumplimiento del objetivo del Pp P002 “Diseño y Conducción de la Política del Gasto Público” establecido en la Estrategia Programática del PEF, relativo a “Fortalecer las finanzas públicas, con el fin de contribuir al equilibrio financiero y al manejo sólido de los fundamentos de la economía, mediante la contención del gasto conforme a los criterios establecidos en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE)”, debido a que la información reportada por la SHCP se refiere al avance de las metas de los indicadores de la MIR del Pp P002, mas no se demuestra el logro de los objetivos del PRONAFIDE y el PGCM.

Respecto de la aplicación de los recursos financieros del Pp P002 “Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público” en la Cuenta Pública 2017 se informó el ejercicio de 760,893,118 miles de pesos, cifra superior en 7.6% en relación con el presupuesto aprobado de 707,387,289 miles de pesos, este comportamiento se debió principalmente a que hubo un incremento en el gasto corriente del 33.8% en los gastos de operación y del 628.8% en inversión física, respecto de los montos originales.

En la Cuenta Pública se reportaron los resultados de la MIR 2017 del Pp P002, se constató que estuvo integrada por 13 indicadores, de los cuales el 76.9% (10) cumplió la meta aprobada mientras que el 23.1% (3) la incumplió, de los cuales 1 indicador corresponde al nivel de Fin “Programas presupuestarios del gasto programable con un nivel de logro satisfactorio” fue menor en 5.9% entre su meta aprobada y lo realizado al periodo y 2 indicadores pertenecen a nivel actividad “Media nacional del índice de calidad en la información reportada sobre recursos federales transferidos”, con un cumplimiento menor de 7.1%, y “Porcentaje del ejercicio de recursos públicos respecto a lo programado en gasto de inversión”, con una variación negativa del 5.4%.

Con el análisis de lo reportado en la Cuenta Pública para el Pp P002, se determinó que este programa no fue eficaz en su contribución al objetivo de Fin de fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas, ya que su indicador registró una variación negativa de 5.9%.

En cambio, el Pp P002 fue eficaz en su propósito, ya que se superaron las metas de sus dos indicadores; sin embargo, no se informó sobre el logro del objetivo de que los Pp que cumplieron sus objetivos y metas, y el indicador dependió de los resultados del CONEVAL, ya que de reportar sólo lo correspondiente a los Pp a cargo de la secretaría el porcentaje de cumplimiento sería del 31.5%.

Respecto de los componentes y actividades, se superaron las metas, salvó en dos indicadores, por lo que se asume que fue eficaz el Pp P002, pero se desconoce en qué medida dichas acciones lograron que los Pp cumplieran sus objetivos y metas.

En cuanto a la calidad, sólo se valoró este atributo en el indicador de la información de los recursos federalizados, pero no del resto de los recursos de la APF, que podría incluir la calidad del gasto.

En cuanto a la economía y el impacto social, con el análisis de los indicadores no fue posible saber sobre éstas características, ya que se asume que no se informó sobre estos asuntos.

En el indicador de Propósito “Tasa de crecimiento del gasto de operación administrativo por dependencias y entidad de la APF” se informó que el gasto se redujo en 11.7% respecto de 2016, lo que refleja que la variación de éste debe ser menor o igual a la inflación del ejercicio en cuestión, la cual se ubicó en 6.77% para 2017. Asimismo, las cifras reportadas en la Cuenta Pública 2017 son del IV trimestre de ese año, debido a que la fecha de elaboración de ese documento, las cifras que permiten su cálculo aún se encontraban en proceso de integración y estarían disponibles hasta que fueran conciliadas para su incorporación al cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017.

Al respecto, en ese informe trimestral, para el indicador referido se reportó la misma explicación, sin considerar que ese era el documento en el cual se informaría de los cambios que, en su caso, existieran.

Se comprobó que el reporte de los resultados del Pp P002 en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017 se realizó en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable, salvo lo dispuesto respecto del impacto social.

Respecto de este resultado la SHCP informó que revisará la factibilidad de actualizar el diagnóstico y MIR del Pp P002, de modo que las lógicas vertical y horizontal de esta MIR, así como sus indicadores, sean más robustos, de acuerdo con las guías correspondientes, y puedan subsanarse las debilidades identificadas por la ASF. Asimismo, se impulsará la realización de la Evaluación de Procesos de este Pp y se revisará la factibilidad de incorporarle un módulo de diseño que permita revisar y (con base en una visión externa) robustecer aún más la MIR y el diagnóstico del Pp P002, así como identificar de manera más clara la contribución del Pp a la implementación del PbR-SED.

También señaló que toma conocimiento de lo observado a efecto de que en los próximos ejercicios fiscales, la información que se reporta en la Cuenta Pública, relacionada con los

indicadores del P002 se encuentre actualizada respecto de la información reportada en los informes trimestrales. Con el propósito de fortalecer las acciones que puedan mejorar las actividades de control interno, se analizarán las alternativas correspondientes que permitan generar la información de calidad necesaria.

2017-0-06100-07-0066-07-043 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que en la Cuenta Pública y en el cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017 no se informó sobre el cumplimiento del objetivo de propósito del Pp P002 "Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público", y con base en el análisis, establezca mecanismos de control correspondientes para que en ejercicios subsecuentes cuente con información de calidad, a fin de informar adecuadamente a la Cámara de Diputados sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas y no solamente de las metas, de conformidad con el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-044 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que en 2017 no se identificó, dentro del Pp P002 "Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público", información respecto de la economía y el impacto social, y con base en el análisis, evalúe establezca mecanismos de rendición de cuentas correspondientes, a fin de informar sobre estos aspectos relevantes, de conformidad con los artículos 107 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-045 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que, en la Cuenta Pública y en el cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017, se reportaron dentro del Pp P002 "Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público" las mismas explicaciones para el indicador de Propósito "Tasa de crecimiento del gasto de operación administrativo por dependencias y entidad de la APF" y con base en el análisis, establezca mecanismos de control, para informar adecuadamente en ejercicios subsecuentes a la H. Cámara de Diputados las causas de variación de las metas de los indicadores, de conformidad con el Numeral 13, Norma Cuarta Información y Comunicación del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2017-0-06100-07-0066-07-046 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las que en la Cuenta Pública de 2017 se reportaron dentro del Pp P002 "Diseño y Conducción de la Política de Gasto Público" para el indicador de Propósito "Tasa de crecimiento del gasto de operación administrativo por dependencias y entidad de la APF", cifras del cuarto trimestre, y con base en el análisis, establezca mecanismos de control, a fin de informar adecuadamente en ejercicios subsecuentes a la H. Cámara de Diputados las cifras definitivas de la acción gubernamental, de conformidad con el Numeral 13, Norma Cuarta Información y Comunicación del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

15. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se comprobó que, en 2017, la SHCP implementó dos compromisos encomendados por el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sustentable, así como a sus respectivas metas, relativos a la incorporación de la disposición "Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible", dentro de los Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2018, en el que se establecieron fechas y acciones específicas para vincular las estructuras programáticas con los ODS; además de una iniciativa para modificar la Ley de Planeación, a efecto de darle continuidad a las acciones que se llevarán a cabo en los siguientes años, aprobada por el Congreso, y publicada el 16 de febrero de 2018.

Se verificó que en la SHCP no existe aún una designación formal para la discusión y atención de las cuestiones relacionadas con la consecución de los ODS; no obstante, por indicación de la Jefatura de la Oficina de Presidencia, se designó a la Coordinación de Asesores del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público como punto focal para articular y coordinar los esfuerzos al interior de la SHCP.

Asimismo, se verificó que la entidad lleva el liderazgo en el cumplimiento de 2 ODS, en el 8 "Trabajo decente y crecimiento económico" y en el 10 "Reducción de las desigualdades", así como la responsabilidad de 10 indicadores, para lo cual se articula con la Secretaría de Economía, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Desarrollo Social.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante la operación del PbR-SED, la SHCP generó información del desempeño de los programas y políticas públicas diferentes al desarrollo social; capacitó a 14,329 servidores públicos en materia de GpR; revisó las MIR de los 292 Pp no incluidos en el Inventario de Programas y Acciones Federales de ese año, y coordinó 39 de las 55 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación para mejorar el desempeño de los programas y políticas públicas no sociales; sin embargo, existieron limitantes en el proceso decisional del gasto público, ya que no se acreditó el uso de la información en el ciclo programático-

presupuestario. El cumplimiento parcial de los principios y mecanismos del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, ha limitado su contribución en la reducción del ejercicio inercial de los recursos y en la mejora de la calidad del gasto para la producción de bienes y servicios destinados a la población en su conjunto.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 observaciones las cuales generaron: 46 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 29 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PbR-SED, en términos de la utilización de la información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, se identificó que existe una deficiente vinculación de los objetivos de los Programas presupuestarios con los del PND y los programas sectoriales; una carencia de visión estratégica sobre los productos y servicios públicos que se entregan a la población, una implementación tardía del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas y municipios; falta de información estadística de los indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos nacionales, sectoriales e institucionales; así como un bajo número de evaluaciones estratégicas, y para que los ASM derivados de las mismas sean vistos como un mecanismo de mejora, lo que ocasiona una carencia de información sobre el desempeño de los Programas presupuestarios y Políticas públicas para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Para atender esa problemática, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata en su artículo 134 que los recursos públicos se administren bajo principios de eficiencia, eficacia y economía, para satisfacer los objetivos a los que están destinados. En concordancia con ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) dispone que el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de sistemas

metodológicos que permite realizar valoraciones objetivas del desempeño de programas y políticas públicas, a partir de la verificación del cumplimiento de metas sobre la base de indicadores estratégicos y de gestión, para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y su impacto social. La SHCP es la responsable de la programación, presupuestación y control del gasto público, la operación y supervisión de los mecanismos de evaluación y monitoreo de dicho gasto, así como de la rendición de cuentas, a fin de contar con información sobre el desempeño de los Programas presupuestarios y políticas públicas para la toma de decisiones presupuestarias. Asimismo, en lo que respecta al PbR-SED, es responsable de su diseño, la creación de una cultura de gestión por resultados, la aprobación de las MIR, el seguimiento de los objetivos y resultados contenidos en las mismas; la evaluación de los Programas presupuestarios; el seguimiento de los resultados de las evaluaciones mediante los Aspectos Susceptibles de Mejora; la implementación y consolidación del PbR-SED en las entidades federativas y los municipios; la medición de la calidad del gasto con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), e incentivar el uso de la información en el ciclo programático-presupuestario.

En 2017, en materia de diseño del PbR-SED, se identificó que existieron debilidades en la normativa que limitan el adecuado desarrollo del proceso presupuestario, ya que no existió una disposición que indicara la unidad administrativa de la SHCP que sería la responsable de la verificación del desempeño; tampoco se contó con una metodología para verificar la vinculación de los elementos con las categorías programáticas; no se estableció un tope máximo del porcentaje del presupuesto aprobado que pudiera ser afectado por las adecuaciones presupuestarias, situación que originó movimientos discrecionales del gasto público y desincentivó la adecuada programación y presupuestación del mismo; tampoco se especificó que la evaluación de los Pp realizada por la Cámara de Diputados fuera parte del SED y si ésta debería ser pública.

Respecto de la dimensión presupuestal del PbR-SED se identificó que, a 2017, el Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público” y el P003 “Evaluación de los programas sociales” contaron con recursos para operar dicho sistema; sin embargo, no fue posible determinar los recursos destinados para la operación exclusiva del PbR-SED, ya que con los recursos de esos programas se realizaron otras actividades, y los costos de las evaluaciones no están integrados, incluidos los del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).

El análisis del diseño institucional operativo de la política pública del PbR-SED se dividió principalmente en cinco macroprocesos: la estructura programática, una cultura de gestión por resultados; aprobación de los indicadores; evaluación, y seguimiento. En cuanto a la estructura programática se integró mediante la clasificación administrativa por 48 ramos presupuestales, el 54.1% (26) correspondió a ramos administrativos; el 16.6% (8), a ramos autónomos; el 16.6% (8) a ramos generales del gasto programable y no programable; el 4.2% (2), a entidades de control directo; el 4.2% (2), a empresas productivas del Estado; y los 2 restantes (4.2%) al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía; sin embargo, presentó deficiencias, ya que de los 13 procesos, el 23.1% (5) presentó problemas en la falta de definición de la finalidad, función, subfunción y

actividad institucional en los Pp; así como en la falta de vinculación de 20 de los objetivos de los programas sectoriales con los Programas presupuestarios.

La SHCP realizó las actividades de programación con base en la estructura programática dispuesta para tal efecto. En ese año, el gasto público se integró mediante la clasificación administrativa por 48 ramos presupuestales, 27 funciones, 92 subfunciones y 268 actividades institucionales y 899 Pp para organizar las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Con la reestructuración de los Pp derivada de la reingeniería del gasto público con el enfoque de “Presupuesto Base Cero” prevista por la dependencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, la estructura programática se redujo en 19.3%, de 1,087 Pp en 2015 a 877 en 2016; sin embargo, de 2016 a 2017, la reestructuración de los Pp implicó un incremento de aquellos que no tuvieron una vinculación específica con la clasificación funcional del gasto, ya que pasaron de 155 a 181, lo que significó un aumento del 19.9%. La reestructuración del gasto público no consideró la vinculación funcional, situación que se vio reflejada en un incremento de los Pp con funciones dispersas, que no permiten informar y dar trazabilidad sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales a los cuales se destina el gasto público, por lo que no se justificó que dichas modificaciones tuvieron por objeto facilitar el examen del presupuesto. Adicionalmente, se determinó que existe una tendencia a optar por la exención del registro de la MIR, ya que se observa un incremento de la proporción del gasto programable que no cuenta con indicadores estructurados en un mecanismo de seguimiento de los objetivos y metas previstos, situación que limita la toma de decisiones presupuestarias con base en información del desempeño.

En la creación de una cultura de gestión por resultados, en 2017 la SHCP recibió 70 solicitudes de capacitación y realizó actividades para 78 dependencias y entidades, 11.4% más de las que le solicitaron y coordinó acciones de formación y capacitación en materia de GpR a 14,329 servidores públicos capacitados, el 6,057 (42.3%) fueron del ámbito federal; 4,932 (34.4%) fueron del ámbito estatal y 3,340 (23.3%) fueron servidores municipales; sin embargo, no cuantificó a su población objetivo por lo que no cuenta con parámetros para identificar las necesidades de capacitación en materia de GpR, a fin de planear actividades que contribuyan a la mejora de los mismos y mejorar la calidad del gasto público

En relación con la aprobación de las MIR, se verificó que la SHCP revisó 292 (98.6%) de las 296 que no se encuentran incluidas en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y el promedio general de calificación fue de 80.3 puntos, de las cuales el 53.4% (156) tiene aspectos que mejorar tanto en la lógica vertical como horizontal, por lo que se ubicaron en las categorías de MIR “Pre-factible” y MIR “No factible”, mientras que el 46.6% (136) se consideraron “Factibles”. En cuanto a las 377 recomendaciones emitidas, la principal observación, con el 33.9% de recomendaciones (128), se relacionó con ajustar la sintaxis y la redacción conforme a la Metodología del Marco Lógico, por lo que las MIR siguen presentando deficiencias en su diseño; asimismo, no se puede dar seguimiento ágil a las observaciones emitidas, ni al rastreo y control de los cambios realizados, ya que la

información de las recomendaciones y de la revisión de los indicadores no estuvo sistematizada.

En lo que respecta al seguimiento, la SHCP remitió los cuatro informes trimestrales correspondientes al ejercicio fiscal 2017 a la Cámara de Diputados los cuales, en sus anexos de Finanzas Públicas, incluyeron la información sobre el avance del SED de los Pp que ejercieron recursos en los periodos comprendidos en cada informe. En cuanto al reporte de avances de los indicadores fue en promedio de 94.5% para los Pp que contaron con MIR y de 84.7% para los que contaron con FID y el 61.3% para el Ramo 33, lo que evidenció que existe disparidad en dicho reporte. Se identificó que la información reportada en los anexos de los informes trimestrales contiene deficiencias que impiden el uso de la misma, ya que no se pudieron relacionar los Pp que contaron con recursos en cada trimestre con los indicadores, lo que no permitió verificar que los recursos se hayan ejercido para atender los objetivos y metas establecidos.

En cuanto al avance en el cumplimiento de metas de los indicadores contenidos en los 24 Ramos Administrativos y dos entidades de control directo que contaron con MIR y ejercieron recursos al cuarto trimestre, de 4,138 indicadores 2,694 (65.1%) cumplieron con las metas, 691 (16.7%) no alcanzaron sus metas y 753 (18.2%) sobrepasaron sus metas, lo que implica deficiencias en la planeación para establecerlas e incluso ajustarlas durante el ejercicio fiscal. La distribución de los indicadores, de acuerdo a su dimensión, los que miden la calidad son los que muestran un cumplimiento de metas mayor que en las otras dimensiones con un 77.8% en promedio, pero fueron los segundos de menor número y los de menor cumplimiento los de eficiencia con un promedio de 57.1%. Asimismo, de los 4,138 que contienen las MIR el 82.9% (3,431) miden la dimensión de eficacia, 12.1% (502) la de eficiencia, 3.1% (130) la calidad y 1.8% (75) la economía, lo que denota que se ha dado prioridad a la evaluación de la eficacia de los programas y en los informes no se encuentra la medición del impacto social del ejercicio del gasto público ni del cumplimiento de los objetivos de los Programas.

En cuanto a la evaluación, la SHCP no incluyó en el PAE 2017 evaluaciones de indicadores, de impacto, ni estratégicas, a los programas presupuestarios relacionados con las obligaciones del Gobierno Federal, entre ellas las pensiones y jubilaciones y las aportaciones a la seguridad social; ni a los compromisos del Gobierno Federal, como son las obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional y desastres naturales, debido a la falta de una metodología autorizada en la que se establezcan los criterios a considerar para elaborar el PAE. Se acreditó la realización de 39 (70.9%) de las 55 evaluaciones a coordinar por la SHCP, de las cuales 12 (30.8%) se efectuaron en 2017 y 27 (69.2%) en 2018 y las 16 (29.1%) evaluaciones restantes no fueron reportadas por la dependencia en el Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP). Asimismo, 26 (47.3%) contaron con prórroga y 29 (52.7%) no. De las 26 evaluaciones con prórroga para su entrega, el 57.7% (15 evaluaciones) no se realizó; el 30.8% (8 evaluaciones) se entregó en 2018, cuando la fecha autorizada por la Secretaría fue 2017; y el 11.5% (3 evaluaciones), si bien se autorizó su entrega para 2018, la SHCP no contó con mecanismos de control que aseguraran y permitieran verificar que se entregaron en los plazos que la dependencia autorizó, lo cual desvinculó las evaluaciones del ciclo presupuestario.

En materia de seguimiento de los resultados de las evaluaciones, la normativa aplicable para los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) se encuentra desactualizada y persiste la ausencia de plazos perentorios para el registro y conclusión de los ASM, además de que no establece un plazo para que la secretaría envíe la problemática de los aspectos de carácter no social a las instancias competentes. Las entidades y dependencias reportaron 190 ASM, derivados de 51 evaluaciones, coordinadas por la SHCP, y 215 ASM con avance registrado del 100.0% en 2017, derivados de 48 evaluaciones en el periodo 2013-2016. De los 215 ASM, el 48.8% (105) concluidos en 2017, se generó para corregir actividades del programa; el 17.7% (38) para reorientar los programas, en términos del nivel Propósito de las MIR; el 15.8% (34) para modificar los apoyos de los programas; el 5.1% (11) para reforzar los programas por medio de sinergias con otros o por fusión; el 4.2% (9) fue una combinación de dos o más tipos de mejora para corregir, modificar, adicionar y reorientar los programas evaluados; no obstante, en el 8.4% (18) de los ASM, no fue clasificado el tipo de mejora.

En cuanto a la implementación y consolidación del PbR-SED en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX), no se establecieron objetivos, metas e indicadores para medir la contribución de la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en la mejora de la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED. Los resultados del diagnóstico realizado por la SHCP en la materia evidenciaron que el promedio nacional de las 32 entidades federativas en la implementación del PbR-SED fue de 65.3 puntos, y arriba de este se ubicaron 17 entidades y 15 por debajo. Asimismo, en el caso de los municipios de una selección de 62 municipios (dos por cada entidad) y 2 DTCDMX para evaluar el proceso de consolidación del PbR-SED, cuatro no proporcionaron información, por lo que de los 60 evaluados, 2 alcanzaron un rango alto con una calificación superior a 70.0 puntos, 3 con un rango medio bajo entre 60.0 y 69.9; 4 puntos con rango medio bajo entre 50.0 y 59.9 puntos y los 51 restantes con rango bajo, lo que ubicó al promedio nacional en una calificación del 26.0 puntos.

Para determinar la existencia de la inercialidad del gasto se identificaron 283 Pp del gasto programable de la APF que de 2013 a 2017 no tuvieron modificaciones en su estructura programática, y se analizó si el programa presupuestario fue incluido dentro del PAE; si atendió o no ASM que derivaron de las evaluaciones; si sus indicadores fueron evaluados por el CONEVAL (sólo cuando corresponden a Desarrollo Social); si su MIR fue evaluada por la SHCP (cuando no corresponden a Desarrollo Social), y si tuvo resultados registrados en el MSD. A 2017, se identificó que, 51.9% (147) de los 283 Pp analizados presentaron 25.0% o menos de la información sobre su desempeño, 32.9% (93) tuvieron más de 25.0% al 50.0%; 10.9% (31), de 55.0% al 75.0% y 4.2% (12) más del 75.0%; asimismo, el 15.5% (44) no presentó información alguna sobre su desempeño. Considerando un umbral del 75.0% de disponibilidad de información del desempeño, se considera que 16 (5.6%) de los 283 Pp analizados por la ASF pudieran tener condiciones de evaluabilidad del gasto y, en esos casos, la información del desempeño podría ser utilizada en las decisiones tomadas en el ciclo programático presupuestario. Los 44 Pp que no contaron con información de su desempeño constituyen un área de riesgo para el uso inercial y discricional de los recursos públicos, ya que no están en condiciones de vincular su desempeño con las asignaciones presupuestarias.

De 2013 a 2017, el Proyecto de PEF, el PEF y el ejercicio de recursos no se vincularon debido a que el primero pasó de 3,625,554.2 millones de pesos a 3,497,659.7 millones de pesos, en esos años; el segundo de 3,669,543.4 millones de pesos a 3,550,387.6 millones de pesos, montos superiores en 1.2% (43,989.2 millones de pesos) y 1.5% (52,727.9 millones de pesos), respectivamente; y el último de 4,008,534.3 millones de pesos a 3,931,021.6 millones de pesos, lo cual significa montos mayores al PEF en 9.2% (338,990.9 millones de pesos) y 10.7% (380,634.0 millones de pesos), respectivamente. La SHCP recibió 7,467 solicitudes de ampliaciones y reducciones, de las cuales 72.4% (5,406) fue aceptado por un monto de 832,194,319.6 miles de pesos, 79.1% del total, y 27.6% (2,061) fue rechazado por un monto de 220,404,720.0 miles de pesos, 20.9% del total solicitado. De las solicitudes de adecuación aceptadas, 79.7% (4,311) se gestionó en el periodo del 11 de enero de 2017 al 20 de diciembre de 2017, mientras que 20.3% (1,095) se tramitó entre el 21 de diciembre de 2017 y el 27 de febrero de 2018 por un monto de 206,960,189.1 miles de pesos, a pesar de que no deberían gestionarse mediante el sistema de control de adecuaciones, ya que sólo se deben autorizar en el periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 20 de diciembre, por lo que las 1,095 adecuaciones autorizadas fueron gestionadas de forma extemporánea, sin que la Secretaría justificara su autorización, excediendo el plazo establecido. Asimismo, las justificaciones a las variaciones del gasto no permiten identificar de qué manera dichas adecuaciones presupuestarias contribuyeron al mejor cumplimiento de los objetivos de los Pp de los ejecutores del gasto; además, se comprobó que en 2017, la SHCP no recibió opiniones por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública respecto de las adecuaciones realizadas por un monto mayor al 5.0% del presupuesto total de los ramos que registraron adecuaciones, lo que muestra un comportamiento discrecional.

En 2017, la SHCP contó con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) que sirve para integrar, concentrar, consolidar y sintetizar la información del desempeño disponible, con el cual se evaluó al 94.3% (577 Pp) de los 612 Pp pertenecientes a los Ramos Administrativos, Ramos Generales y entidades sujetas a control presupuestario directo que forman parte del gasto programable y que ejercieron recursos fiscales en ese ejercicio. De Pp evaluados por la SHCP el 64.1% (370) obtuvo calificación alta y media alta, lo cual representó un cumplimiento del 94.0% respecto del 68.0% a lo establecido como meta en el indicador “Programas presupuestarios del gasto programable con un nivel de logro satisfactorio” del Pp P002. Asimismo, 48.9% (282) de los 577 Pp fue evaluado con el MSD con información de tres o más variables calificadas por el modelo, lo cual representó un cumplimiento en 122.2%, respecto de la meta del 40.0% en establecida para el indicador “Programas Presupuestarios con 3 o más elementos de información estructurada de desempeño” de la MIR del Pp P002, no obstante este cumplimiento recae en la información generada por el CONEVAL, ya que si sólo se toman los Pp a cargo de la secretaría el porcentaje de cumplimiento sería del 31.5%. El 15.3% (88) de los programas presupuestarios revisados con el MSD contaron con elementos para evaluar los cinco parámetros del modelo, de éstos ninguno obtuvo calificación Baja o Media Baja y el 9.1% (8) alcanzaron la clasificación de Alto, a diferencia del 33.6% (99) de programas calificados como Alto evaluados con dos variables. La ponderación utilizada por el MSD afecta la valoración del programa presupuestario al privilegiar a los programas que son evaluados con menor número de variables otorgándoles mejores calificaciones que aquellos que cuentan con más parámetros a evaluar; además permite ocultar deficiencias en el

ejercicio del gasto de los Pp y la calidad de la MIR, ya que se pueden obtener calificaciones Medio Alta y Alta, a pesar de ser calificados como Bajo y Medio Bajo en los parámetros PEF y MIR, generando una valoración inadecuada del Pp.

En lo que respecta al uso de la información en el ciclo programático-presupuestario, con base en el análisis de los Manuales de Procedimientos de las Oficialías Mayores y sus Direcciones Generales de 18 Ramos Administrativos, vigentes en 2017, la ASF identificó que 11 de las 18 (61.1%) dependencias no tenían establecido en sus manuales de procedimientos los mecanismos mediante los cuales se incorporaría la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario; en 4 (22.2%) lo tenían establecido en todas las fases y en 3 (16.7%) definió su uso en alguna de las fases de dicho ciclo. En la fase de planeación, el 22.4% (4) de las 18 dependencias establecieron los mecanismos para incorporar la información del desempeño en esa fase; el 33.3% (6) en la programación, 33.3% (6) en la presupuestación; 27.8% (5) en el ejercicio del gasto, en 27.8% (5) en su control, el 22.2% (4) en la evaluación y 27.8% (5) en la rendición de cuentas.

En opinión de la ASF, en 2017, la SHCP, mediante el monitoreo, la evaluación, el seguimiento, la capacitación y la coordinación con las entidades federativas y municipios, generó información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas; sin embargo, a más de diez años de operación, ésta no fue de calidad, ya que no se informó sobre el cumplimiento de los objetivos, ni se vincularon éstos con los Pp; no se acreditó que se usó en la toma de decisiones en todas las fases del ciclo programático-presupuestario; existieron deficiencias en su diseño y operación, debido a que existieron debilidades en la normativa, como la falta de una unidad de la SHCP encargada de la verificación del desempeño y la ausencia de una metodología para verificar la vinculación de los elementos con las categorías programáticas, que limitan la evaluación y mejora de las MIR y la realización oportuna de las evaluaciones de los Pp; no se ha modificado el mecanismo de seguimiento de los ASM desde 2011, a fin de establecer plazos perentorios para su conclusión dependiendo de su prioridad, y éstos se siguen viendo como un trámite más que como un elemento de mejora; el 53.4% de los 296 Pp distintos al ámbito de desarrollo social fueron calificados con una MIR “Pre-factible” y MIR “No factible”; sólo se acreditó la realización del 39 (70.9%) de las evaluaciones del PAE, debido a que la SHCP no contó con mecanismos de control y apremio que aseguraran su entrega en los plazos que la dependencia autorizó, lo cual desvinculó las evaluaciones del ciclo presupuestario, y en este mecanismo no se incluyeron evaluaciones de impacto ni estratégicas; el 15.3% (88) de los 577 Pp valorados por el MSD contaron con elementos para evaluar los cinco parámetros del modelo, además de que la ponderación utilizada por el MSD afecta la valoración del Pp evaluados con menos variables y permite ocultar deficiencias en el ejercicio del gasto de los Pp y la calidad de la MIR; los municipios y DTCDMX obtuvieron un rango bajo en el avance de la implementación y consolidación del PbR-SED, y no se ha determinado el costo que implica este esfuerzo, lo que ha limitado la contribución del PbR-SED en la reducción del ejercicio inercial de los recursos y en la mejora de la calidad del gasto para la producción de bienes y servicios destinados a la población en su conjunto.

La atención de las recomendaciones por parte de la SHCP, en coordinación con el CONEVAL, permitirá fortalecer el diseño y operación del PbR-SED, mediante la modificación de la

normativa del PbR-SED, la generación de información del desempeño útil y en los plazos establecidos, la vinculación de dicha información con el proceso presupuestario, y se contribuya a generar una gestión pública orientada a resultados que permita la reducción del ejercicio inercial de los recursos y la mejora de la calidad del gasto, a fin de cumplir los objetivos y metas de la planeación nacional.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

En respuesta a los resultados con observación presentados por la Auditoría Superior de la Federación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señaló lo siguiente:

Resultado 1. Estructura programática y retroalimentación del PbR-SED al proceso presupuestario

Respecto de los cambios en las estructuras programáticas, en las exposiciones de motivos del PPEF 2014 y 2015, así como en la información enviada a la Cámara de Diputados para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 42, fracción II, de la LFPRH se incluyó un documento explicativo con los cambios efectuados en la estructura programática, que contiene los elementos derivados de modificaciones en las estructuras administrativas realizadas a partir de reformas Constitucionales o en otras disposiciones legales.

En cuanto al elemento "Misión", en virtud de que éste se encuentra plasmado en los archivos descargables que forman parte integrante de los tomos del PPEF y del presupuesto aprobado y, que contienen al conjunto de la información de los elementos programáticos, se considera que no se requiere el mecanismo mencionado por la ASF.

En cuanto a los elementos “metas” e “indicadores”, en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto las dependencias y entidades deben determinar los recursos destinados a los programas presupuestarios a su cargo con base en los techos comunicados por la SHCP, para lo cual deben considerar, entre otros aspectos, la información sobre el desempeño de los propios programas que se desprenda de la MIR y de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas a dichos programas. Por lo anterior, los elementos programáticos “metas” e “indicadores” forman parte de los insumos que son utilizados para la determinación de las asignaciones de los programas presupuestarios realizadas en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto, en congruencia con las disposiciones contenidas en la LFPRH y el Reglamento de la LFPRH.

Resultado 2. Formación de capacidades

Si bien la SHCP no recibió solicitudes de capacitación de ningún órgano judicial durante 2017, este poder quedó cubierto tanto a nivel federal como estatal por medio del Diplomado Presupuesto basado en Resultados de este año en el que se contó con la participación de 104 personas, 4 del orden federal y 100 de 20 entidades federativas.

Para cumplir con lo dispuesto en el RISHCP y fortalecer y ampliar la oferta de capacitación en materia de GpR, la SHCP no se ha limitado solamente a capacitar a su población objetivo, servidores públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno. Para consolidar el Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño PbR-SED, durante el periodo 2013-2016, implementó nuevos productos de capacitación que abarca toda la población incluyendo sociedad civil en general.

Resultado 3. Evaluación de las MIR

La meta anual de los indicadores a los cuales se les da seguimiento conforme el artículo 304, fracción I, del RLFPRH considera todos los indicadores de los Pp de Gasto Programable de los Ramos Administrativos, Generales y Entidades de Control Directo estructurados en MIR, excluyendo aquellos indicadores del Ramo 33 Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, así como los indicadores de nivel de fin que provienen de los programas derivados del PND 2013-2018.

Resultado 4. Informes trimestrales

Con relación al el impacto social, se informa que la LFPRH en su artículo 107, detalla la información que la SHCP entregará trimestralmente al Congreso de la Unión, en la cual no prevé la existencia de un apartado específico de impacto social.

Asimismo, el artículo 111 de la LFPRH determina que la SHCP “verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público”, por otro

lado, el artículo 110 de la LFPRH prevé que la "evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión" que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Dichos indicadores son integrados trimestralmente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública. Incluyendo los de aquellos Pp considerados sociales por el CONEVAL, organismo responsable de evaluar la política de desarrollo social, por lo que se da cumplimiento a lo establecido en la normativa al respecto.

Por lo anterior, no se considera procedente la conclusión de este órgano superior de fiscalización respecto de la omisión en la medición del impacto social del ejercicio del gasto público.

En cuanto a las deficiencias de la información de los anexos, la SHCP señaló que en los reportes que se integran para dar cumplimiento a los informes trimestrales en materia de indicadores del desempeño establecidos en el Artículo 107, fracción I, de la LFPRH se incluyen MIR y FID de Pp que cuentan con recursos fiscales, así como con recursos propios. De estos últimos son las MIR y FID que no se les incluye el valor del avance del presupuesto al trimestre, no obstante, con el fin de incluir la mayor información posible en materia de indicadores de desempeño es que se incluyen. Asimismo, conforme lo señalado en la respuesta a los resultados 5 y 6 de esta Auditoría no se considera la cuantificación del gasto asociado al cumplimiento de las metas de los indicadores de manera individual.

Por otro lado, en los reportes de Objetivos, Indicadores y Metas integrados en cada trimestre, para cada ramo se incluye en la portada el listado de Pp y las UR asociadas a cada una de las MIR y FID. Asimismo, con el fin de brindar mayor información del desempeño de los Pp, en la sección de "Programas" del Portal de Transparencia Presupuestaria se encuentran fichas por Pp que incluyen información útil de manera sintética respecto elementos programáticos, presupuestales, de desempeño, de proyectos y programas de inversión contrataciones, así como de su historia.

Respecto de las diferencias de los informes trimestrales con el PTP, la SHCP informó que el análisis elaborado por ese Órgano Superior de Fiscalización no señala específicamente cuáles fueron los Pp, indicadores y metas con deficiencias por lo que la UED no está en posibilidades de establecer nuevas acciones de mejora.

Cabe destacar que, con el objetivo de minimizar cualquier tipo de error sobre los datos reportados, desde octubre de 2017 se implementó una estrategia para automatizar la publicación de los datos, los cuales se extraen directamente del PASH. Asimismo, es importante hacer notar que la UED no tiene la facultad para modificar o corregir directamente la información que reportan las UR de los Pp a través del PASH.

Resultado 5. Programa Anual de Evaluación

La SHCP, a través de la UED, analizará la factibilidad de actualizar los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en la que

entre otros aspectos se redefinan los tipos de evaluación considerarse. Asimismo, revisará la pertinencia de establecer criterios para la inclusión de programas y evaluaciones en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de cada ejercicio fiscal; criterios con base en los cuales, entre otros aspectos, se determinaría la pertinencia de incluir en el PAE evaluaciones a Pp relativos a pensiones y jubilaciones; aportaciones a la seguridad social, y a obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional, pues aunque estén considerados como Pp de Gasto Programable, el margen de acción que tiene el Gobierno Federal para configurar o reconfigurar su diseño, operación y presupuesto es mínimo, por lo que en los hechos operan más como Pp de Gasto No Programable y la utilidad de la evaluación se reduce.

Respecto de los TdR, la SHCP, a través de la UED, publica en el Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP) y en el portal gob.mx los modelos de términos de referencia para efectuar las contrataciones de las evaluaciones de su ámbito de coordinación; mismos que son portales de Internet oficiales del Gobierno Federal y de la SHCP. Adicionalmente, la UED comunica a las dependencias y entidades responsables de los Pp sujetos a evaluación la emisión o actualización de estos modelos. Por lo anterior, no queda claro a qué se refiere la ASF con el empleo de los siguientes conceptos: "documentos oficiales", "autoridad competente" y "requisición obligatoria".

Respecto de los plazos del PAE, la SHCP, a través de la UED, es la responsable de establecer los plazos para la realización de las evaluaciones contenidas en el PAE que están en su ámbito de coordinación, así como de coordinar su cumplimiento; no obstante, la SHCP no puede garantizar el cumplimiento de estos plazos, pues esta responsabilidad recae directamente en las dependencias y entidades responsables de contratar las evaluaciones y operar los programas sujetos de evaluación. Cuando la UED no tiene conocimiento del estatus del desarrollo de alguna evaluación, solicita a la dependencia o entidad responsable informe al respecto, y cuando la UED idéntica el incumplimiento de algún plazo por parte de estas, solicita la evaluación correspondiente o se informe al respecto del incumplimiento del plazo.

En cuanto a las diferencias en los registros, con base en la información contenida en el informe de auditoría, la UED no puede identificar los 12 registros referidos por la ASF, por lo que no está en posibilidad de aclarar ni de atender este punto.

Por lo que se refiere a la vinculación del PAE con el ciclo programático presupuestario, el PAE17 y en el artículo 111 de la LFPRH no imposibilita que las evaluaciones concluidas al final de un ejercicio fiscal sean empleadas para el proceso de programación y presupuestación de ejercicios fiscales posteriores, pues los resultados de las evaluaciones no tienen de facto una vigencia definida y los mismos pueden ser de utilidad para la programación y presupuestación de varios ejercicios fiscales posteriores a la conclusión de la evaluación. En este sentido, se desconoce el fundamento de la aseveración de la ASF acerca de que "un propósito fundamental de los evaluaciones externos es vincular sus resultados con la programación y presupuestación del ejercicio fiscal siguiente, mismo que efectivamente solo se cumple con las evaluaciones concluidas en la primera mitad del año correspondiente al PAE emitido.

No obstante, de acuerdo con la respuesta a los puntos 5 y 6, la UED analizará la factibilidad de actualizar el Acuerdo, así como de emitir disposiciones complementarias que fomenten y regulen el uso de la información de desempeño (como indicadores y evaluaciones, entre otra) de los Pp para la formulación de anteproyectos y proyecto de PEF.

Resultado 6. Aspectos Susceptibles de Mejora

El numeral 17 del Mecanismo vigente establece que la Secretaría podrá seleccionar un grupo de programas federales o presupuestales para analizar los resultados de las evaluaciones, y el proceso de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y las evaluaciones externas y en su caso sugerir o solicitar modificaciones y adiciones a los aspectos susceptibles de mejora y a las acciones que deriven de éstos.

En este contexto, como parte del proceso de suscripción de ASM, una vez que la UED recibe el Documento de Posición Institucional; que incluye entre otros aspectos el análisis y clasificación de los ASM; se realiza un análisis del mismo y, en su caso, se emiten sugerencias, orientadas a asegurar que los ASM y las acciones que deriven de éstos, atiendan los hallazgos y recomendaciones identificadas por el evaluador, sin embargo, la atención las mismas es a criterio de las Unidades Responsables de los Pp.

No obstante lo anterior, en la propuesta de actualización del Mecanismo, se considera pertinente establecer acciones para mejorar la calidad y la veracidad de la información reportada por las dependencias y entidades, con el objeto de mejorar el desempeño de los programas federales.

Resultado 7. Coordinación e implementación del SED en estados y municipios

Para dar cumplimiento a la línea de acción 2.4 Mejorar la calidad de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos, se planteó como actividad relevante monitorear de manera trimestral el avance en el registro de información que los ejecutores del gasto en las entidades federativas llevan a cabo en el Sistema de Formato único. Dicho monitoreo consistió en informar periódicamente a los enlaces estatales, el estatus del reporte en los módulos de gestión de proyectos, avance financiero e indicadores en tres aspectos:

- i) La cantidad de proyectos de Inversión que los ejecutores del gasto informaron tener en ejecución, que permanecían en registro y que no habían sido enviados a revisión de la entidad federativa.
- ii) El número de programas presupuestarios a través de los cuales la Federación había realizado transferencias a las entidades federativas, en los que ya se había reportado información.

El porcentaje de avance del reporte de indicadores que debieran reportar de acuerdo a la frecuencia de medición, así como el número de inconsistencias relacionadas con el método

de cálculo del indicador y los parámetros máximos y mínimos determinados por los Coordinadores de los Fondos de Aportaciones Federales y las entidades federativas y, en su caso, municipios.

Resultado 10. Inercialidad del gasto

En el marco de la LFPRH, artículos 25 y 29, se emiten las disposiciones para la programación y presupuestación de manera anual, en las cuales se establecen los aspectos generales que las dependencias y entidades deben observar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, incluyendo aquellos que deben ser tomados en consideración para la determinación de los recursos destinados a sus respectivos programas presupuestarios.

En lo que se refiere a la consistencia entre los registros del Módulo de Adecuaciones Presupuestarias y la Cuenta Pública 2017, en las bases de datos de adecuaciones presupuestarias del ejercicio fiscal 2017, obtenidas del Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP), se identifican a detalle las adecuaciones de reducción autorizadas a los ramos Tribunales Agrarios y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por un monto de 36,535.9 miles de pesos, principalmente en los conceptos de medidas de austeridad y medidas de cierre.

Respecto del control de adecuaciones presupuestarias, se realiza mediante el sistema para el control de los adecuaciones presupuestarias, en los términos y plazos que se determinen en las disposiciones aplicables; y cuando las solicitudes de adecuaciones presupuestarias necesiten datos complementarios para su resolución, la Secretaría podrá requerir información adicional a favor dependencia de que se trate, lo cual volverá a iniciar el trámite correspondiente, y la Secretaría emitirá las disposiciones generales que observarán las dependencias para las operaciones relativas a la deuda pública flotante o pasivo circulante, así como las que se realicen con motivo del cierre del ejercicio fiscal que corresponda.

En el caso de las ampliaciones al gasto con cargo a ingresos excedentes, los artículos 111 y 112 del RLPRH contienen el procedimiento específico para su solicitud, así como para su autorización.

Las operaciones que se realizan entre una dependencia y el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, están normadas en el RLPRH, la establece el propósito por el cual se permite llevar a cabo adecuaciones presupuestarias, así como el procedimiento que se debe seguir. Adicionalmente, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2010, considera el numeral 6.4. Subproceso "Adecuaciones presupuestarias", por lo que existe el marco jurídico general que establece el procedimiento para efectuar adecuaciones presupuestarias.

Asimismo, la existencia de un mayor presupuesto ejercido respecto al aprobado por la Cámara de Diputados, obedece a que se realizan adecuaciones presupuestarias en los términos establecidos en los artículos 57 y 58 de la LFPRH y demás disposiciones normativas y se puede encontrar en el Portal de Transparencia Presupuestaria, en la opción Datos

Abiertos, con lo cual se podrá consultar el analítico de claves con el presupuesto original, modificado y ejercido en cada trimestre.

En cuanto a que las adecuaciones presupuestarias aseguren el cumplimiento de los objetivos de los programas, la normatividad en materia presupuestaria prevista en la LFPRH, establece que son los ejecutores de gasto en los que recae la responsabilidad de dar cumplimiento a los objetivos y metas que establezcan en sus programas, así como el de la rendición de cuentas del manejo de los recursos públicos federales e informar a través de los medios de la SHCP cuando las adecuaciones presupuestarias afecten a sus metas y objetivos. En ocasiones las metas ya existen de origen, pero es mediante la generación de ingresos excedentes como se va ampliando su presupuesto, de ahí que exista una "aparente" disociación entre las metas establecidas y el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, que sufre modificaciones a lo largo del ejercicio fiscal, en términos de las disposiciones aplicables.

Resultado 11. Calidad del gasto público

De la lectura del informe no es posible identificar cuáles son los 35 Pp que la ASF menciona que no fueron valorados en el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), por lo que no se cuenta con elementos para proporcionar información al respecto.

En el diseño metodológico del MSD la SHCP señaló que en el apartado 11.3 de la Nota Metodológica del MSD, se especifica que, para definir la ponderación de las variables se utilizó el Proceso Analítico Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés), mismo que, a partir de una metodología matemática de análisis de decisión multicriterio, reduce la subjetividad en los procesos y provee resultados confiables para los tomadores de decisiones. De este modo, es importante señalar que la ponderación de las variables no se estableció de manera arbitraria, sino en función de su importancia en la medición del desempeño de los Pp.

Por otro lado, no se considera que se privilegian los programas que son evaluados con un menor número de variables, respecto de aquéllos que cuentan con más parámetros a evaluar, pues su calificación depende directamente de los resultados que obtenga cada variable. Cuando un Pp cuenta con las cinco variables, PAE y ASM son las variables de mayor peso (25% cada una), debido a la contribución de las mismas en la mejora del Pp, conforme al AHP; sin embargo, si un Pp no tiene un buen resultado en la evaluación externa o no atiende los ASM comprometidos, tendrá una baja valoración, aunque cuente con las cinco variables.

Finalmente tampoco se considera que el MSD oculte deficiencias en el ejercicio del gasto y la calidad de la MIR, pues el Modelo arroja una calificación por cada una de las variables incorporadas, de manera que si hay deficiencias en alguna, son identificables analizando el detalle de los resultados.

Resultado 13. Elaboración y revisión de la MIR del Pp P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público"

Los resultados de los indicadores del Pp P002 a nivel de Fin y de Propósito relacionados con el MSD, son reportados en la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal correspondiente, en función de su frecuencia de medición y disponibilidad de la información.

Resultado 14. Rendición de cuentas

El cumplimiento de la meta 2017 para el indicador a nivel de Fin del Pp P002, Porcentaje de Pp con un nivel de logro satisfactorio, fue de 94%, lo que representa una diferencia de cuatro puntos porcentuales respecto de la meta comprometida. En este sentido, se considera que el MSD contribuye a fomentar un gasto eficiente, ya que proporciona información del desempeño de los Pp relacionada, entre otros aspectos, con el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de sus metas, la cual es puesta a disposición de las dependencias y entidades para su consideración en la asignación de recursos.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-07-0066-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en coordinación con la Comisión de Puntos Constitucionales, analice la pertinencia de modificar el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de establecer un tope máximo del monto de adecuaciones que podrá realizar el Poder Ejecutivo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se definan los mecanismos mediante los cuales la Cámara de Diputados podrá valorar las mismas, a fin de verificar que se realizaron para contribuir al mejoramiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. [Resultado 10]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2017, la información del PbR-SED permitió articular las categorías programáticas del PEF con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, a fin de que la información generada por el PbR-SED retroalimente el proceso presupuestario y contribuya a mejorar la calidad del gasto público.
2. Comprobar que, en 2017, la SHCP implementó un programa de capacitación que permitió fortalecer la oferta en materia de GpR a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para la creación de una cultura de gestión por resultados.
3. Comprobar que, en 2017, la validación de las MIR realizada por la SHCP, permitió mejorar la calidad del diseño de las matrices de los Pp de la APF.

4. Comprobar que, en 2017, la verificación realizada por la SHCP de los avances y resultados reportados en el PbR-SED permitió identificar la eficiencia, economía, eficacia, calidad y el impacto social en la APF.
5. Comprobar que, en 2017, la SHCP, en coordinación con el CONEVAL, emitió los criterios utilizados para integrar el PAE 2017, y dio el visto bueno y autorizó los Términos de Referencia (TdR) para que las evaluaciones del Programa Anual de Evaluación coordinadas por esta dependencia vincularon su ejecución y resultados con las actividades de programación y presupuestación y como elementos relevantes del PbR-SED.
6. Comprobar que, en 2017, el seguimiento de los ASM derivados de las evaluaciones externas realizado por la SHCP permitió la mejora de los Pp evaluados.
7. Verificar que las acciones realizadas por la SHCP, en 2017, contribuyeron en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (DTCDMX) y el grado de avance logrado, así como el funcionamiento del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF) en 2017.
8. Comprobar el registro del ejercicio de los recursos erogados por la SHCP, en 2017, para financiar el PbR-SED y determinar si un mayor ejercicio de recursos destinado a evaluaciones externas por parte de las dependencias derivó en una mejor calificación de los Programas presupuestarios en el MSD, en el periodo 2013-2017.
9. Verificar que, en 2017, la SHCP utilizó la información del PbR-SED para mejorar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, y evaluación del ciclo programático-presupuestario, a fin de mejorar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y calidad del gasto público.
10. Comprobar que, al 2017, la información del PbR-SED permitió reducir la inercialidad en la asignación de gasto público a los programas presupuestarios.
11. Verificar que, al 2017, la implementación de MSD realizada por la SHCP, permitió la generación de información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias, a fin de evaluar la calidad del gasto público.
12. Analizar el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional operativo del PbR-SED para determinar coincidencias, duplicidades o complementariedades en la generación y utilización de la información sobre el desempeño de los Pp.
13. Determinar la utilidad de la MIR del Pp P002, a cargo de la SHCP, como instrumento de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas 2017, relacionados con la generación de información, mediante el monitoreo y evaluación del desempeño

de los programas y políticas públicas y generar la información para contribuir al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del gasto público.

14. Verificar que la SHCP reportó en la Cuenta Pública de 2017 información relacionada con los objetivos y prioridades del PND 2013-2018, del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, en términos de la generación de información, mediante el monitoreo y evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas para contribuir al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del gasto público.
15. Corroborar que, en 2017, la SHCP estableció estrategias, políticas, programas e indicadores orientados a contribuir al cumplimiento de las metas de los objetivos de desarrollo sostenible, incluidos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030.

Áreas Revisadas

La Unidad de Evaluación del Desempeño, Unidad de Política y Control Presupuestario; direcciones generales de Programación y Presupuesto "A" y "B", Unidad de Inversiones y Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Presupuesto de Egresos de la Federación: Art. 29, Frac. IV, Par. primero y Frac. X.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, Par. segundo; Art. 6, Par. primero; Art. 16, Par. primero; Art. 27, Fracs. I y II y Par. segundo y cuarto; Art. 45, Par. primero; Art. 58; Art. 107, Frac. I; Art. 110, Par. cuarto, Frac. VI y Art. 111, Par. segundo.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 94, Par. segundo y Art. 304, Fracs. I y II.
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 62, Fracs. II, VII, X y XIX, Art. 63, Fracs. VI, XII, XVII, XIX y XXIII; Art. 65, fracción XII; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, Numerales 8 y 26; Lineamientos para la Alineación de los Programas Presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Numeral 7; Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, Línea de acción 2.3.5; Estrategia 2.4 "Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED"; Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Art. Décimo Primero, Par. segundo, Art. Décimo Segundo, Numeral Décimo Sexto, Inc. e, Numeral Décimo Séptimo; Criterios para el

registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados y Ficha de Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestarios para el ejercicio fiscal 2017, Numerales 6 y 19; Acuerdo 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Apartado Seguimiento de los Programas derivados del Plan, Numeral 30; Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2017, Apartado III. Alineación de la MIR a los objetivos sectoriales o transversales, Numerales 11 y 14, Apartado VI, Calendario para el reporte de Avances de las Metas Comprometidas en los Indicadores del Desempeño 2017, Numeral 19, Inc. a; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Norma Cuarta, Información y Comunicación, Par. primero y tercero, Numeral 13 "Usar Información relevante y de calidad"; 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; Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, Numerales 6 y 17; Nota Metodológica del Modelo Sintético del Desempeño 2017, Apartados "II.2. Valoración del MSD por Pp" y II.3. "Ponderación de variables"; Estatuto Orgánico del CONEVAL, Art. 20, Frac. XVI y Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, Numeral IV.2.2. "Secuencia de elaboración de la MIR".

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.