

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018-1-20VQZ-21-0293-2019

293-DS

Alcance

En esta auditoría no se revisan recursos, sino se verifica que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social cumplió con sus funciones y responsabilidades, respecto de la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado.

Antecedentes

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales mediante el gasto federalizado¹, apoyan el financiamiento de las estrategias y programas realizados por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, en materias relevantes destinadas a incrementar el bienestar de su población.

La importancia financiera y estratégica del gasto federalizado programable (transferencias condicionadas) es significativa; en 2018, representó el 20.0% del gasto neto total federal y el 27.5% del gasto federal programable; su importe ascendió en ese año a 1,123,542,551.2 miles de pesos.

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

El gasto federalizado programable ha registrado, además, un dinamismo destacado, lo que refleja su trascendencia para las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales; en el periodo 2000-2018, creció a una tasa media anual del 4.0%, a precios constantes. Ello ha coadyuvado al fortalecimiento de la participación de estos órdenes de gobierno en la atención de prioridades sustantivas de sus habitantes.

Una insuficiencia que presenta la gestión del gasto federalizado se refiere a que el alcance de la evaluación de sus resultados, de sus impactos y la calidad de su operación, no se corresponde con su importancia estratégica, para apoyar el mejoramiento de las políticas,

¹ En el presente Informe de Auditoría, al referirse al gasto federalizado, se trata del gasto federalizado programable, salvo que explícitamente se haga referencia también al otro componente del gasto federalizado, que son las participaciones federales.

estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto, en un contexto en el que la Gestión para Resultados, mediante la implantación y operación del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), ha sido un tema prioritario en los últimos años en la política de administración de los recursos públicos.

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

Con el fin de constatar la implementación del PbR-SED en la operación de los recursos federales transferidos y de acuerdo con el principio de proactividad que orienta la actuación de la ASF, se planteó, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, la realización de un conjunto de auditorías sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado. De forma particular, se programó la realización de 16 auditorías a municipios que son capitales de sus entidades federativas (los municipios seleccionados fueron los que presentaron valores menores en el Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado)².

Asimismo, se realizaron otras auditorías de nivel central, una a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), otra a la Secretaría de Bienestar (SB), una a la Secretaría de Salud (SSA), otra a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y una más al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), ya que éstas, en el ámbito de su competencia, son las dependencias encargadas de coordinar la evaluación de los recursos federales, incluidos los que ejercen los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Además, apoyan a los gobiernos locales, en términos de las disposiciones aplicables, en el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño de los programas financiados con recursos públicos.

En el marco de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015, la ASF revisó el SED en el ámbito estatal, en donde realizó una auditoría en cada entidad federativa, así como cinco a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (SHCP, SSA, SEP, SEDESOL y SESNSP) y otra más al CONEVAL. En el mismo sentido, para la Cuenta Pública 2016 se realizaron 64 auditorías en el ámbito municipal, 2 por cada entidad federativa. Cabe señalar que, en esa Cuenta Pública, no se realizaron auditorías a nivel central.

² https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-SED_a.pdf.

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

Los procedimientos de auditoría que se aplicaron en la Cuenta Pública 2018 fueron implementados para verificar el avance y las insuficiencias en la adopción del modelo PbR-SED y se concentraron en las áreas siguientes:

- a) Disponibilidad de un marco jurídico suficiente para el desarrollo del PbR-SED.
- b) Elaboración de evaluaciones acordes con la normativa.
- c) Implementación del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
- d) Mecanismos de coordinación implementados con las dependencias coordinadoras federales y con las entidades federativas.
- e) Contratación de las evaluaciones.

Los resultados de esta auditoría permiten acreditar las prácticas implementadas y señalar, con un ánimo constructivo, las áreas de mejora encontradas, a efecto de coadyuvar al desarrollo de la evaluación en la gestión del gasto federalizado.

Resultados

Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño

1. Con la revisión de la normativa del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se constató que su estructura orgánica dispone de dos direcciones generales, responsables de los procesos de evaluación y coordinación en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del gasto federalizado y son las siguientes:

1. La Dirección General Adjunta de Coordinación. Participa en temas de evaluación del desempeño respecto de la coordinación con otras instancias (entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil, entre otras) y tiene las atribuciones principales siguientes:
 - Coordinar la elaboración de la Planeación Institucional del CONEVAL, así como el seguimiento de los indicadores de resultados y de gestión que miden el desempeño del CONEVAL.
 - Promover el monitoreo y evaluación para resultados en las entidades federativas.
 - Dirigir la asesoría y atención a las entidades federativas en las materias objeto del CONEVAL.

- Fortalecer el vínculo institucional entre el CONEVAL e interlocutores nacionales e internacionales, con objeto de buscar espacios para la presentación de los estudios y mediciones que genera el CONEVAL, así como la difusión de la experiencia nacional.
2. La Dirección General Adjunta de Evaluación. Participa en temas de evaluación de la política de desarrollo social y sus atribuciones principales en materia del gasto federalizado son:
- Planear, normar y coordinar la actividad del Gobierno Federal en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social, con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del CONEVAL.
 - Establecer normas, criterios y metodologías para evaluar la política y los programas de desarrollo social.
 - Planear, promover y proponer el intercambio de apoyo técnico y financiero en materia de evaluación, con las autoridades de las instituciones responsables del desarrollo social en las entidades federativas y municipios, así como con organizaciones del sector académico, social o privado, nacional e internacional, con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del CONEVAL.
2. Con el análisis de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató que, en el Informe de Resultados 2015-2017 denominado Evaluación de los fondos del Ramo General 33 (Ramo), se planteó la estrategia y criterios de evaluación para esos recursos. La estrategia se orienta a dos ámbitos: uno, al horizonte de monitoreo y evaluación y otro al esquema de evaluación del desempeño del Ramo General 33, con el objetivo de facilitar la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazo, al vincular los instrumentos de monitoreo y evaluación que se encuentran en proceso de desarrollo con los actores relevantes; e indicar la oportunidad con la que debe conducirse la evaluación, en concordancia con el año de la administración de los gobiernos estatales y municipales.

En lo que se refiere al horizonte de monitoreo y evaluación del Ramo General 33, el CONEVAL plantea tres tipos de elementos, conforme a su utilidad:

- El primero se enfoca a la contribución de la transparencia y rendición de cuentas, bajo la perspectiva de mejorar la calidad y disposición de la información generada por las entidades federativas y las dependencias federales.
- El segundo, a contribuir a la mejora en la distribución, gestión y ejercicio de los fondos, con lo cual se busca generar información sobre los resultados del ejercicio de los recursos en el bienestar de la población y conocer qué mejoras se podrían establecer en el ejercicio de los fondos.

- El tercer elemento se dirige al Informe de Resultados del Ramo General 33, documento que busca ofrecer conclusiones sobre los resultados de las evaluaciones y el avance en la definición de la estrategia de evaluación de los fondos.

A su vez, en el esquema de evaluación del desempeño, además de ser complementario del horizonte de monitoreo y evaluación, el CONEVAL plantea un orden cronológico en la realización de las evaluaciones, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con base en el objetivo de la evaluación. En ese aspecto el CONEVAL describe que, a partir de las evaluaciones realizadas de manera piloto en años anteriores, se lograron diferenciar y clasificar algunos elementos en el destino de los recursos de los fondos, por lo que definió cuatro tipos de categorías:

- La primera agrupa al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), ya que son recursos que se direccionan principalmente al pago de nómina en los servicios educativos y de salud, lo que los agrupa en una categoría cuya evaluación se enfoca en la rendición de cuentas.
- La segunda agrupa al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal (FORTAMUN-DF), ya que sus recursos son destinados principalmente al fortalecimiento financiero, por lo que integran una segunda categoría, cuya evaluación se enfoca en mejorar la planeación.
- En la tercera categoría se encuentran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de infraestructura educativa, al ser fondos dirigidos al gasto en infraestructura y cuya evaluación también privilegia la mejora de la planeación, en este caso, de la infraestructura social o educativa.
- Finalmente, en la cuarta categoría se ubican el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y el FAM, en su componente de asistencia social, al funcionar con una lógica similar a la de acciones o programas sociales y su objetivo de evaluación es el fortalecimiento de las capacidades institucionales, organizacionales y de gestión.

Sin embargo y no obstante que el CONEVAL presenta avances en el diseño metodológico y de criterios para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, como son los documentos antes mencionados, carece de la definición de una estrategia de evaluación a dichos recursos, en la que incluya la participación de las dependencias coordinadoras de esos fondos, así como de las entidades federativas y municipios y considere las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno; las precisiones estratégicas respecto de las metodologías necesarias para el horizonte de monitoreo y esquema de evaluación; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales; así

como una estrategia de capacitación y asesoría que permita continuar con el desarrollo de capacidades de las dependencias federales coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, las entidades federativas y los municipios, sobre los temas desarrollados por el CONEVAL para la evaluación de dichos recursos.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Directora General Adjunta de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, por medio del oficio número VQZ.DGAE.003/20, del 20 de enero de 2020, remitió la liga de internet de su página oficial, en la cual se publicó el Plan de Trabajo para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, documento en el que se estableció la definición de una estrategia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del CONEVAL, para lo cual se programaron las actividades siguientes:

- Elaborar un plan de capacitación en materia de evaluación que incluya los FAF para el ejercicio fiscal 2020.
- Diseñar una estrategia de capacitación en materia de evaluación con las entidades federativas y municipios.
- Actualizar y difundir la estrategia de evaluación de los FAF a cargo del CONEVAL.

Asimismo, mediante el oficio número VQZ.DGAE.128/19, del 3 de diciembre de 2019, remitió la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33, documento en el que se describe la importancia de estos recursos en las entidades federativas y municipios, así como de su evaluación, la cual permitirá mejorar la distribución y ejecución de los recursos; promover la transparencia y la rendición de cuentas y generar información para mejorar los mecanismos de descentralización de funciones y recursos. Además, se hace referencia a los avances generados respecto de las metodologías de evaluación desarrolladas para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales en los años recientes, así como de las modificaciones normativas que rigen la evaluación a dichos recursos.

Respecto de la falta de definición de una estrategia de evaluación a dichos recursos, de las precisiones estratégicas sobre las metodologías necesarias, así como su tipo y periodicidad pertinente de las evaluaciones, en el capítulo V de la Guía se establecen los propósitos a lograr en los instrumentos de evaluación definidos por el CONEVAL, a partir de dos elementos, que son el Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 y el Esquema de Evaluación del Desempeño; en el primero, los fondos se agrupan de acuerdo con su utilidad, es decir, los que contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas; en el segundo, los que lo hacen a la distribución, gestión y ejercicio de los fondos (evaluación de recursos de fortalecimiento financiero, de nómina, de infraestructura y de recursos destinados a programas y acciones). A su vez, en el Esquema de Evaluación del Desempeño, se define la oportunidad con la que deben llevarse a cabo las evaluaciones de desempeño de los fondos conforme al año de administración del gobierno estatal o municipal y con base en el objetivo de evaluación; asimismo, también los FAF se clasifican de acuerdo con su uso y objetivo.

También están definidos en dicho capítulo las funciones y responsabilidades institucionales, así como la participación de las dependencias coordinadoras de los fondos y de las entidades federativas y municipios, en la programación de las evaluaciones, en la definición de los instrumentos de evaluación y en el proceso de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.

En el capítulo VI de la Guía se establece que el seguimiento de los resultados de las evaluaciones realizadas a los FAF de carácter federal, se hará conforme al Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los informes y evaluaciones de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal y para el caso de las evaluaciones realizadas en el ámbito local, corresponderá utilizar el mecanismo que cada entidad federativa determine.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa la observación.

3. Con el análisis de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató que en febrero de 2013 elaboró y envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) una propuesta de “Lineamientos de evaluación para homologar y estandarizar las evaluaciones de los entes públicos” (Lineamientos), a efecto de cumplir con el artículo 79, párrafo tercero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que establece que la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores de desempeño, para que el CONAC, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de la LGCG.

Algunos elementos de dichos Lineamientos fueron incorporados en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, aprobada en la primera reunión del CONAC, el 27 de febrero de 2013 y publicada el 4 de abril de ese mismo año.

Si bien en dicha Norma se consideraron aspectos de la propuesta de los Lineamientos señalados, éstos fueron elaborados en 2013 y no han sido actualizados, con base en las estrategias de evaluación, criterios y metodologías elaboradas por el CONEVAL y la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Aunado a lo anterior persisten otras insuficiencias en la definición de aspectos estratégicos sustantivos para orientar el desarrollo de la evaluación en el ámbito local, tales como los tipos de evaluaciones a realizar por las instancias federales (CONEVAL, SHCP y las dependencias

coordinadoras federales), así como por las entidades federativas y los municipios, su frecuencia, los mecanismos para evitar duplicidades y apoyar la complementariedad de las evaluaciones, lo cual ha derivado en un proceso en el que los gobiernos locales, sin la orientación y asistencia técnica necesarias, definen sus programas y estrategias de evaluación, las cuales, en algunos casos, no presentan un orden metodológico y una consistencia adecuada; esto se traduce en evaluaciones duplicadas o practicadas con una frecuencia no pertinente, lo que significa una pérdida de recursos.

Asimismo, se presenta el cuestionamiento estratégico y metodológico sobre la pertinencia de que en el ámbito local se realice la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, dada la naturaleza que tienen para las entidades federativas y municipios como fuente de financiamiento y no como un programa presupuestario.

En ese contexto y con el fin de apoyar el desarrollo de una nueva estrategia de evaluación del gasto federalizado, el 18 de julio de 2016 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de posibilitar un esquema de financiamiento para la realización de las evaluaciones, en el marco de un papel fortalecido de CONEVAL, la SHCP y las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales.

El mecanismo establecido fue el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), el cual sólo se refiere a la operación de los recursos (para financiar la contratación de las evaluaciones y el desarrollo de metodologías), mediante sus reglas operativas.

A pesar de los avances alcanzados en el diseño institucional, financiero y metodológico para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, persiste la necesidad de formular y emitir un documento normativo que concilie las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios, en el que se definan, entre otros, los aspectos siguientes:

- Las funciones y responsabilidades del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios, en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.
- Los tipos de evaluación a realizar por cada dependencia y orden de gobierno, la metodología a utilizar para el desarrollo de las evaluaciones, así como su frecuencia.
- Establecer los mecanismos de coordinación entre el ámbito federal y estatal para evitar duplicidades y generar una sinergia positiva que articule la integralidad y complementariedad de todas las evaluaciones y esfuerzos realizados por cada orden de gobierno.
- Precisar el enfoque y metodología de las evaluaciones a realizar por las entidades federativas y los municipios a los Fondos de Aportaciones Federales, así como a sus programas presupuestarios locales financiados con estos recursos.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la ASF, la Directora General Adjunta de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, por medio del oficio número VQZ.DGAE.003/20, del 20 de enero de 2020, remitió la liga de internet de su página oficial, en la cual informa que el CONEVAL, en 2020, desarrollará una propuesta de instrumento normativo para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF), bajo su coordinación, la cual deberá sujetarse a un análisis riguroso, previo a su emisión.

Asimismo, se publicó el Plan de Trabajo para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, en el cual se estableció la elaboración de Lineamientos para la Evaluación de los FAF; al respecto, se definieron las actividades a implementar siguientes:

- Desarrollar un análisis del marco normativo de los FAF.
- Convocar a mesas de trabajo con las dependencias coordinadoras, entidades federativas y municipios.
- Elaborar una propuesta de Lineamientos para la Evaluación de los FAF.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa la observación.

4. Para las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales en los cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación, éste desarrolló Términos de Referencia (TdR) y criterios con base en las características particulares de esos fondos, de acuerdo con lo señalado en el numeral 31 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE 2017), los cuales se describen a continuación:

- Modelos de Términos de Referencia para la evaluación del desempeño de los fondos en las entidades federativas (FONE, FASSA y FAETA). La metodología de evaluación se engloba en el desempeño de las aportaciones federales en el ámbito de la entidad federativa, con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas; en ese sentido, la evaluación se enfoca en analizar el fondo en relación con cinco temáticas: características del fondo; contribución y destino; gestión y operación; generación de información y rendición de cuentas; y orientación y medición de resultados.
- Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de la Coordinación de los Fondos de Aportaciones Federales (ámbito federal). El objetivo de esta metodología es valorar la coordinación de cada fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones; y analizar la multiplicidad de actores, actividades, información generada y su articulación en términos de cómo estos elementos influyen en la eficacia

de la distribución y ejercicio de los fondos, así como su orientación a resultados. Las metodologías se elaboraron para el FASSA, FAM (en sus dos componentes), FONE y FAETA (en sus dos vertientes).

- Fichas de Desempeño. Se realizaron para los recursos del FAIS y del FAM (componente de Asistencia Social), las cuales tienen como objetivo servir como instrumento sintético, homogéneo y auto contenido de monitoreo y evaluación anual; contienen elementos que las entidades federativas y municipios están obligados a reportar sobre los fondos, tales como el destino, ejercicio y los resultados, así como un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, las recomendaciones y su seguimiento; el análisis de la calidad de la información, así como el método con el cual se pretende llevar un seguimiento de monitoreo y evaluación, que permitan ser un insumo importante en las evaluaciones correspondientes.

Al respecto, se constató que el CONEVAL comunicó formalmente a las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, las metodologías desarrolladas para las evaluaciones de desempeño bajo su coordinación.

Capacitación

5. Con la revisión de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató que, en 2018, elaboró el Programa Anual de Capacitación para la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social, como parte de la planeación general de las necesidades de capacitación, en el marco de las evaluaciones mandatadas en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE 2018).

En ese sentido, se verificó que el CONEVAL brindó asesoría y capacitación al personal de las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, en temas relacionados con la metodología desarrollada de las Fichas de Desempeño del FAIS y del FAM (Asistencia Social) 2017-2018, como se muestra a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
CAPACITACIÓN IMPARTIDA EN 2018 A DEPENDENCIAS FEDERALES COORDINADORAS
CUENTA PÚBLICA 2018

Nombre de la capacitación	Modalidad	Entidades Participantes	Temas impartidos
Fichas de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).	Presencial	Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar)	Presentación de TdR. Revisión de la información necesaria para el llenado de la Ficha. Proceso de Evaluación.
Fichas de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM-AS).	Presencial	Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia - SNDIF	Presentación de TdR. Revisión de la información necesaria para el llenado de la Ficha. Proceso de Evaluación.
Programa Anual de Evaluación, el Mecanismo de Seguimiento a los ASM y el Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SASS).	Presencial	SEDATU, SEMARNAT, IMSS, IMSS PROSPERA, FIDENA, INAES, INMUJERES, SEP, STPS, SAGARPA, CONACYT, SE, CONAVI, SEDESOL, AEM, SALUD, CDI, ISSSTE, BANSEFI, SCT.	Revisión del Seguimiento del PAE y su normativa. Uso de metodologías para dar seguimiento a los ASM y el SASS.
Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.	Presencial	SEDATU, SEMARNAT, IMSS, IMSS PROSPERA, INMUJERES, SEP, STPS, SAGARPA, CONACYT, SE, CONAVI, SEDESOL, SALUD, CDI, ISSSTE, BANSEFI, SCT, SC, CONANP.	Presentación de Criterios de Elaboración de la FMyE. Presentación de los apartados del Inventario.

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por el CONEVAL.

Respecto del proceso de capacitación con entidades federativas, en las que participaron diversas dependencias estatales, el CONEVAL proporcionó evidencia de cursos y talleres de trabajo realizados en 2018, como se muestra a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
CAPACITACIONES OTORGADAS EN 2018 A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CUENTA PÚBLICA 2018

Entidades Federativas	Tema	Modalidad
1° Taller con estados 2018, participación de 16 entidades federativas (Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas).	¿Cómo construir diagnósticos de programas sociales?	Presencial
2° Taller con estados 2018, participación de 11 entidades federativas (Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas).	¿Cómo construir indicadores para la toma de decisiones?	Presencial
3° Taller con estados 2018, participación de 16 entidades federativas (Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas).	La evaluación de los fondos del Ramo General 33: marco normativo, instrumentos y principales actores.	Presencial
Guanajuato.	Revisión de indicadores.	Presencial
Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.	Herramientas de monitoreo y evaluación para medición de resultados. Herramientas de monitoreo y evaluación para medición de resultados.	Presencial
Durango.	Implementación de las metodologías de evaluación para diseño; consistencia y resultados y procesos.	Presencial

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por el CONEVAL.

Programa Anual de Evaluación

6. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social formuló y publicó, de manera coordinada con la SHCP, el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE 2018), en el que consideró la realización de evaluaciones a recursos del gasto federalizado.

Al respecto, el PAE 2018 consideró un total de 245 evaluaciones, de las cuales, 228 corresponden a programas presupuestarios, 1 evaluación estratégica a los 8 Fondos de Aportaciones Federales, en el ámbito federal y 16 evaluaciones al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), en el ámbito estatal.

Del total de las evaluaciones programadas en el PAE 2018, a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP le correspondió coordinar 88 (como instancia de coordinación), mientras que al CONEVAL, que también fungió como instancia de coordinación, se le asignaron 157, de las cuales 45 correspondieron a programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado, como se presenta a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
EVALUACIONES A PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS FEDERALES DEL PAE 2018 COORDINADAS POR EL CONSEJO
CUENTA PÚBLICA 2018

Tipos de Evaluación	Número de evaluaciones a programas federales	Evaluaciones a recursos del Gasto Federalizado	Tipo de recursos del Gasto Federalizado	
			Sujetos a reglas de operación	Otros subsidios o convenios
Diseño	1			
Consistencia y Resultados	3			
Procesos	3	1	1	
Fichas de Monitoreo y Evaluación	150	44	28	16
Total	157	45	29	16

FUENTE: Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2018 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales.

En tal sentido, las 45 evaluaciones de los recursos del gasto federalizado coordinadas por el CONEVAL fueron las siguientes:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
EVALUACIONES Y FICHAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PROGRAMADAS EN EL PAE 2018
CUENTA PÚBLICA 2018

Núm.	Ramo / Sector	Institución o unidad responsable	Modalidad Presupuestaria	Clave Presupuestaria	Nombre del Programa	Tipo de Evaluación
1	Entidades no Sectorizadas	INMUJERES	S	010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Procesos
2	Cultura	Cultura	S	268	Programa de Apoyos a la Cultura	Fichas de Monitoreo y Evaluación
3	Entidades no Sectorizadas	INMUJERES	S	010	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	Fichas de Monitoreo y Evaluación
4	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	240	Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	Fichas de Monitoreo y Evaluación
5	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	257	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria	Fichas de Monitoreo y Evaluación
6	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	259	Programa de Fomento a la Agricultura	Fichas de Monitoreo y Evaluación
7	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	260	Programa de Fomento Ganadero	Fichas de Monitoreo y Evaluación
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	261	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Fichas de Monitoreo y Evaluación
9	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	262	Programa de Apoyos a la Comercialización	Fichas de Monitoreo y Evaluación
10	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	263	Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	Fichas de Monitoreo y Evaluación
11	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA	S	266	Programa de Apoyos a Pequeños Productores	Fichas de Monitoreo y Evaluación
12	Salud	SALUD	E	010	Formación y capacitación de recursos humanos para la salud	Fichas de Monitoreo y Evaluación
13	Salud	SALUD	E	025	Prevención y atención contra las adicciones	Fichas de Monitoreo y Evaluación
14	Salud	SALUD	E	036	Programa de vacunación	Fichas de Monitoreo y Evaluación
15	Salud	SALUD	S	039	Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Fichas de Monitoreo y Evaluación

Núm.	Ramo / Sector	Institución o unidad responsable	Modalidad Presupuestaria	Clave Presupuestaria	Nombre del Programa	Tipo de Evaluación
16	Salud	SALUD	S	200	Fortalecimiento a la atención médica	Fichas de Monitoreo y Evaluación
17	Salud	SALUD	S	201	Seguro Médico Siglo XXI	Fichas de Monitoreo y Evaluación
18	Salud	SALUD	S	202	Calidad en la Atención Médica	Fichas de Monitoreo y Evaluación
19	Salud	SALUD	S	251	Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	Fichas de Monitoreo y Evaluación
20	Salud	SALUD	S	272	Apoyos para la protección de las personas en estado de necesidad	Fichas de Monitoreo y Evaluación
21	Salud	SALUD	U	005	Seguro Popular	Fichas de Monitoreo y Evaluación
22	Salud	SALUD	U	008	Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes	Fichas de Monitoreo y Evaluación
23	Salud	SALUD	U	009	Vigilancia epidemiológica	Fichas de Monitoreo y Evaluación
24	Turismo	SECTUR	S	248	Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos	Fichas de Monitoreo y Evaluación
25	Desarrollo Social	SEDESOL	U	008	Subsidios a programas para jóvenes	Fichas de Monitoreo y Evaluación
26	Desarrollo Social/Salud/Educación Pública	SEDESOL SALUD SEP	S	072	PROSPERA Programa de Inclusión Social	Fichas de Monitoreo y Evaluación
27	Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT	E	005	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	Fichas de Monitoreo y Evaluación
28	Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT	S	074	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento	Fichas de Monitoreo y Evaluación
29	Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT	S	217	Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola	Fichas de Monitoreo y Evaluación
30	Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT	S	219	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	Fichas de Monitoreo y Evaluación
31	Educación Pública	SEP	E	064	Educación para Adultos (INEA)	Fichas de Monitoreo y Evaluación
32	Educación Pública	SEP	S	221	Escuelas de Tiempo Completo	Fichas de Monitoreo y Evaluación

Núm.	Ramo / Sector	Institución o unidad responsable	Modalidad Presupuestaria	Clave Presupuestaria	Nombre del Programa	Tipo de Evaluación
33	Educación Pública	SEP	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	Fichas de Monitoreo y Evaluación
34	Educación Pública	SEP	S	247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Fichas de Monitoreo y Evaluación
35	Educación Pública	SEP	S	267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	Fichas de Monitoreo y Evaluación
36	Educación Pública	SEP	S	269	Programa de Cultura Física y Deporte	Fichas de Monitoreo y Evaluación
37	Educación Pública	SEP	S	270	Programa Nacional de Inglés	Fichas de Monitoreo y Evaluación
38	Educación Pública	SEP	S	271	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Fichas de Monitoreo y Evaluación
39	Educación Pública	SEP	U	006	Subsidios para organismos descentralizados estatales	Fichas de Monitoreo y Evaluación
40	Educación Pública	SEP	U	031	Fortalecimiento a la educación temprana y el desarrollo infantil	Fichas de Monitoreo y Evaluación
41	Educación Pública	SEP	U	040	Carrera Docente en UPES	Fichas de Monitoreo y Evaluación
42	Educación Pública	SEP	U	079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	Fichas de Monitoreo y Evaluación
43	Educación Pública	SEP	U	080	Apoyos a centros y organizaciones de educación	Fichas de Monitoreo y Evaluación
44	Educación Pública	SEP	U	081	Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	Fichas de Monitoreo y Evaluación
45	Educación Pública Cultura	SEP Cultura	E	011	Desarrollo Cultural	Fichas de Monitoreo y Evaluación

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por el CONEVAL.

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf.4>

Adicionalmente, en el numeral 33 del PAE 2018 se estableció la realización de 32 Fichas de Desempeño (una para cada entidad federativa) correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y 32 del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de Asistencia Social.

Cabe señalar que el Anexo 3a del PAE 2018 establece que la SHCP, por medio de la UED, coordinaría una evaluación estratégica en el ámbito federal a los ocho Fondos de Aportaciones Federales, incluidos los de carácter social (FONE, FASSA, FAETA, FAIS y FAM), en

los que el CONEVAL funge como instancia coordinadora, situación que es inconsistente, toda vez que la SHCP no coordina estos fondos, lo cual no es atribuible al Consejo, por lo que este resultado no se observa.

Realización de las Evaluaciones Programadas en el Programa Anual de Evaluación de 2017 y 2018

7. Con la revisión de los informes de evaluación proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató la realización, por parte de las dependencias federales coordinadoras correspondientes, del informe de evaluación de procesos del programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, así como de 44 Fichas de Monitoreo y Evaluación de los programas presupuestarios, 32 Fichas de Desempeño del FAIS y 32 Fichas de Desempeño del FAM, en su componente de Asistencia Social, las cuales fueron programadas en el PAE 2018 y fueron coordinadas por el CONEVAL. Al respecto, se verificó que todas fueron elaboradas conforme a la metodología desarrollada para cada tipo de evaluación (Procesos, Fichas de Monitoreo y Evaluación y Fichas de Desempeño).

Adicionalmente, se constató que la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) realizó dos evaluaciones de manera complementaria (no incluidas en el PAE 2018) al programa Subsidios a programas para jóvenes; una fue de procesos y otra fue denominada Evaluación Complementaria de Resultados Cualitativa. Para ambas evaluaciones el CONEVAL participó de manera coordinada con dicha dependencia y dispuso de la metodología correspondiente.

8. El numeral 39 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE 2018), establece que las evaluaciones en curso establecidas en el PAE 2017 y en los PAE para ejercicios fiscales anteriores deberán continuar hasta su conclusión, por lo que las dependencias y entidades responsables de dichas evaluaciones deberán dar cumplimiento a las disposiciones aplicables en la materia.

Asimismo, señala que para el caso de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales consideradas en el PAE 2017 y su modificación, deberán considerar en su análisis los ejercicios fiscales 2016 y 2017, de conformidad con lo especificado por la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP o el CONEVAL, en el ámbito de sus coordinaciones respectivas.

En tal sentido, con la revisión de la información proporcionada por el CONEVAL, respecto de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales del PAE 2017, en las cuales este Consejo funge como instancia de coordinación, se verificó que sólo se realizó 1 de 25 evaluaciones programadas, con cargo en los recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), como se muestra a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
EVALUACIONES ESTRATÉGICAS PROGRAMADAS EN EL PAE 2017 A LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES
CUENTA PÚBLICA 2018

Núm.	Fondo	Ámbito	Evaluación realizada (Sí/No)
1	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Federal	No
2	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Federal	No
3	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Asistencia Social	Federal	Sí
4	Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa	Federal	No
5	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, componente Educación Tecnológica	Federal	No
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, componente Educación para Adultos	Federal	No
7	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Baja California Sur)	No
8	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Campeche)	No
9	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Colima)	No
10	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Guerrero)	No
11	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Nuevo León)	No
12	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Querétaro)	No
13	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (San Luis Potosí)	No
14	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y de Gasto Operativo	Estatad (Sonora)	No
15	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estatad (Baja California)	No
16	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estatad (Jalisco)	No
17	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estatad (Tabasco)	No
18	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estatad (Coahuila de Zaragoza)	No
19	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estatad (Estado de México)	No
20	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Estatad (Nayarit)	No
21	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud ^{1/}	Estatad (Guerrero)	No
22	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Estatad (Chiapas)	No
23	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Estatad (Guanajuato)	No
24	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Estatad (Morelos)	No
25	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Estatad (Yucatán)	No

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por el CONEVAL.

1/ Evaluación reemplazada por la del FAETA programada en el PAE 2017 a la Ciudad de México, lo cual se señaló en las modificaciones del Anexo 3b del PAE 2017, emitido el 1 de noviembre de 2017.

Cabe señalar que, en los numerales 11 y 31 del PAE 2017, se señala que las dependencias coordinadoras de los fondos deberán realizar las evaluaciones con base en el modelo de TdR y demás elementos que establezca la SHCP y el CONEVAL en el ámbito de sus competencias; el mecanismo definido para la evaluación de esos recursos es el FIDEFAF y sus Reglas de Operación, en las cuales se describen las etapas, procesos y documentos a elaborar de manera general, entre el Comité Técnico del FIDEFAF, el Fiduciario y la dependencia coordinadora; sin embargo, no se especifican los procesos administrativos internos para la contratación de dichas evaluaciones en las dependencias coordinadoras federales, ya que no existe una estrategia administrativa o un documento normativo que regule y oriente el proceso de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales con recursos del FIDEFAF, en la que participen el CONEVAL, la SHCP y las dependencias coordinadoras federales.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la ASF, la Directora General Adjunta de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, por medio del oficio número VQZ.DGAE.003/20, del 20 de enero de 2020, remitió la liga de internet de su página oficial, en la cual informó que el FIDEFAF es el mecanismo definido y regulado por la SHCP para la realización de las evaluaciones del Ramo General 33 y desarrollar una estrategia administrativa o documento normativo que regule y oriente el proceso de contratación es una atribución que compete únicamente a la SHCP.

No obstante, como parte del seguimiento que el CONEVAL brinda a la elaboración de dichas evaluaciones, realizó una reunión de trabajo el 3 de diciembre de 2019, con las dependencias coordinadoras de los FAF para identificar los problemas existentes en el proceso de contratación mediante el FIDEFAF, de la cual anexó la lista de asistencia de los servidores públicos que participaron en dicha reunión.

Asimismo, se publicó el Plan de Trabajo para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, en el cual se estableció la realización de un análisis de la problemática sobre las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL a contratar vía el FIDEFAF; al respecto, se programó llevar a cabo un informe de los hallazgos encontrados, resultado de la mesa de trabajo con las dependencias coordinadoras de los FAF en el ámbito de competencia del CONEVAL.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa la observación.

Difusión de las Evaluaciones

9. Con la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató la publicación, en su página de internet, del informe de evaluación de procesos del programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, así como de las 44 Fichas de Monitoreo y Evaluación realizadas a programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado; también se publicaron las 32 Fichas de Desempeño del FAIS y las 32 Fichas de Desempeño del FAM, en su componente de Asistencia

Social, las cuales fueron programadas en el PAE 2018, en las que el CONEVAL fungió como instancia de coordinación.

Asimismo, se verificó la publicación de las 2 evaluaciones realizadas de manera complementaria al programa Subsidio a programas para jóvenes.

Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Realizadas al Gasto Federalizado

10. Con la revisión de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se verificó el proceso de coordinación para la elaboración de los documentos de trabajo referentes al seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, determinados en las evaluaciones de los recursos del gasto federalizado.

En tal sentido, se constató la elaboración de los Documentos de Posición Institucional y los Documentos de Trabajo de las evaluaciones realizadas correspondientes a los PAE 2017 y 2018, así como de las dos evaluaciones complementarias realizadas al programa Subsidio a programas para jóvenes.

Mecanismos de Coordinación con las Dependencias Coordinadoras Federales y las Entidades Federativas

11. En el marco de una estrategia de evaluación a los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33 y con el fin de apoyar el desarrollo de evaluaciones a esos recursos, el 18 de julio de 2016 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal a efecto de posibilitar un esquema de financiamiento para la realización de dichas evaluaciones, basado en un papel fortalecido del CONEVAL, la SHCP y las dependencias coordinadoras de dichos Fondos.

Con base en lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el PAE 2017, el CONEVAL funge como instancia de coordinación en la elaboración de las evaluaciones del FONE, FASSA, FAETA y el FAM, en su componente de Asistencia Social.

El nuevo esquema definido a partir de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, fortalece la evaluación de los recursos federales transferidos, ya que, por primera vez, se plantea para el gasto federalizado una estrategia de evaluación con dicho alcance y participación de las instancias federales (coordinadoras del proceso: la SHCP, el CONEVAL y las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales). Asimismo, cabe mencionar que se han formulado metodologías específicas por fondo; al CONEVAL le correspondió su formulación para el FONE, FAETA, FAM y FASSA; ello viene a atender un área de mejora del proceso de evaluación de los fondos, ya que anteriormente no se distinguían las particularidades metodológicas para cada uno de ellos.

De acuerdo con lo anterior, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentó evidencia de los mecanismos considerados para fortalecer la coordinación con las dependencias federales encargadas de los programas objeto de evaluación, mediante

sesiones de capacitación. Adicionalmente, proporcionó oficios dirigidos a las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, por medio de los cuales se dio seguimiento al proceso de contratación de las evaluaciones programadas en el PAE 2017, en las cuales fungió como instancia de coordinación; asimismo, se constató el envío de las metodologías y la evidencia de las capacitaciones en materia de evaluación de esos fondos.

12. Con la revisión de la información proporcionada por el CONEVAL, se verificó que, en 2018, se firmaron cinco convenios de coordinación con igual número de entidades federativas (Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Nayarit, Michoacán de Ocampo y Sinaloa), para contribuir a la creación y uso de elementos de monitoreo y evaluación de la política social, en los cuales se acordaron los temas siguientes:

- a) Coordinar con el estado las actividades que se deriven del convenio, así como designar a los servidores públicos que participen en la ejecución de las actividades del mismo.
- b) Asesorar en el diseño y aplicación del modelo de monitoreo y evaluación que desarrolle el estado, tanto para su política y programas sociales, como para sus municipios.
- c) Contribuir en la formación de recursos humanos, que sean designados por el estado, para impulsar el análisis de la pobreza, el monitoreo y la evaluación de su política social y sus programas.
- d) Apoyar al estado en el impulso del monitoreo y evaluación de los programas y políticas sociales de sus municipios, por medio de asesorías técnicas o capacitación.
- e) Compartir información pública que se relacione con el objeto del convenio.

Dichos convenios se suman a los 13 firmados en 2017, por lo que las entidades federativas con las que se ha suscrito un convenio son 18: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Respecto del proceso de coordinación del CONEVAL con las entidades federativas en las que se programó realizar evaluaciones al FONE, el FASSA y el FAETA, el Consejo refirió que, de conformidad con los numerales 11 y 31 del PAE 2017, en los que se señala que las dependencias coordinadoras de los fondos deberán realizar las evaluaciones con base en el modelo de TdR y demás elementos que establezca la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de sus competencias, el proceso de su realización estará a cargo de las propias dependencias coordinadoras.

Seguimiento al Plan de Trabajo para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales

13. Con el análisis de la documentación proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, referente al cumplimiento del Plan de Trabajo 2019, definido para el desarrollo e implementación de la estrategia de evaluación de los Fondos de

Aportaciones Federales, en el ámbito de su competencia y asimismo, de acuerdo con la revisión efectuada por la ASF en la Cuenta Pública 2017, se constató que se establecieron las acciones y plazos siguientes:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
PLAN DE TRABAJO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES 2019
CUENTA PÚBLICA 2018

#	Actividad	Productos entregables	Fecha de atención
1	Actualizar la estrategia de evaluación del Ramo General 33.	Guía para la evaluación de los fondos del Ramo General 33.	Octubre de 2019
2	Actualizar los Modelos de Términos de Referencia para las Evaluaciones Estratégicas en el ámbito federal y en el ámbito de las entidades federativas, así como las Fichas de Desempeño de los fondos.	Modelo de Términos de Referencia para las Evaluaciones Estratégicas en el ámbito de las entidades federativas y en el ámbito federal, así como Fichas de Desempeño actualizadas para evaluar el ejercicio fiscal 2018.	Marzo de 2019
3	Enviar la versión actualizada de los TdR a las dependencias federales coordinadoras que de acuerdo con el PAE tienen que desarrollar evaluaciones.	Oficio de entrega de TdR para la evaluación de los FAF de acuerdo con el PAE.	Marzo de 2019
4	Continuar con el diseño de los instrumentos de evaluación de aplicación anual por parte de las coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social a todas las entidades federativas.	Ficha de Desempeño de los fondos del Ramo General 33 del FONE, FASSA y FAETA.	Diciembre de 2019
5	Integrar una propuesta en el PAE para definir qué tipo de evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales son complementarias.	Programa Anual de Evaluación 2019.	Febrero de 2019
6	Integrar una propuesta en el PAE para que las entidades federativas reporten las evaluaciones realizadas a los Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito de su competencia.	Programa Anual de Evaluación 2019.	Febrero de 2019
7	Documentar el proceso de coordinación de las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, de acuerdo con el PAE, para las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales.	Flujograma del proceso de coordinación de las evaluaciones del Fondos de Aportaciones Federales.	Julio de 2019
8	Incorporar un apartado en el formato de posición institucional de las entidades federativas que dé seguimiento a las recomendaciones para mejorar los Fondos de Aportaciones Federales que están siendo atendidas por las entidades federativas.	Formato de posición institucional para las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales.	Julio de 2019
9	Enviar una notificación a las áreas de evaluación de los gobiernos estatales sobre el PAE federal respecto de las Fondos de Aportaciones Federales.	Oficios de notificación a las áreas de evaluación de las entidades federativas sobre el PAE federal	Febrero de 2019
10	Diseñar los contenidos de capacitación. Planificar talleres de capacitación. Realizar talleres de capacitación con las dependencias coordinadoras de los fondos y entidades federativas.	Programa de Capacitación para la evaluación. Listas de asistencia.	Abril, junio y agosto de 2019
11	Continuar con el análisis de la calidad de las MIR de los Fondos de Aportaciones Federales.	Estudio sobre el enfoque de resultados de las MIR.	Diciembre de 2019
12	Dar seguimiento a la información de los indicadores de la MIR de los Fondos de Aportaciones Federales.	Actualización del Sistema de Indicadores para el seguimiento de los Fondos de Aportaciones Federales.	Diciembre de 2019

FUENTE: Elaboración propia con información del CONEVAL.

Respecto de los avances obtenidos en 2019 para cada una de las actividades establecidas en el Plan de Trabajo, la entidad fiscalizada evidenció el cumplimiento de todas ellas.

Fortalezas y Áreas de Mejora

14. De acuerdo con el análisis de los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, respecto del proceso de gestión de las funciones y responsabilidades que corresponden al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en relación con la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, se determinaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño

- El CONEVAL dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado.
- Se dispone de metodologías de evaluación de los programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado, así como TdR para la realización de evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, tanto en el ámbito federal, como estatal.

Capacitación

- Se proporcionó asesoría y capacitación a las dependencias coordinadoras federales, así como a personal de distintas entidades federativas, en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado.

Programa Anual de Evaluación

- Se publicó el PAE 2018, en el cual se programó la realización de evaluaciones de los recursos del gasto federalizado en los cuales el CONEVAL fungió como instancia de coordinación.

Realización de las Evaluaciones programadas

- Fueron realizadas las evaluaciones programadas en el PAE 2018 (Evaluación de Procesos y Fichas de Monitoreo y Evaluación) de las cuales el CONEVAL es instancia de coordinación.

Difusión de las Evaluaciones

- Se difundió la evaluación de Procesos realizada al programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, así como las Fichas de Monitoreo y Evaluación elaboradas a los programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado.

Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora

- Se verificó la realización de los Documentos de Posición Institucional y Documentos de Trabajo para cada una de las evaluaciones realizadas, así como su publicación.

Mecanismo de coordinación con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas

- Se presentó información respecto de los mecanismos de coordinación desarrollados, para la evaluación de los recursos del gasto federalizado, con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas.

Seguimiento al Plan de Trabajo para la Evaluación del Gasto Federalizado

- La entidad fiscalizada proporcionó evidencia de las actividades implementadas a la fecha de la presente revisión, derivadas del Plan de Trabajo 2019, establecido para la evaluación de los recursos del gasto federalizado.

ÁREAS DE MEJORA

Marco Jurídico, Institucional y Operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño

- Se carece de una estrategia de evaluación del gasto federalizado, en la cual se establezcan las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno; las precisiones estratégicas respecto de las metodologías necesarias para el horizonte de monitoreo y esquema de evaluación definido; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales; así como una estrategia de capacitación y asesoría que permita continuar con el desarrollo de capacidades de las dependencias federales coordinadoras de los fondos, así como de las entidades federativas y municipios.
- Se carece de una estrategia de coordinación con la SHCP y las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, que establezca las funciones y responsabilidades de cada una; las precisiones estratégicas respecto de las metodologías de evaluación; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales.
- No se dispone de un documento normativo que apoye la integración de las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios y defina, en el marco de una sola perspectiva estratégica y metodológica, las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales; los tipos de evaluación, la frecuencia y la metodología por utilizar para el desarrollo de las evaluaciones; los mecanismos de coordinación entre el ámbito federal y local para evitar duplicidades y generar una sinergia que logre la integralidad y complementariedad de todas la evaluaciones y esfuerzos realizados por cada orden de gobierno en esta materia.

Realización de las Evaluaciones programadas en el Programa Anual de Evaluación

- Las evaluaciones programadas en el PAE 2017 de los Fondos de Aportaciones Federales en los cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación no se han elaborado, a pesar del proceso realizado con las dependencias coordinadoras federales del FONE, FASSA, FAETA y FAM en su componente Infraestructura Educativa.

En ese contexto, cabe mencionar que la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, realizó una auditoría a cada una de las 32 entidades federativas en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, así como 16 auditorías a nivel municipal en la revisión de la Cuenta Pública 2018; en ambos casos, en el proceso de revisión se observaron avances, por parte de los gobiernos locales, en el diseño jurídico, metodológico y operativo para la implementación de este sistema; entre los principales se encuentran los siguientes:

- Elaboración de lineamientos y criterios generales de evaluación en el ámbito local.
- Definición normativa de un área responsable de coordinar el desarrollo e implementación del SED en la entidad, así como de enlaces, en materia de evaluación, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.
- La constitución o creación de comités o grupos de trabajo que apoyan el desarrollo y políticas en materia del SED.
- La elaboración de programas anuales de evaluación, en los que se programan evaluaciones tanto de recursos del gasto federalizado como de programas locales.
- Definición de mecanismos formales de registro y seguimiento de los resultados de las evaluaciones, así como de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los mismos.

Es importante señalar que los avances descritos se presentan fundamentalmente en el ámbito estatal, mientras que en los municipios aún se presentan áreas de mejora significativas.

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

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

Incide, asimismo, el hecho de que, para la asignación de los recursos del gasto federalizado programable a las entidades federativas y municipios, se basa esencialmente en criterios de carácter inercial y es prácticamente nula la consideración de los resultados obtenidos por los gobiernos locales.

En el ámbito de las evaluaciones de los fondos del Ramo General 33, a nivel local se tienen dudas sobre qué instancias son las que deben evaluar los fondos y si en el marco de la estrategia de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL y la SHCP, los gobiernos locales deben continuar con la práctica de las evaluaciones de las Aportaciones Federales; ello, en la consideración de que la evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la ASF, la Directora General Adjunta de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, por medio del oficio número VQZ.DGAE.003/20 del 20 de enero de 2020, remitió la liga de internet de su página oficial, en la cual se publicó el Plan de Trabajo para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, documento en el que se definen las acciones, objetivos, actividades, plazos y productos a desarrollar en 2020, para dar cumplimiento a las áreas de mejora determinadas en la presente auditoría, las cuales se mencionan a continuación:

- Definición de la estrategia de evaluación de los FAF bajo la coordinación del CONEVAL.
- Elaboración de Lineamientos para la evaluación de los FAF.
- Análisis de la problemática sobre las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL a contratar vía el FIDEFAF.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa la observación.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, en 10 no se detectaron irregularidades y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la gestión y las acciones que, respecto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el gasto federalizado, llevó a cabo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Entre los avances alcanzados en materia de evaluación del gasto federalizado, se encuentran los siguientes:

- El CONEVAL dispone de áreas específicas que atienden los temas del SED referente al gasto federalizado.
- Se desarrollaron Términos de Referencia (TdR) con base en las características particulares de los fondos de los cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación; éstos fueron para la Evaluación del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) en las entidades federativas y para la Evaluación Estratégica de la Coordinación de los Fondos de Aportaciones Federales, así como Fichas de Desempeño de los fondos FAIS y FAM-Asistencia Social.
- Se otorgó capacitación a las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, así como a personal de los gobiernos estatales en materia de monitoreo y evaluación de dichos fondos.
- Se realizaron las evaluaciones programadas en el PAE 2018, en las cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación; fueron 1 de procesos del programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, así como 44 Fichas de Monitoreo y Evaluación de los programas presupuestarios, 32 Fichas de Desempeño del FAIS y 32 Fichas de Desempeño del FAM, en su componente de Asistencia Social. Al respecto, se verificó que todas fueron elaboradas conforme a la metodología desarrollada para cada tipo de evaluación
- Se dispone de mecanismos de coordinación con las dependencias federales encargadas de los fondos, en materia de TdR, en las cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación. Asimismo, se efectuó la firma de convenios con distintas entidades federativas, para impulsar la evaluación del desempeño del gasto federalizado.

Si bien existen avances metodológicos importantes y criterios generales en materia de evaluación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, aún se presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- No existe un marco normativo que integre las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios, en el que se definan las funciones y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la evaluación de los FAF y, en general, del gasto federalizado; los tipos de evaluación por realizar; la metodología por utilizar y su frecuencia, para el desarrollo de las evaluaciones; así como su enfoque en el ámbito federal y local.
- Se carece de una estrategia o de un documento normativo que regule y oriente el proceso de contratación de las evaluaciones a los FAF con recursos del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), con objeto de agilizar dicho proceso.

Asimismo, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se realizó una auditoría en 16 municipios, uno por entidad federativa, en materia del Sistema de Evaluación del

Desempeño del gasto federalizado; sus resultados manifiestan que, si bien se ha avanzado en el diseño jurídico, metodológico y operativo del SED, en la mayoría de los municipios no se han desarrollado estrategias y mecanismos para impulsar la evaluación e internalizarla en la gestión municipal.

Se carece también de una estrategia para determinar el proceso de evaluación en el corto y mediano plazos, ya que, en general, los municipios realizan las evaluaciones, en el mejor de los casos, sólo para cumplir con la normativa; además, no existe, en la mayoría, retroalimentación y acompañamiento en el proceso de evaluación entre la instancia coordinadora del SED, la dependencia ejecutora de los recursos y el evaluador externo.

Además, hay un reducido vínculo entre los resultados de las evaluaciones y el proceso de gestión de los recursos públicos, derivado del poco avance en la implementación y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y en la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

En conclusión, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social cumplió parcialmente con las disposiciones normativas respecto de la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado.

Lo anterior, ya que, a pesar de los avances realizados en la elaboración de metodologías de evaluación de los recursos del Ramo General 33, no se ha implementado una estrategia en materia de evaluación, definida por las instancias federales coordinadoras del proceso, que permita a las entidades federativas y municipios conocer el tipo y frecuencia de las evaluaciones por realizar, entre otros aspectos, en consideración de las características particulares de los fondos y programas y en la cual la evaluación se vincule de manera sistemática con un proceso de mejoramiento de la gestión del gasto federalizado.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. José Abel González Sánchez

Lic. Jaime Álvarez Hernández

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.

Apéndices

Áreas Revisadas

Las direcciones generales adjuntas de Coordinación y de Evaluación, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.