

Secretaría de Educación Pública

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2018--1--1100-21-1574-2019

1574-DS

Alcance

En esta auditoría no se revisan recursos, sino se verifica que la Secretaría de Educación Pública 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, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto, en un contexto en el que la Gestión

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.

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 al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una a la Secretaría de Bienestar (SB), otra a la Secretaría de Salud (SSA) 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 del marco jurídico, institucional y operativo de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se constató que, dentro de su estructura organizativa, en la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación existe la Dirección General de Evaluación de Políticas, que es el área encargada del Sistema de Evaluación del Desempeño de los fondos y programas, incluidos los del gasto federalizado, al interior de dicha dependencia; entre las actividades de su responsabilidad en esta materia se encuentran las siguientes:

- Recopilar información que se requiera, incluidas las variaciones al presupuesto autorizado, para evaluar el ejercicio de los recursos autorizados a la Secretaría.
- Evaluar el ejercicio del presupuesto, en coordinación con otras direcciones generales, en lo referente a la ejecución de los programas y políticas educativas.

Capacitación

2. La Secretaría de Educación Pública no proporcionó evidencia de haber otorgado capacitación y asesoría a su personal en 2018, en materia de evaluación del desempeño de

los fondos y programas del gasto federalizado, así como al personal de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Directora General de Presupuesto y Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio número DGPYRF.-40.2/114/2020, del 17 de enero de 2020, remitió la propuesta del Mecanismo para documentar las asesorías en materia de evaluación de los fondos de gasto federalizado, elaborado por la Dirección General de Evaluación de Políticas, en el cual se establecen las acciones de coordinación a implementar con los enlaces de los fondos del gasto federalizado (FONE y FAETA) de las entidades federativas, en temas de capacitación e información sobre la definición de los Términos de Referencia y realización de las evaluaciones del gasto federalizado programadas en el PAE Federal. Otra de las actividades a implementar es que la Dirección General de Evaluación de Políticas servirá como puente de comunicación entre el CONEVAL, la SHCP y los enlaces de los fondos del gasto federalizado para el desarrollo de las actividades mencionadas.

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

Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia

3. Con la revisión del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE 2018), emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se verificó que la Secretaría de Educación Pública (SEP) debió realizar, en coordinación con estas dos instancias, 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación de programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, así como una evaluación a los 8 Fondos de Aportaciones Federales, entre los que se encuentran tres fondos cuya coordinación corresponde a la SEP, a saber: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de Infraestructura Educativa, y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).

Las 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación programadas son para evaluar los ejercicios 2017-2018 de los programas presupuestarios siguientes:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS FEDERALES Y DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018
FICHAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN 2017-2018
CUENTA PÚBLICA 2018

No.	Modalidad Presupuestaria	Clave Presupuestaria	Nombre del Programa	Tipo de Evaluación
1	S	221	Escuelas de Tiempo Completo	Fichas de Monitoreo y Evaluación
2	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	Fichas de Monitoreo y Evaluación
3	S	247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Fichas de Monitoreo y Evaluación
4	S	267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	Fichas de Monitoreo y Evaluación
5	S	269	Programa de Cultura Física y Deporte	Fichas de Monitoreo y Evaluación
6	S	270	Programa Nacional de Inglés	Fichas de Monitoreo y Evaluación
7	S	271	Programa de Convivencia Escolar	Fichas de Monitoreo y Evaluación
8	U	006	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	Fichas de Monitoreo y Evaluación
9	U	031	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	Fichas de Monitoreo y Evaluación
10	U	040	Carrera Docente en las UPES	Fichas de Monitoreo y Evaluación
11	U	079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	Fichas de Monitoreo y Evaluación
12	U	080	Apoys a Centros y Organizaciones de Educación	Fichas de Monitoreo y Evaluación
13	U	081	Apoys para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES	Fichas de Monitoreo y Evaluación
14	E	064	Educación para Adultos (INEA)	Fichas de Monitoreo y Evaluación

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

De acuerdo con el CONEVAL, las Fichas de Monitoreo y Evaluación son un instrumento que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y mejora de los programas y acciones. Son coordinadas por el CONEVAL y elaboradas internamente por las unidades de evaluación de las dependencias federales, con información pública entregada por los servidores públicos de las unidades responsables de los programas federales de desarrollo social.

Respecto de la evaluación estratégica de los ocho Fondos de Aportaciones Federales (incluidos el FONE, el FAM y el FAETA), señalados en el Anexo 3a del PAE 2018, en su numeral 37 se establece que la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP es la instancia responsable de su elaboración y que las dependencias coordinadoras federales (en este caso la Secretaría de Educación Pública), serán proveedoras de la información correspondiente de los fondos de su coordinación. Al respecto, no se acreditó que la UED solicitó información y documentación a la entidad fiscalizada para la realización de dicha evaluación, como se establece en el resultado número 12 de la auditoría número 53-GB realizada a la SHCP, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018.

Por otra parte, con la revisión 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), se constató que se programaron evaluaciones a programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, así como a los Fondos de Aportaciones Federales, en los cuales la Secretaría de Educación Pública fungió como dependencia responsable. Las evaluaciones fueron las siguientes:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EVALUACIONES DE LOS PROGRAMAS FEDERALES FINANCIADOS CON RECURSOS DEL GASTO FEDERALIZADO,
PROGRAMADAS EN EL PAE 2017
CUENTA PÚBLICA 2018

No.	Modalidad Presupuestaria	Clave Presupuestaria	Nombre del Programa	Institución o Unidad Responsable	Tipo de Evaluación	Ejercicio Fiscal
1	U	080	Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
2	U	081	Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES ^{1/}	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
3	U	040	Carrera Docente en las UPES	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
4	S	221	Escuelas de Tiempo Completo	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
5	U	079	Expansión de la Educación Media Superior y Superior	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
6	U	031	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil ^{1/}	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
7	S	267	Fortalecimiento de la Calidad Educativa	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
8	S	269	Programa de Cultura Física y Deporte	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
9	S	271	Programa de Convivencia Escolar	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
10	S	270	Programa Nacional de Inglés ^{1/}	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
11	S	247	Programa para el Desarrollo Profesional Docente	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
12	S	244	Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018
13	U	006	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales	SEP	Consistencia y Resultados	2017-2018

FUENTE: Elaboración propia con información 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.

1/ Por medio del oficio DCESI/029/17, la SEP solicitó la exención de estos programas para su realización, debido a que en el Anexo 2a del PAE 2017 también se programó la realización de Fichas de Monitoreo y Evaluación a esos programas; al respecto, el CONEVAL, por medio del oficio número VQZ.DGAE.015/17, informó a la SEP que se consideraba pertinente dicha exención.

También se programaron 3 evaluaciones estratégicas en el ámbito federal a los Fondos de Aportaciones Federales coordinados por la SEP: FONE; FAM, en su componente de Infraestructura Educativa; y FAETA, así como 13 evaluaciones estratégicas en el ámbito estatal: 8 al FONE y 5 al FAETA, como se muestra a continuación:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EVALUACIONES ESTRATÉGICAS DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES DEL RAMO GENERAL 33
PROGRAMADAS EN EL PAE 2017
CUENTA PÚBLICA 2018

No.	Fondos de Aportaciones Federales	Tipo de Evaluación	Dependencia que Coordina	Institución Responsable	Ejercicio Fiscal
1	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	Estratégica	CONEVAL	SEP	2017
2	Fondo de Aportaciones Múltiples	Estratégica	CONEVAL	SEP	2017
3	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Estratégica	CONEVAL	SEP	2017
4	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Baja California Sur)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
5	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Campeche)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
6	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Colima)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
7	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Guerrero)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
8	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Nuevo León)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
9	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Querétaro)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
10	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (San Luis Potosí)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
11	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (Sonora)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
12	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Chiapas)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
13	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Ciudad de México) ^{2/}	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
14	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Guanajuato)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EVALUACIONES ESTRATÉGICAS DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES DEL RAMO GENERAL 33
PROGRAMADAS EN EL PAE 2017
CUENTA PÚBLICA 2018

No.	Fondos de Aportaciones Federales	Tipo de Evaluación	Dependencia que Coordina	Institución Responsable	Ejercicio Fiscal
15	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Morelos)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017
16	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Yucatán)	Estratégica de Desempeño	CONEVAL	SEP	2017

FUENTE: Elaboración propia con información 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.

1/ Evaluación reemplazada por la del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) al estado de Guerrero, lo cual se estableció en las modificaciones del Anexo 3b del PAE 2017, emitido el 1 de noviembre de 2017.

4. Los Términos de Referencia (TdR) establecidos para la realización de las evaluaciones programadas en el PAE 2017 y el PAE 2018, fueron elaborados por el CONEVAL y notificados mediante los propios PAE a la SEP para su utilización en las evaluaciones y Fichas de Monitoreo y Evaluación. Las metodologías desarrolladas para cada tipo de evaluación se orientaron a los aspectos siguientes:

- Evaluaciones de Consistencia y Resultados: diseño de programa, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de los beneficiarios y resultados del programa.
- Evaluaciones Estratégicas de los Fondos de Aportaciones Federales (ámbito federal): análisis procedimental (estructura de la coordinación del fondo), análisis sustantivo (correspondencia entre la estructura de la coordinación y los objetivos del Ramo y del fondo) y análisis integral (efectividad de la coordinación).
- Evaluaciones Estratégicas de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (ámbito estatal): características del fondo, contribución y destino, gestión y operación, generación de información y rendición de cuentas y orientación y medición de resultados.
- Fichas de Monitoreo y Evaluación: tienen por objeto valorar los resultados y cobertura del programa, analizar el contexto del sector del que forma parte, valorar las fortalezas y las áreas de oportunidad del programa, así como formular recomendaciones para su mejora.

Realización y Alcance de las Evaluaciones

5. Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó la realización de 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación de los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, programadas en el PAE 2018, así como las 11 evaluaciones de Consistencia y Resultados programadas en el PAE 2017. Al respecto, se

constató que dichas evaluaciones se realizaron de acuerdo con las metodologías establecidas por el CONEVAL.

6. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública, se verificó que las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales, incluidas en el Programa Anual de Evaluación de 2017, no se realizaron, como se muestra a continuación:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
EVALUACIONES NO REALIZADAS A LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES PROGRAMADAS EN EL PAE
2017.
CUENTA PÚBLICA 2018

Núm. de evaluaciones	Fondo	Tipo de Evaluación	Programa Anual de Evaluación
1	FONE	Estratégica en el ámbito federal	2017
1	FAM-Infraestructura Educativa	Estratégica en el ámbito federal	2017
1	FAETA	Estratégica en el ámbito federal	2017
8	FONE	Estratégicas de Desempeño en el ámbito estatal	2017
4	FAETA ^{1/}	Estratégicas de Desempeño en el ámbito estatal	2017

FUENTE: 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

1/ En las modificaciones del Anexo 3b del PAE 2017, emitido el 1 de noviembre de 2017, se estableció que la evaluación del FAETA a la Ciudad de México se reemplazaría por la del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) al estado de Guerrero.

Al respecto, la entidad fiscalizada no proporcionó evidencia de los motivos por los cuales no realizó dichas evaluaciones, ni de que haya solicitado al CONEVAL su cancelación o reprogramación.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la ASF, la Directora General de Presupuesto y Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio número DGPYRF.-40.2/114/2020, del 17 de enero de 2020, presentó un Plan de Trabajo definido conjuntamente por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios y la Dirección General de Evaluación de Políticas, para realizar la contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales programadas en el PAE 2017; al respecto, se programaron las actividades a desarrollar y los plazos estimados para llevar a cabo en 2020, la integración del estudio de mercado, la difusión de la convocatoria, la integración del expediente y la revisión de la documentación, así como el procedimiento de contratación de las evaluaciones del FONE, FAETA y FAM.

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

Difusión de las Evaluaciones

7. Con la revisión de la página de internet de la Secretaría de Educación Pública, se verificó la publicación de las 11 evaluaciones de Consistencia y Resultados realizadas a los programas financiados con recursos del gasto federalizado, correspondientes al PAE 2017, así como del formato del Anexo 1 establecido en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, para cada una de las evaluaciones.

También se difundieron las 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación realizadas a los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, establecidas en el PAE 2018.

Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivados de las Evaluaciones

8. Con el análisis de la revisión proporcionada, se verificó que, como resultado de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones a los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado en el periodo 2017-2018, se formuló el documento sobre la atención de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) correspondientes; en tal sentido, la Secretaría de Educación Pública elaboró los Documentos de Posición Institucional y los Documentos de Trabajo respectivos para cada una de las evaluaciones de Consistencia y Resultados del PAE 2017, así como su clasificación por tipo de actor involucrado y por su nivel de prioridad, conforme a los Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL.

Asimismo, fueron realizados los Documentos de Posición Institucional para cada una de las Fichas de Monitoreo y Evaluación para los programas presupuestarios del PAE 2018 evaluados.

9. Con la revisión de la página de internet de la Secretaría de Educación Pública, se verificó la publicación de los documentos de Posición Institucional y de Trabajo, elaborados para cada una de las evaluaciones de Consistencia y Resultados establecidas en el PAE 2017 y de las Fichas de Monitoreo y Evaluación del PAE 2018.

Contratación de las Evaluaciones

10. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública, se verificó el proceso de contratación de 7 de las 11 evaluaciones programadas en el PAE 2017; al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó evidencia de 2 contratos celebrados con instancias externas de evaluación, uno con El Colegio de México, A.C. (COLMEX), en el cual se estableció la realización de 3 evaluaciones de los programas federales (S247, S270 y S271); el segundo contrato fue celebrado con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), donde se estableció la realización de 4 evaluaciones de los programas federales (U006, U040, U079 y U080), conforme a lo siguiente:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
CONTRATACIÓN DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS REALIZADAS EN 2018, CORRESPONDIENTES AL PROGRAMA
ANUAL DE EVALUACIÓN 2017
CUENTA PÚBLICA 2018

NÚM.	PROGRAMA	EVALUADOR	TIPO DE EVALUACIÓN	COSTO (MILES DE PESOS) *	FECHA DE LA FIRMA DEL CONVENIO	NÚMERO DEL CONTRATO	TIPO DE ADJUDICACIÓN
1	Programa para el Desarrollo Profesional Docente (S247)	COLMEX	Consistencia y Resultados	487.2	27/10/2017	DGRMyS-DGEP-ART.1°-004-2017	Directa
2	Programa Nacional de Inglés (S270)	COLMEX	Consistencia y Resultados	429.2	24/11/2017	DGRMyS-DGEP-ART.1°-004-2017	Directa
3	Programa de Convivencia Escolar (S271)	COLMEX	Consistencia y Resultados	429.2	24/11/2017	DGRMyS-DGEP-ART.1°-004-2017	Directa
4	Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales (U006)	FLACSO	Consistencia y Resultados	333.1	17/04/2018	0731/18	Directa
5	Carrera Docente en UPES (U040)	FLACSO	Consistencia y Resultados	333.1	17/04/2018	0731/18	Directa
6	Expansión de la Educación Media Superior y Superior (U079)	FLACSO	Consistencia y Resultados	333.1	17/04/2018	0731/18	Directa
7	Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación (U080)	FLACSO	Consistencia y Resultados	333.1	17/04/2018	0731/18	Directa
Total				2,678.1			

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la Secretaría de Educación Pública.

* Incluye el Impuesto al Valor Agregado.

Asimismo, proporcionó evidencia de la experiencia de los evaluadores y la propuesta técnica de trabajo para cada evaluación; además, se verificó la realización de los productos entregables en los tiempos establecidos en los contratos.

De lo anterior y con la revisión del expediente técnico de los dos contratos mencionados, fue posible identificar algunas etapas del procedimiento de contratación, las cuales se mencionan a continuación:

- Con la publicación del PAE, la SEP comienza a efectuar los estudios de mercado con el objeto de identificar que exista la proveeduría suficiente para la realización de las evaluaciones programadas, definiendo los requisitos técnicos que garanticen que no se limite la participación de los interesados, buscando ofrecer las mejores condiciones para

la SEP al tiempo de realizar las evaluaciones con la calidad y en el tiempo señalado en la normativa.

- La SEP utiliza como primera fuente de información las plataformas de compra de la SEP y CompraNET, donde no se encontraron proveedores que desarrollaran los trabajos solicitados.

La segunda fuente de consulta se efectuó mediante la invitación a cinco proveedores, conforme a la normativa, para la realización de las evaluaciones de desempeño, donde se menciona que las evaluaciones deberán realizarse por instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, que dispongan de reconocimiento y experiencia en la materia.

- Adicionalmente, la SEP analiza los TdR establecidos para las evaluaciones a realizar y demás elementos particulares que establezca el CONEVAL, como dependencia coordinadora, con el fin de cumplir con el cronograma de ejecución establecido en el PAE.
- Con la finalidad de tener la propuesta en términos de calidad y economía que garantice la entrega de las evaluaciones, se realiza un estudio de mercado conforme al modelo FOCON 4, que es un documento mediante el cual se solicitan las propuestas económicas y la respuesta a un formulario anexo con preguntas de tipo administrativo y técnicas, solicitado mediante oficio.
- Asimismo, como parte de la investigación de mercado, se incorpora un formato que acompaña la solicitud de cotizaciones que contiene diversas preguntas de carácter técnico, las cuales abarcan de forma específica aspectos relacionados con la Capacidad del Proveedor o Institución, la experiencia y especialidad del proveedor o institución, el cumplimiento de contratos, entre otros que resultan importantes con la finalidad de que el área requirente cuente con los elementos suficientes para configurar el procedimiento de contratación y seleccionar el mecanismo de evaluación de las propuestas.

11. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, respecto de las evaluaciones programadas a los Fondos de Aportaciones Federales del PAE 2017, en las que funge como coordinadora federal, se verificó que la Secretaría de Educación Pública no las realizó, como se señaló en el resultado número 6, por lo que no fue posible verificar los procedimientos de contratación conforme a las Reglas de Operación del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), creado por la SHCP.

No obstante, la Directora General de Evaluación de Políticas de la SEP, proporcionó documentación de las acciones realizadas para la contratación de dichas evaluaciones, como se indica a continuación:

- Por medio del oficio DGEP/052/2018, del 30 de enero de 2018, la Dirección General de Evaluación de Políticas envió al Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño, de la

SHCP, las estimaciones del costo de las evaluaciones estratégicas en el ámbito federal del FONE, FAETA y FAM, en su componente de Infraestructura Educativa, así como de las evaluaciones estratégicas de desempeño a realizarse en el ámbito estatal del FONE y FAETA y el horizonte temporal en el que se consideró desarrollar cada evaluación.

- Con el oficio número 419-B3-18-003, del 6 de marzo de 2018, el Comité Técnico del FIDEFAF autorizó por unanimidad los costos de dichas evaluaciones, por medio del Acuerdo número SE.I03/2018.
- Con los oficios números DGEP/146/2018, DGEP/148/2018, DGEP/149/2018 y DGEP/150/2018, todos del 12 de marzo de 2018, la Dirección General de Evaluación de Políticas de la SEP solicitó al Subdirector Jurídico Fiduciario y Delegado del FIDEFAF, la suficiencia financiera para el pago de las evaluaciones.
- Posteriormente, el Fiduciario, por medio de los oficios números DIR.JUR.FID/SDJF.213/2018, DIR.JUR.FID/SDJF.211/2018, DIR.JUR.FID/SDJF.217/2018 y DIR.JUR.FID/SDJF.216/2018, todos del 26 de marzo de 2018, así como del oficio número DIR.JUR.FID/SDJF.239/2018, del 10 de abril de 2018, concedió la suficiencia financiera de todas las evaluaciones, con vigencia de 120 días naturales contados a partir de su notificación.
- Una vez que se tuvo la suficiencia financiera, la Dirección General de Evaluación de Políticas, mediante la Dirección de Coordinación de la Red y Seguimiento de Inversión (unidad adscrita a dicha dirección general), inició el proceso de contratación de las evaluaciones, para lo cual solicitó a diversas instancias evaluadoras propuestas técnicas y económicas para la evaluación de los diferentes fondos.
- En tal sentido, la Dirección General de Evaluación de Políticas integró una carpeta con la información realizada hasta agosto de 2018, para gestionar la contratación de las evaluaciones del FAETA, en el ámbito federal y estatal, así como del FONE, en el ámbito federal, la cual fue enviada a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, por medio del oficio número DCESI/114/18 del 17 de agosto de 2018.
- En respuesta, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, mediante oficio número 712/DGRMyS/DA/0326/2018, del 10 de septiembre de 2018, previo al proceso de contratación, se les solicitó ampliar la investigación de mercado para obtener la cotización de personas físicas o morales especializadas en el tema de evaluación a fin de garantizar las mejores condiciones para la SEP y la presentación del escrito debidamente soportado de que el ente público propuesto para la contratación dispone de la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del contrato y que no subcontratará más allá del 49.0%.
- De acuerdo con las recomendaciones señaladas por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, mediante el oficio número DCESI/129/2018, del 19 de septiembre de 2018, la Dirección General de Evaluación de Políticas solicitó a la Directora General

Adjunta de Evaluación del CONEVAL llevar a cabo una reunión, con objeto de acordar con el CONEVAL y la SHCP una estrategia para poder continuar con el proceso de contratación hasta su conclusión.

Adicionalmente a lo anterior, la SEP presentó evidencia de oficios fechados en agosto de 2019, dirigidos a diversas universidades para invitarlos a concursar en el proceso de contratación para las evaluaciones del FAETA y FAM.

No obstante, del análisis de la información proporcionada sobre el proceso de contratación y del seguimiento a dicho proceso, la entidad fiscalizada presentó el oficio número DCESI/149/2019, del 5 de septiembre de 2019, mediante el cual la Dirección General de Evaluación de Políticas solicitó a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios de la SEP, realizar un estudio de mercado complementario para las evaluaciones descritas, sin presentar mayor evidencia al respecto, por lo que no se estuvo en condiciones de iniciar el proceso de contratación.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la ASF, la Directora General de Presupuesto y Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio número DGPYRF.-40.2/114/2020, del 17 de enero de 2020, presentó un Plan de Trabajo definido conjuntamente por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios y la Dirección General de Evaluación de Políticas, para realizar la contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales programadas en el PAE 2017; al respecto, se programaron las actividades a desarrollar y los plazos estimados para llevar a cabo en 2020, la integración del estudio de mercado, la difusión de la convocatoria, la integración del expediente y la revisión de la documentación, así como el procedimiento de contratación de las evaluaciones del FONE, FAETA y FAM.

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

Fortalezas y Áreas de Mejora

12. De acuerdo con el análisis de los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, respecto del proceso de gestión, por la SEP, de 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

- La Secretaría de Educación Pública dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño de los recursos del gasto federalizado.

Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia

- Se dispuso de las metodologías para la realización de las evaluaciones de Consistencia y Resultados y Fichas de Monitoreo y Evaluación, incluidas en el Programa Anual de Evaluación 2017, las cuales fueron proporcionadas por el CONEVAL, así como para las evaluaciones estratégicas de desempeño en los ámbitos federal y estatal de los Fondos de Aportaciones Federales.

Realización y alcance de las evaluaciones

- Se realizaron las 11 evaluaciones de Consistencia y Resultados a programas financiados con gasto federalizado, programadas en el PAE 2017, así como las 14 Fichas de Monitoreo y Evaluación incluidas en el PAE 2018.

Difusión de las evaluaciones

- Los informes de las evaluaciones realizadas se difundieron en un lugar visible y de fácil acceso; asimismo, se publicó el formato del Anexo 1 establecido en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.

Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones

- Los documentos de Posición Institucional y de Trabajo para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, resultantes de las evaluaciones de los programas financiados con gasto federalizado, realizadas en el periodo 2017-2018, fueron elaborados conforme al mecanismo definido para tal efecto; asimismo, fueron difundidos en la página de internet de la Secretaría de Educación Pública.

Contratación de las Evaluaciones

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

AREAS DE MEJORA

Capacitación

- Se carece de mecanismos que aseguren que la Secretaría de Educación Pública otorgue capacitación y asesoría en materia de evaluación del desempeño de los fondos y programas del gasto federalizado a su personal, así como al de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Realización y alcance de las evaluaciones

- No se tienen mecanismos de control que aseguren la realización de las evaluaciones programadas en los Programas Anuales de Evaluación respecto de los Fondos de Aportaciones Federales, de los que la Secretaría de Educación Pública funge como dependencia responsable.

Contratación de las Evaluaciones

- Se carece de mecanismos de control adecuados para la recepción de la documentación que integra el expediente, en los procesos de contratación de las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones incluidas en el PAE 2017, de los cuales la SEP funge como dependencia responsable.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la ASF, la Directora General de Presupuesto y Recursos Financieros de la Secretaría de Educación Pública, mediante el oficio número DGPYRF.-40.2/114/2020, del 17 de enero de 2020, remitió la propuesta del Mecanismo para documentar las asesorías en materia de evaluación de los fondos de gasto federalizado, elaborado por la Dirección General de Evaluación de Políticas, en el cual se establecen las acciones de coordinación a implementar con los enlaces de los fondos del gasto federalizado (FONE, FAETA y FAM) de las entidades federativas, en temas de capacitación e información sobre la definición de los Términos de Referencia y realización de las evaluaciones del gasto federalizado programadas en el PAE Federal. Otra de las actividades a implementar es que Dirección General de Evaluación de Políticas servirá como puente de comunicación entre el CONEVAL, la SHCP y los enlaces de los fondos del gasto federalizado para el desarrollo de las actividades mencionadas.

Asimismo, presentó el Plan de Trabajo definido conjuntamente por la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios y la Dirección General de Evaluación de Políticas, para realizar la contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales programadas en el PAE 2017; al respecto, se programaron las actividades a desarrollar y los plazos estimados para llevar a cabo en 2020, la integración del estudio de mercado, la difusión de la convocatoria, la integración del expediente y la revisión de la documentación, así como el procedimiento de contratación de las evaluaciones del FONE, FAETA y FAM.

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 8 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 las acciones que, respecto del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el gasto federalizado, llevó a cabo la Secretaría de Educación Pública. 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:

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

Si bien existen avances en la evaluación de los recursos federales transferidos, aún se presentan áreas de mejora, entre las que destacan las siguientes:

- Se carece de mecanismos que aseguren que la Secretaría de Educación Pública otorgue capacitación y asesoría en materia de evaluación del desempeño de los fondos y programas del gasto federalizado a su personal, así como al de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- No se tienen mecanismos de control que aseguren la realización de las evaluaciones programadas en los Programas Anuales de Evaluación, respecto de los Fondos de Aportaciones Federales de los que la Secretaría de Educación Pública funge como dependencia responsable.
- Se carece de mecanismos de control adecuados que permitan concretar la integración de la documentación para iniciar los procesos de contratación de las evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales incluidas en los PAE 2017 y 2018, de las cuales la SEP funge como dependencia responsable.

Cabe señalar que, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se realizó una auditoría a 16 municipios, uno por entidad federativa, en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, en cuyo proceso de revisión se determinó que, si bien se ha avanzado en el diseño jurídico, metodológico y operativo del SED, en la mayoría de éstos 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 dar cumplimiento de 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, debido al 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, la Secretaría de Educación Pública 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 evaluaciones de los recursos del gasto federalizado, 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 a 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

La Dirección General de Evaluación de Políticas, de la Secretaría de Educación Pública.