

# Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto

---

**MR-SED**

Cuenta Pública 2019





**SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO  
CUENTA PÚBLICA 2019  
ÍNDICE**

TEMA	PÁGINA
<b>SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS</b>	5
<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO (SED)</b>	9
1. Antecedentes	9
2. Importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño en el Gasto Federalizado	10
<b>CAPÍTULO II. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL SED</b>	15
1. Estrategia de fiscalización	15
A. Objetivo de las auditorías	15
B. Criterios de selección	15
C. Procedimientos de auditoría	16
2. Marco jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño	17
A. Acuerdos, lineamientos y criterios que regulan el Sistema de Evaluación del Desempeño	22
B. Normativa estatal en materia de evaluación del desempeño	24
3. Histórico de auditorías realizadas al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	25
<b>CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SED DEL GASTO FEDERALIZADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	27
1. Alineamiento de las leyes locales con las federales en materia de evaluación	27
2. Disponibilidad de un cuerpo metodológico local en materia de evaluación	27
3. Existencia de un marco institucional y operativo para la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	28
4. Capacitación	29
5. Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación	29
6. Difusión de las evaluaciones	32

7. Indicadores de desempeño reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la SHCP y calidad de la información para su determinación	33
8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y utilización de las evaluaciones para la mejora de la gestión del Gasto Federalizado	35
9. Contratación de las evaluaciones	36
10. Presupuesto basado en Resultados	37
11. Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	38
12. Acciones promovidas y tipo de dictamen	41
<b>CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SED DEL GASTO FEDERALIZADO EN EL ÁMBITO CENTRAL</b>	43
1. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	43
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	45
<b>CAPÍTULO V. SEMBLANZA DE LA INFORMACIÓN DEL SED PROPORCIONADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO AUDITADAS</b>	47
<b>CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	51
1. Conclusiones generales	51
2. Recomendaciones	53
<b>ANEXOS</b>	57
I. Anexo 1. Normativa estatal en materia de evaluación del desempeño	57
II. Anexo 2. Normativa federal en materia de evaluación del desempeño	59

## SIGLAS, ACRÓNIMOS Y TÉRMINOS

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

SIGLAS	DEFINICIÓN
LDFFEM	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
PAE	Programa Anual de Evaluación
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SB	Secretaría de Bienestar
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría de Bienestar)
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRFT	Sistema de Recursos Federales Transferidos
SSA	Secretaría de Salud
TdR	Términos de Referencia

## PRESENTACIÓN

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas, mediante el gasto federalizado<sup>1</sup>, apoyan el financiamiento de sus estrategias y programas, en materias relevantes para incrementar el bienestar de su población.

La importancia financiera y estratégica del gasto federalizado programable (transferencias condicionadas) es significativa; en 2019, representó el 18.0% del gasto neto total federal y el 24.5% del gasto federal programable; su importe ascendió en ese año a 1,045,131.1 millones de pesos (mdp).

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

El gasto federalizado programable ha registrado un dinamismo destacado en el periodo 2000-2019, en el que creció a una tasa media anual del 3.2%, a precios constantes, lo que refleja su trascendencia para las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Ello ha propiciado el fortalecimiento de la participación de estos órdenes de gobierno en la atención de prioridades sustantivas de sus habitantes.

Esta situación contrasta con la insuficiencia que presenta la gestión del gasto federalizado respecto del alcance de la evaluación de sus resultados, impactos y la calidad de su operación, al no corresponderse con su importancia estratégica, en el mejoramiento de las políticas, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto.

Lo anterior ha ocurrido en un contexto en el que la Gestión para Resultados, mediante la implantación y operación del modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR)<sup>2</sup> y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)<sup>3</sup>, 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 con ello el fortalecimiento de sus impactos y resultados.

---

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

<sup>2</sup> Tiene como objetivo la asignación de los recursos públicos con base en los resultados obtenidos por las políticas y programas, que evidencien su aplicación con eficiencia, eficacia y economía.

<sup>3</sup> El artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su fracción LI, define al Sistema de Evaluación del Desempeño como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

Resulta importante mencionar que la ASF ha revisado este tema desde la fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

En la Cuenta Pública 2019, los procedimientos de auditoría se aplicaron, en la revisión del SED, en cuatro entidades federativas, así como en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los cuales tuvieron como objetivo verificar el avance y las insuficiencias en la adopción del modelo PbR-SED, y se concentraron en las áreas siguientes:

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

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

El objetivo de este documento es presentar de manera integral los resultados de las auditorías practicadas a las cuatro entidades federativas seleccionadas, así como a la SHCP y al CONEVAL, que son las instancias federales coordinadoras del SED.



## CAPÍTULO I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO (SED)

### 1. Antecedentes

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

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

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

La implantación del PbR-SED<sup>4</sup> está prevista tanto para las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), como para las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, a efecto de orientar la aplicación de sus recursos propios y los correspondientes al gasto federalizado.

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

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

---

<sup>4</sup> En el presente documento se harán menciones al PbR-SED, SED o PbR, según el contexto de referencia.

En tal sentido, el SED es el conjunto de elementos metodológicos<sup>5</sup> que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, tal como se define en la fracción LI del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), por lo que este sistema brinda la información necesaria para evaluar objetivamente y mejorar el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, así como para conocer el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

## 2. Importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño en el Gasto Federalizado

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

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

1. Planeación.
2. Programación.
3. Presupuestación.
4. Ejercicio y control.
5. Seguimiento.
6. Evaluación.
7. Rendición de cuentas<sup>6</sup>.

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

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

La construcción y disponibilidad de estos elementos constituye la premisa básica para el desarrollo del sistema PbR-SED y requiere cambios estructurales en la gestión del gasto público, por lo que un

---

<sup>5</sup> Como elementos metodológicos se encuentran las evaluaciones de desempeño, las cuales pueden ser de diferentes tipos: de Consistencia y Resultados, Diseño, Procesos, Impacto, Específicas y Estratégicas. Otros elementos son los sistemas de monitoreo y evaluación de los indicadores de desempeño definidos en los programas y políticas públicas.

<sup>6</sup> SHCP. Disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/330/1/images/090811CeduladelPbR\\_SED.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/330/1/images/090811CeduladelPbR_SED.pdf).

diagnóstico sobre el avance en la implementación del sistema debe considerar la revisión de la situación que presentan estos elementos.

Con la finalidad de contextualizar lo antes señalado, es importante mencionar que el modelo de gerencia<sup>7</sup> privado aplicado a la administración pública es la Metodología del Marco Lógico (MML), que se sustenta en un proceso programático-presupuestario y de evaluación, mediante la aplicación del PbR-SED.

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

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

Al respecto, es conveniente señalar que aún se encuentra en proceso de desarrollo una metodología para implementar el SED en los tres órdenes de gobierno, que considere la naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del Ramo General 33, así como las capacidades institucionales y las características de los gobiernos locales referentes a sus marcos jurídicos, procesos de planeación y de ejercicio del gasto, entre otros.

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

El desarrollo de los aspectos metodológicos del SED en el gasto federalizado se realiza principalmente por el CONEVAL y la SHCP, que son instancias de coordinación de este proceso; sin embargo, se observa una participación insuficiente de algunas dependencias federales coordinadoras de los fondos y programas en esta materia (las secretarías de Educación Pública, de Bienestar y de Salud, así como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]).

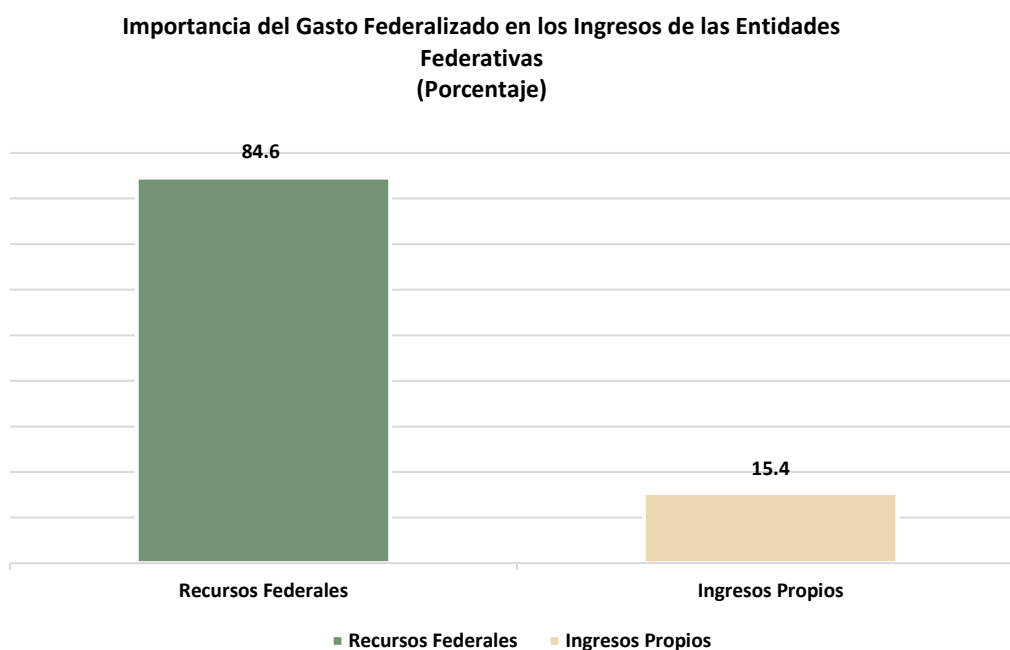
Adicionalmente, en el caso del CONEVAL y la SHCP, sus áreas responsables de la evaluación del desempeño carecen de personal suficiente acorde con el alcance de las actividades que demanda el avance del sistema, lo cual afecta la cobertura de las acciones de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos locales, lo que ha limitado el desarrollo de capacidades en este renglón, así como en

---

<sup>7</sup> En general, la Nueva Gerencia Pública se basa en las mejores prácticas... que se refiere a introducir prácticas gerenciales de la administración privada al sector público; y la desregularización del sector público. José Martínez Vilchis, "La nueva gerencia pública: el modelo de la administración privada aplicado a la administración pública", Espacios Públicos 5, n. 14 (agosto 2004).

el conocimiento de los elementos y características que deben tener las evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado, particularmente los del Ramo General 33.

Por otra parte, en relación con la Administración Pública Estatal debe tomarse en cuenta que la característica principal sobre su gestión y operación, es la elevada dependencia de los recursos federales y los reducidos niveles de ingresos propios. En 2019, las participaciones y aportaciones federales que las entidades federativas recibieron representaron el 84.6% de sus ingresos totales. Al respecto, se identificó que en 11 de ellas significa más del 90.0%; a saber, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave y Zacatecas.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019.

Esta información no incluye a la Ciudad de México; tampoco incluye los recursos por el concepto de Financiamiento. En la Ciudad de México, el gasto federalizado representó, en 2019, el 56.1% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados esos fondos, de conformidad con esa Ley, incluido, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México.

Para los efectos de la evaluación a que se refiere el párrafo anterior, se transferirá hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales aprobados en el Presupuesto de

Egresos de la Federación (PEF), con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El mecanismo para administrar los recursos para evaluar los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) fue el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), formalizado mediante un contrato celebrado el 15 de junio de 2017, entre la SHCP, en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO), como institución fiduciaria.

El monto asignado inicialmente en 2017 a este rubro fue de 164.4 mdp, mientras que para 2018 fue de 176.6 mdp, por lo que el monto acumulado en ambos ejercicios ascendió a 341.0 mdp. Es de destacar que, en 2017, los recursos destinados para los fines antes señalados no se ejercieron, mientras que en 2018 sólo se erogaron 4.3 mdp aplicados en dos evaluaciones estratégicas en el ámbito federal (una al Fondo de Aportaciones Múltiples [FAM], en su componente de Asistencia Social y otra al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social [FAIS]); es decir, sólo el 1.3% del monto total asignado en ambos ejercicios.

Asimismo, la SHCP informó que, al 31 de diciembre de 2019, el total de los recursos disponibles del patrimonio del FIDEFAF, era de 394.2 mdp y sólo se ejerció el 0.3% (1.0 mdp) para el pago de evaluaciones realizadas hasta ese ejercicio, las cuales fueron programadas en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE) de 2017. Durante los ejercicios 2018 y 2019 no se utilizaron esos recursos para las evaluaciones programadas en los PAE respectivos a los FAF, ni para las pendientes de 2017. También indicó que el monto disponible en el FIDEFAF resulta suficiente para efectuar la contratación de las evaluaciones externas a los FAF consideradas en el PAE 2018, de manera que no consideró necesario transferir recursos adicionales al fideicomiso para los ejercicios 2019, 2020 y 2021.



## CAPÍTULO II. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL SED

### 1. Estrategia de fiscalización

#### A. Objetivo de las auditorías

El objetivo principal de las auditorías del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, en las entidades federativas, consistió en verificar que ese sistema y la estrategia del Presupuesto basado en Resultados están implementados, funcionan y se desarrollan de conformidad con la normativa aplicable.

En el caso de las auditorías a la SHCP y al CONEVAL, su objetivo consistió en verificar que éstas cumplieron con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia.

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

#### B. Criterios de selección

En consideración de los resultados obtenidos en las auditorías del SED practicadas al CONEVAL y a la SHCP, en el marco de la fiscalización de las cuentas públicas 2018 y 2019, y como resultado de la carencia de un documento normativo de las acciones en materia de evaluación en el que se definan las funciones y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 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 vuelve prioritario continuar con las revisiones de nivel central sobre esta materia. En tal sentido, se programó auditor a estas dos instancias federales.

Asimismo, el Programa Anual de Evaluación Federal de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019 (PAE 2019) establece que las instancias de coordinación del proceso de evaluación del desempeño de los fondos y programas son la SHCP, por medio de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), y el CONEVAL; en función de ello, se seleccionaron estas dos instancias por el rol que tienen en materia de evaluación del desempeño.

Con base en la importancia estratégica del Sistema de Evaluación del Desempeño y la diversidad de situaciones que presentan los gobiernos locales, así como con la consideración de la capacidad operativa de los grupos de auditoría de la ASF que las realizarían, se determinó que las auditorías se practicasen en sólo cuatro entidades federativas, a efecto de dar continuidad con las revisiones efectuadas en esta materia en las Cuentas Públicas 2015 y 2017, en las que se revisó el avance del SED en el ámbito estatal.

Por lo anterior, se programaron dos en aquellas entidades federativas que obtuvieron el menor avance en el Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, determinado por la ASF en la Cuenta Pública 2017<sup>8</sup>, en la cual se revisó por última vez el SED en ese orden de gobierno; a saber: Guerrero y Nayarit, con 32.7 y 16.5 puntos, respectivamente, en una escala de 100.0 puntos. Las otras dos entidades fueron Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán, las cuales obtuvieron puntajes de 97.5 y 80.0 puntos, en ese orden; la primera se ubicó en el sexto lugar del índice referido, mientras que la segunda se ubicó en el lugar 14. Es decir, se seleccionó una entidad ubicada en los primeros lugares y otra con un nivel de avance medio respecto del SED.

### C. Procedimientos de auditoría

Los procedimientos de auditoría en las revisiones de las entidades federativas tuvieron como objetivo verificar que el SED y la estrategia del PbR están implementados, funcionan y se desarrollan de conformidad con la normativa aplicable, los cuales se concentraron en cuatro grandes áreas:

- a) Disponibilidad de un marco jurídico eficiente para el desarrollo del PbR-SED.
- b) Elaboración de evaluaciones acordes con la normativa.
- c) Implementación del seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de las evaluaciones.
- d) Existencia de indicadores estratégicos y de gestión, así como de matrices de indicadores para resultados de los fondos y programas locales.

En particular, los procedimientos aplicados en las entidades federativas fueron los siguientes:

1. Marco jurídico, institucional y operativo del SED.
2. Capacitación en materia del SED.
3. Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia.
4. Realización y alcance de las evaluaciones.
5. Difusión de las evaluaciones.
6. Indicadores de desempeño reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la SHCP.
7. Indicadores de desempeño: calidad de la información para su determinación.
8. Seguimiento de los ASM derivados de las evaluaciones.
9. Utilización de los resultados de las evaluaciones en la mejora de la gestión.
10. Contratación de las evaluaciones.
11. Presupuesto basado en Resultados.
12. Fortalezas y áreas de mejora identificadas.

En el CONEVAL, se aplicaron los siguientes:

- a) Marco jurídico, institucional y operativo del SED.
- b) Capacitación en materia del SED.
- c) Programa Anual de Evaluación, realización y difusión de las evaluaciones.
- d) Seguimiento de los ASM derivados de las evaluaciones realizadas al gasto federalizado.

---

<sup>8</sup> [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-SED\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-SED_a.pdf).



- e) Mecanismos de coordinación con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas.
- f) Seguimiento del plan de trabajo para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.
- g) Fortalezas y áreas de mejora identificadas.

Para el caso de la SHCP, fueron:

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

## 2. Marco jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LOAPF)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
31	En sus fracciones XIX y XXIII se establece que la SHCP coordinará las evaluaciones de los recursos públicos federales y validará el conjunto de indicadores estratégicos.

<b>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (LOAPF)</b>	
<b>ARTÍCULO</b>	<b>RELEVANCIA</b>
32	Están especificadas las atribuciones generales de la Secretaría de Bienestar respecto del SED; en específico, en la fracción V, se prevé la evaluación de la aplicación de las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios.

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

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

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

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2019 (PEF 2019)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
7	<p>El ejercicio de los recursos federales aprobados en este Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como el de los recursos federales que se ejerzan de manera concurrente con recursos de dichos órdenes de gobierno, se sujetará a las disposiciones legales aplicables, al principio de anualidad y a lo siguiente:</p> <p>Fracción VIII. Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deberán enviar a la Secretaría, a través del sistema al que hace referencia el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la información de las evaluaciones que lleven a cabo sobre recursos federales transferidos, en los términos de las disposiciones aplicables. La Secretaría deberá reportar dicha información en los Informes Trimestrales.</p>
25	<p>La evaluación de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades, derivados del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, se sujetará a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a los lineamientos emitidos por la Secretaría y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y a las demás disposiciones aplicables, y se llevará a cabo en los términos del Programa Anual de Evaluación, que emitan, de manera conjunta, dichas instituciones.</p> <p>Las dependencias y entidades responsables de los programas, deberán observar lo siguiente:</p> <p>I. Actualizar las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios.</p> <p>Los programas que determine la Secretaría tendrán una matriz de indicadores para resultados, en la cual estarán contenidos los objetivos, indicadores y metas de los mismos, así como su vinculación con las directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Para la actualización de las matrices, se deberá considerar, al menos lo siguiente:</p> <p>a) Los avances y resultados obtenidos del monitoreo que se haga respecto del cumplimiento de las metas de los programas presupuestarios;</p> <p>b) Las evaluaciones y otros ejercicios de análisis realizados conforme al programa anual de evaluación;</p> <p>c) Las disposiciones emitidas en las Reglas de Operación para los programas presupuestarios sujetos a las mismas, y</p> <p>d) Los criterios y recomendaciones que, en su caso, emitan la Secretaría y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>Las matrices de indicadores para resultados deberán considerar, en el caso de los programas que así lo requieran y sea factible, los enfoques transversales de equidad de género, juventud, discapacidad, y etnicidad.</p> <p>Las dependencias y entidades deberán incorporar las recomendaciones de mejora a sus matrices de indicadores para resultados y hacerlas públicas en su página de Internet.</p> <p>La Secretaría reportará en los Informes Trimestrales el avance en las metas de los indicadores registrados de los programas presupuestarios que conforman el gasto programable previsto en los ramos administrativos y generales y en las entidades sujetas a control presupuestario directo, en consideración de la periodicidad de medición de dichos indicadores.</p> <p>II. El seguimiento a los avances en las metas de los indicadores se reportará en los sistemas que disponga la Secretaría, y se utilizará en las evaluaciones que se realicen.</p> <p>III. La evaluación externa se realizará de acuerdo con lo establecido en el programa anual de evaluación y presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos previstos en dicho programa, a la Cámara de Diputados, a la Auditoría, a la Secretaría y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de conformidad con las disposiciones aplicables.</p> <p>Las dependencias y entidades deberán entregar los resultados de las evaluaciones de tipo complementarias a las que haga referencia el programa anual de evaluación y los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal, a más tardar 30 días posteriores a su realización, a la Cámara de Diputados, a la Auditoría, a la Secretaría y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de conformidad con las disposiciones aplicables.</p>

<b>PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2019 (PEF 2019)</b>	
<b>ARTÍCULO</b>	<b>RELEVANCIA</b>
	<p>Las dependencias y entidades deberán continuar y, en su caso, concluir con lo establecido en los programas anuales de evaluación de años anteriores, así como ejecutar lo relacionado con las evaluaciones para 2019.</p>
	<p>IV. Elaborar un programa de trabajo para dar seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones con que cuenten e integrar los aspectos que sean susceptibles de mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes.</p> <p>Los compromisos se formalizarán mediante instrumentos específicos, se reportarán los avances y resultados que se alcancen mediante el sistema de evaluación del desempeño y se publicarán en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>La información que se haya obtenido del seguimiento a los compromisos de mejora y de las evaluaciones, correspondiente al ejercicio fiscal 2018 y, en su caso, a ejercicios fiscales anteriores, se tomará en cuenta como parte de un proceso gradual y progresivo, durante 2019 y para los procesos presupuestarios subsecuentes.</p>
	<p>V. Cubrir el costo de las evaluaciones de las políticas o los programas operados o coordinados por ellas con cargo en su presupuesto y conforme al mecanismo de pago que se determine. Las evaluaciones deberán realizarse por instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas en la materia u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, podrán realizar contrataciones para que las evaluaciones a que se refiere este artículo abarquen varios ejercicios fiscales, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>La contratación, operación y supervisión de la evaluación externa, objetiva, imparcial, transparente e independiente, al interior de cada dependencia y entidad, se deberá realizar por una unidad administrativa ajena a la operación del programa a evaluar y al ejercicio de los recursos presupuestarios, en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>El total de las erogaciones que se lleven a cabo para realizar las diferentes etapas de las evaluaciones se deberá registrar de manera específica para su plena transparencia y rendición de cuentas.</p>
	<p>VI. Publicar y dar transparencia a las evaluaciones, en los términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>Las dependencias y entidades deberán reportar el avance en el cumplimiento de las metas de los programas, los resultados de las evaluaciones y el grado de cumplimiento de los aspectos que sean susceptibles de mejora derivados de las mismas, en los Informes Trimestrales que corresponda, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.</p> <p>Dicha información será publicada en las respectivas páginas de Internet de las dependencias y entidades.</p> <p>Por su parte, la Secretaría integrará la información relativa al avance de cumplimiento de metas, a los resultados de las evaluaciones y al seguimiento a los aspectos que sean susceptibles de mejora. Asimismo, las dependencias y entidades publicarán dicha información en su página de Internet y la integrarán en los informes correspondientes en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>La Secretaría deberá publicar trimestralmente en Internet los avances en el cumplimiento de los aspectos que sean susceptibles de mejora que se deriven de las evaluaciones externas contempladas en los programas anuales de evaluación. Para tal efecto, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social remitirá a la Secretaría la información derivada de las evaluaciones que haya coordinado, dentro de los 10 días naturales siguientes al término del trimestre que se informa, en la forma que para tal efecto determine la Secretaría.</p> <p>La Secretaría y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, establecerán los modelos de términos de referencia y demás elementos particulares que se requieran para las evaluaciones y coordinarán el proceso correspondiente, de conformidad con las disposiciones aplicables y sus competencias respectivas.</p>
	<p>IX. Implantar mecanismos para innovar y modernizar el funcionamiento organizacional y el proceso de presupuesto y gasto público, con objeto de que la información obtenida del seguimiento del cumplimiento de las metas de los indicadores de los programas, de las evaluaciones realizadas a los programas y del seguimiento a los resultados de éstas, se utilice gradualmente en las decisiones presupuestarias y en la gestión de los programas. Lo anterior será coordinado por la Secretaría.</p>

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2019 (PEF 2019)	
ARTÍCULO	RELEVANCIA
	X. Capacitar y coadyuvar en la especialización de los servidores públicos involucrados en las funciones de planeación, evaluación, coordinación de las políticas y programas, así como de programación y presupuesto, para impulsar una mayor calidad del gasto público con base en el presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño.
	XI. Publicar en los portales de Internet de cada dependencia o entidad, para dar transparencia, todas las evaluaciones, estudios y encuestas, que con cargo a recursos fiscales hagan las dependencias y entidades, aun cuando no sean parte del programa anual de evaluación.

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

Para apoyar el proceso de implementación del SED, se ha emitido una serie de instrumentos regulatorios que proporcionan elementos para su adopción, de los cuales destaca el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño” y el “Programa Anual de Evaluación Federal de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019”.

CUENTA PÚBLICA 2019: PRINCIPALES LINEAMIENTOS, ACUERDOS, MECANISMOS Y PROGRAMAS QUE REGULAN EL P6R-SED

NORMATIVA	FECHA DE PUBLICACIÓN
1.- Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.	30 de marzo de 2007
2.- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño.	31 de marzo de 2008
3.- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.	9 de diciembre de 2009
4.- Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.	17 de febrero de 2010, Actualizado el 8 de marzo de 2011 <sup>1/</sup>
5.- Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.	4 de abril de 2013
6.- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal y de operación de los recursos del Ramo General 33.	25 de abril de 2013
7.- Lineamientos para la construcción y diseño de Indicadores de Desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.	16 de mayo de 2013
8.- Acuerdo por el que se reforma la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas.	Última reforma del 23 de diciembre de 2015
9.- Acuerdo por el que se autoriza el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Cámara de Diputados y sus lineamientos.	6 de marzo de 2017 <sup>2/</sup>
10.- Criterios para el registro y actualización de la MIR de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2019.	30 de octubre de 2018 <sup>3/</sup>
11.- Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2019.	8 de febrero de 2019 <sup>4/</sup>
12.- Programa Anual de Evaluación Federal de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019.	16 de abril de 2019 <sup>5/</sup>
13.- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.	12 de julio de 2019
14.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024.	30 de agosto de 2019 <sup>6/</sup>

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

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

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

2/ Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475356&fecha=06/03/2017).

3/ Esta normativa no fue publicada en el DOF. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/criterios-para-el-registro-y-actualizacion-de-la-mir-de-los-programas-presupuestarios-para-el-ejercicio-fiscal-2019>.

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

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483218/Lineamientos\\_MIR\\_2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483218/Lineamientos_MIR_2019.pdf).

5/ Esta normativa no fue publicada en el DOF. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf) (CONEVAL) y <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/SED//PAE/PAE2019.pdf> (SHCP).

6/ Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019).

Es importante mencionar que, el gobierno federal, por medio del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2019, incorporó dos estrategias prioritarias relacionadas con la evaluación del desempeño de los fondos y programas; a saber:

- Estrategia prioritaria 3.4.- Incrementar la calidad y eficiencia del gasto en la Administración Pública Federal (APF) con base en los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo, evaluación y fiscalización de los programas presupuestarios. Las líneas de acción principales son:
  - 3.4.2 Fortalecer la oferta de capacitación en materia de seguimiento, monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y transparencia en los servidores públicos de los tres poderes y órdenes de gobierno.
  - 3.4.6 Promover la mejora en la calidad de la información que las dependencias y entidades registran al realizar la actualización de las matrices de indicadores para resultados, con base en los criterios que para ese efecto se emitan.
  - 3.4.7 Generar instrumentos que permitan valorar de manera sintética el desempeño y la mejora en la gestión de los programas presupuestarios.
  
- Estrategia prioritaria 3.5.- Fortalecer los mecanismos de identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los programas presupuestarios y fomentar el uso de estos hallazgos en el diseño, operación y medición de resultados. Las líneas de acción principales son:
  - 3.5.3 Fortalecer y actualizar los mecanismos para el proceso y desarrollo de evaluaciones externas a programas presupuestarios.
  - 3.5.4 Fomentar acciones de coordinación para incrementar sinergias entre las áreas de evaluación de las dependencias y entidades de la APF.
  - 3.5.5 Promover la mejora en la calidad de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios.

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

## **B. Normativa estatal en materia de evaluación del desempeño**

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

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

En tal sentido, se determinó que, de los estados revisados, en Nayarit y Yucatán la Constitución local se encuentra armonizada con la CPEUM en ese aspecto, no así en Guerrero y Veracruz de Ignacio de la Llave.

No obstante, sólo en el Estado de Guerrero no existe un marco normativo secundario, que a nivel local sirva como referente para la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado.



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

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

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

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

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

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

En la Cuenta Pública 2018, como se mencionó, se realizaron 16 auditorías a igual número de municipios y a 5 dependencias de la Administración Pública Federal; una a la SHCP, otra a la SB, una a la SEP, otra a la SSA y una al SESNSP, así como una al CONEVAL.

En el mismo sentido, para la fiscalización de la Cuenta Pública 2019, se realizaron seis auditorías; dos de nivel central: una al CONEVAL y una a la SHCP; y cuatro a las entidades federativas de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán; una en cada caso.



### CAPÍTULO III. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SED DEL GASTO FEDERALIZADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

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

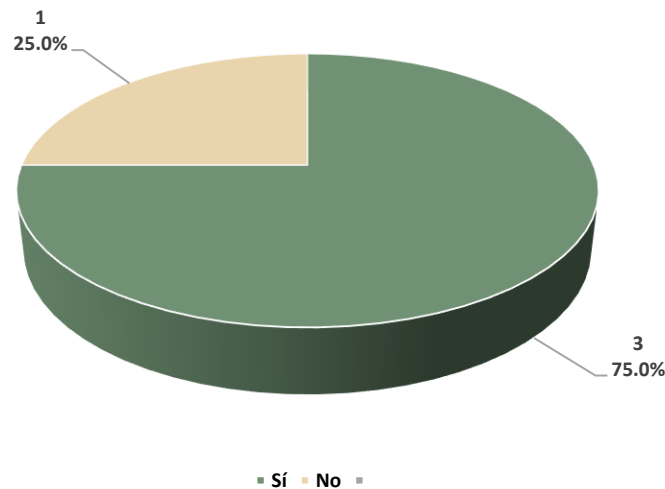
#### 1. Alineamiento de las leyes locales con las federales en materia de evaluación

Se verificó que las leyes, normas y reglamentos<sup>9</sup>, entre otros, de los estados de Nayarit, Veracruz e Ignacio de la Llave y Yucatán, disponen de los elementos suficientes para permitir la implementación del SED; es decir, se ha desarrollado un marco legal secundario que posibilita el fortalecimiento de dicho sistema; no así para el Estado de Guerrero.

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

Se verificó que las instancias responsables de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas disponen de elementos metodológicos tales como lineamientos, criterios, reglamentos, manuales de operación y de procedimientos; al respecto, en el 75.0% de las entidades federativas (tres) se encuentran presentes estos instrumentos y en el 25.0% (Guerrero) no se han desarrollado documentos metodológicos locales que apoyen el fortalecimiento del SED.

Entidades Federativas que disponen de elementos metodológicos para el desarrollo del SED (Número y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

<sup>9</sup> En el Anexo del presente documento se encuentran relacionadas las principales legislaciones locales en materia de evaluación del desempeño.

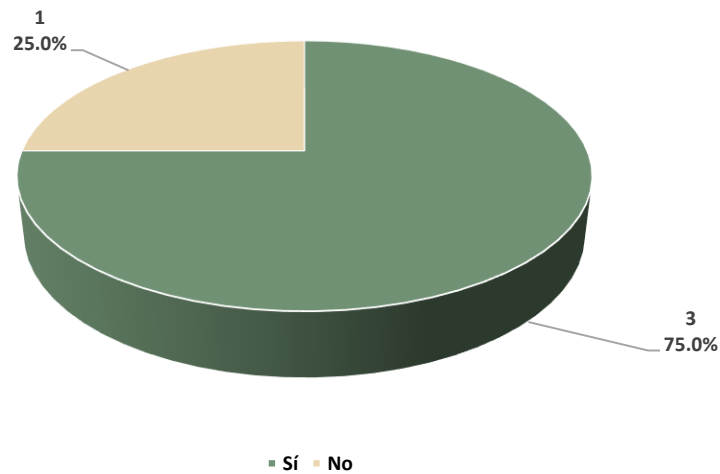
### 3. Existencia de un marco institucional y operativo para la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Como parte de la auditoría, se verificó si en las entidades federativas revisadas existe un área de la administración estatal encargada de la coordinación general del SED y si las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (APE) disponen de un área responsable de la materia de evaluación del desempeño o enlaces operativos involucrados en temas relacionados con dicho sistema.

Al respecto, se identificó que en todas las entidades federativas existe un área responsable de la coordinación general del SED, aunque únicamente está formalizada y opera conforme a su normativa en tres de ellas, lo que constituye un factor que apoya el desarrollo de una cultura de la evaluación del desempeño. Lo anterior manifiesta que no en todos los casos existen instancias coordinadoras que asuman las tareas de la evaluación del desempeño.

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

Dependencias de la Administración Pública Estatal con un área de evaluación del desempeño que opera adecuadamente (Número y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

Cabe señalar que en todas las entidades federativas auditadas se dispuso de un programa o estrategia para coordinar y orientar el proceso de desarrollo del SED, aunque sólo tres disponen de comités, grupos de trabajo u homólogos para la coordinación y seguimiento de las políticas y acciones relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño, los cuales operaron normalmente en el ejercicio 2019, conforme a la normativa que los regula. En el Estado de Guerrero no se tiene esa instancia.

#### 4. Capacitación

Uno de los procedimientos de auditoría consistió en verificar que el personal de la Administración Pública Estatal recibió capacitación sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño; al respecto, se identificó que todas las entidades federativas revisadas proporcionaron capacitación a las dependencias ejecutoras de los fondos y programas financiados con recursos del gasto federalizado.

#### 5. Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación

En relación con la elaboración y publicación de un Programa Anual de Evaluación (PAE) en 2019, la Auditoría Superior de la Federación verificó su elaboración en las entidades federativas, así como su publicación en sus medios oficiales de difusión; de igual forma, se verificó que el PAE local incluyera evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado.

Adicionalmente, como parte de la auditoría, se revisó que las entidades federativas elaboraron Términos de Referencia (TdR)<sup>10</sup> para sus evaluaciones y si éstos estaban alineados con su similar a nivel federal, ya que la normativa así lo prevé.

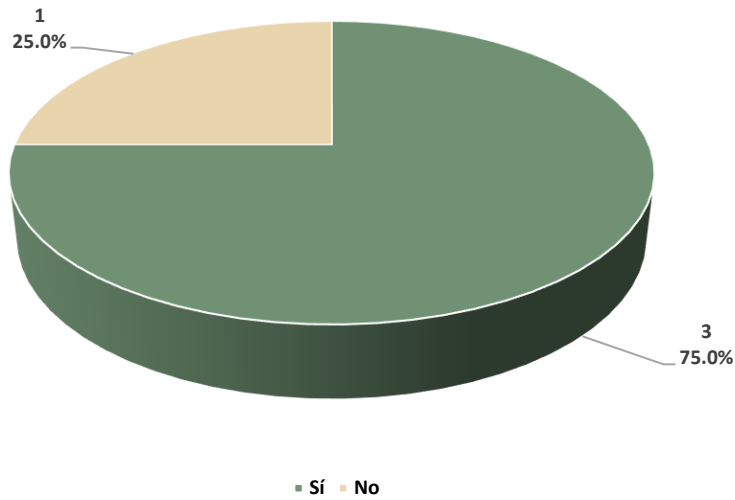
Al respecto, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán realizaron sus programas anuales de evaluación correspondientes, los cuales fueron publicados en los medios oficiales de difusión, e incluyeron la programación de evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado. Estas mismas entidades federativas también efectuaron los documentos de TdR para las evaluaciones programadas.

En tal sentido, sólo el Estado de Guerrero no formuló un Programa Anual de Evaluación para el ejercicio 2019.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con lo establecido en el inciso rr del numeral 2 del Programa Anual de Evaluación Federal de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019, los Términos de Referencia son documentos en los que se definen los objetivos, las características, los aspectos metodológicos y las fechas relevantes con las que se realizarán las evaluaciones. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2019.pdf).

Entidades Federativas que formularon un Programa Anual de Evaluación (PAE)  
(Número y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

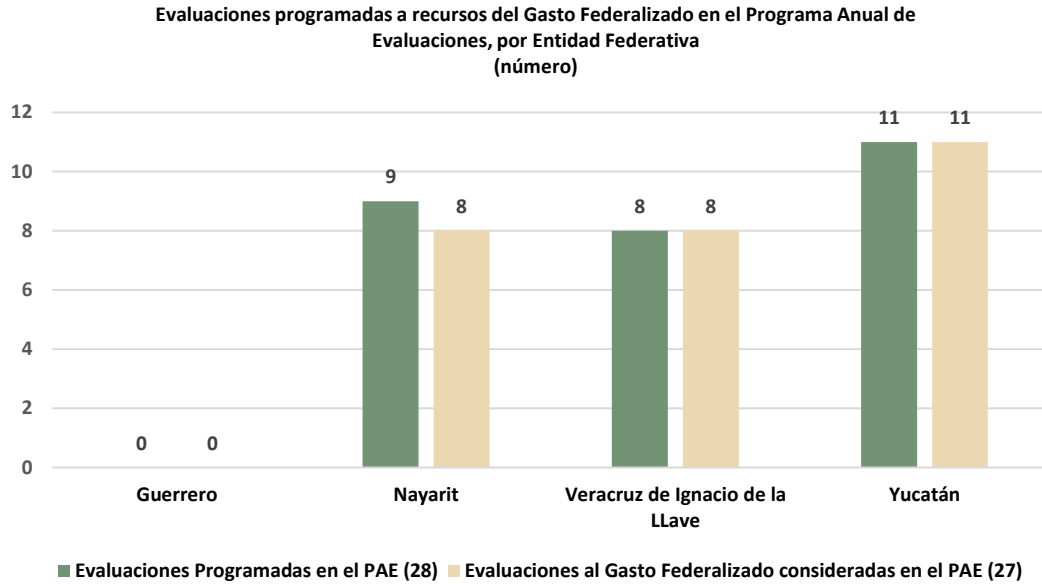
Con la revisión de los PAE estatales, la ASF comprobó que más de la mitad de las evaluaciones programadas se practicaron a recursos del gasto federalizado, como se muestra a continuación:

**CUENTA PÚBLICA 2019: EVALUACIONES DEL GASTO FEDERALIZADO REALIZADAS, RESPECTO DE LAS CONSIDERADAS EN LOS PAE ESTATALES**

Concepto	Número
Total de evaluaciones consideradas en los PAE locales	28
Total de evaluaciones al gasto federalizado previstas en los PAE	27
Total de evaluaciones realizadas al gasto federalizado contenidas en los PAE	21
Total de evaluaciones realizadas al gasto federalizado no contempladas en los PAE	4
Total de evaluaciones al gasto federalizado efectuadas por las entidades federativas	25

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

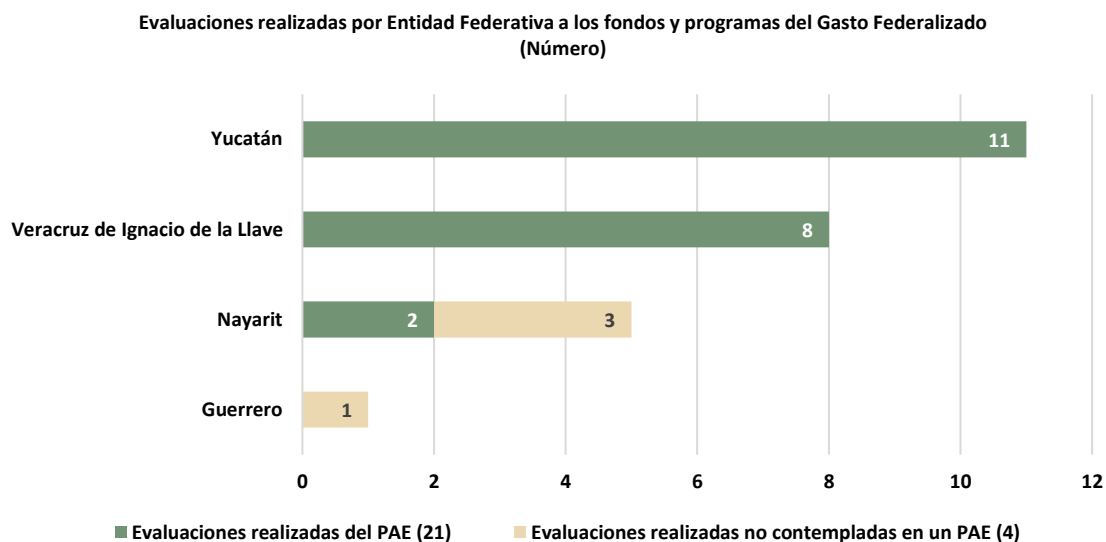
De acuerdo con lo anterior, de las 28 evaluaciones programadas en los PAE de las entidades federativas, 27 (96.4%) correspondieron a recursos de fondos y programas del gasto federalizado.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

Cabe señalar que las 8 evaluaciones programadas por el Estado de Nayarit corresponden a evaluaciones de programas presupuestarios locales, al igual que 10 de las 11 evaluaciones programadas por el Estado de Yucatán, mediante los cuales se ejercen y vinculan fuentes de financiamiento del gasto federalizado.

De las 3 entidades federativas que programaron en los PAE un total 27 evaluaciones a recursos del gasto federalizado, se verificó que 2 de ellas cumplieron con su realización, conforme a sus PAE respectivos; el Estado de Nayarit sólo realizó 2 de las 8 programadas, por lo que fueron elaboradas un total de 21 evaluaciones incluidas en los PAE locales. Adicionalmente, se elaboraron 4 evaluaciones de ese gasto, no consideradas originalmente en los PAE, para un total de 25.



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

Las tres entidades federativas que programaron evaluaciones al gasto federalizado en sus respectivos PAE locales, formularon Términos de Referencia (TdR) para esas evaluaciones, los cuales estuvieron alineados con los utilizados para las evaluaciones federales correspondientes.

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

## 6. Difusión de las evaluaciones

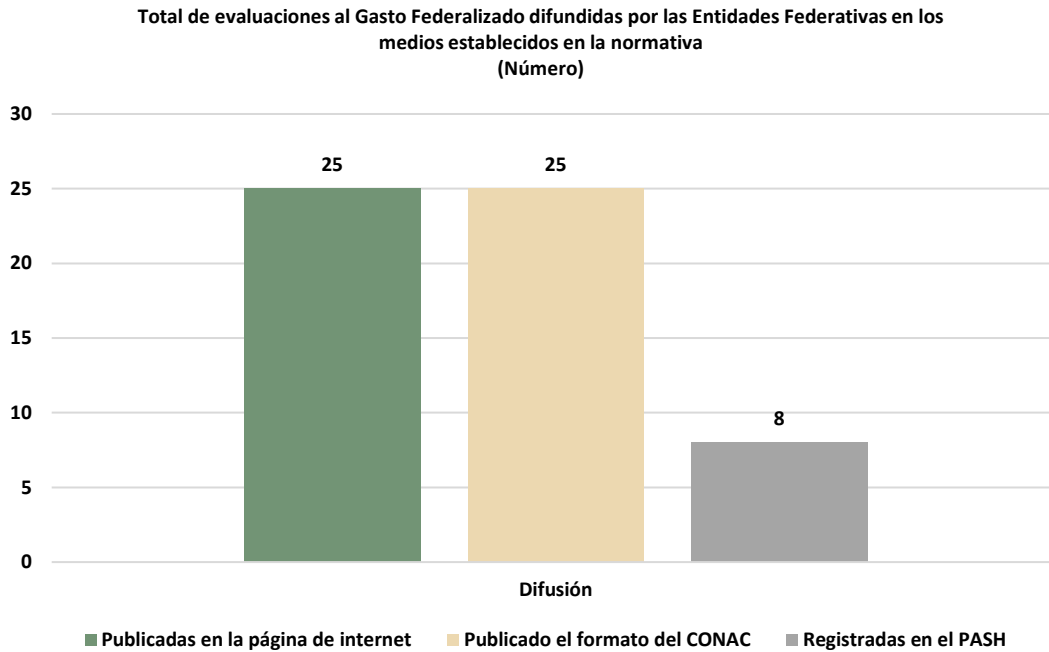
Para verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las evaluaciones efectuadas por las entidades federativas, se revisó si efectivamente sus resultados fueron publicados en los sitios de internet de los gobiernos locales; adicionalmente, se revisó si esta publicación se efectuó de acuerdo con los formatos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y que los informes de las evaluaciones fueron registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).<sup>11</sup>

Al respecto, las tres entidades federativas que elaboraron evaluaciones publicaron en sus sitios oficiales de internet el total de evaluaciones realizadas al gasto federalizado; es decir, las 25, así como las evaluaciones de desempeño, de acuerdo con los formatos aprobados por el CONAC.

<sup>11</sup> El registro de las evaluaciones de desempeño aún debe efectuarse en el módulo de evaluaciones del Sistema de Formato Único (SFU) del PASH, ya que en el módulo correspondiente del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), al 31 de enero de 2021, todavía no se encontraba habilitado.



No obstante, se constató que de las entidades federativas que realizaron evaluaciones del gasto federalizado, sólo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave registró los informes de las evaluaciones en el portal de la SHCP, que representan el 32.0%, de un total de 2225



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

## 7. Indicadores de desempeño reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la SHCP y calidad de la información para su determinación

Las entidades federativas tienen la obligación normativa de reportar la información de los indicadores de desempeño que forman parte de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), respecto de los recursos federales que les son transferidos.

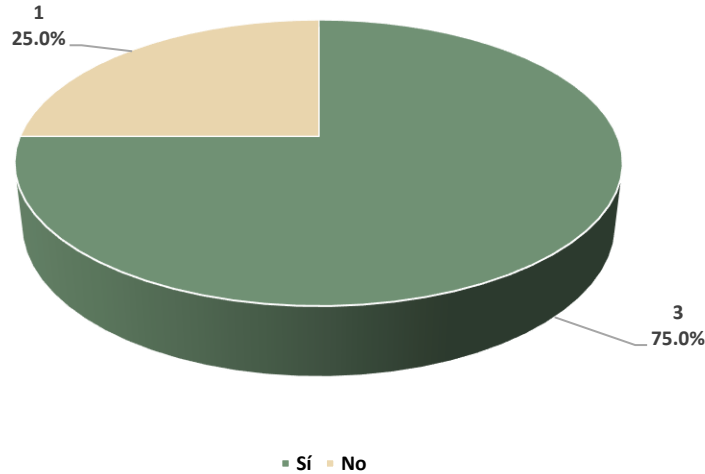
Para el ejercicio 2019, como parte de las auditorías sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño, se seleccionaron tres indicadores del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), con la finalidad de verificar si éstos fueron reportados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la SHCP, en el cuarto trimestre de 2019. Esos indicadores son los siguientes:

1. Porcentaje de proyectos de contribución directa registrados en la MIDS. Nivel: Actividad.
2. Porcentaje de otros proyectos registrados en la MIDS. Nivel: Actividad.
3. Porcentaje de proyectos Complementarios registrados en la MIDS. Nivel: Actividad.

De lo anterior, se desprende que las entidades federativas revisadas debieron reportar en el SRFT un total de 12 indicadores en su conjunto, de los cuales se verificó que efectivamente todos se reportaron.

Las entidades federativas que dispusieron de diagramas de flujo, mecanismos, instrumentos y formatos para la recopilación, integración, análisis, revisión y control de la información que sustenta la generación de la información para la determinación de los valores de los indicadores de desempeño reportados en el SRFT, así como de una bitácora o memoria de cálculo utilizada para su cálculo, fueron tres (75.0%). En tal sentido, el Estado de Guerrero careció de esta información.

Entidades Federativas que disponen de información que sustenta la determinación de los valores de los indicadores de desempeño reportados en el SRFT (Número y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

Adicionalmente, los estados de Nayarit y Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron información relacionada con cuatro indicadores de desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), de los que se realizó la misma verificación que para los indicadores del FISE. Estos indicadores son los siguientes:

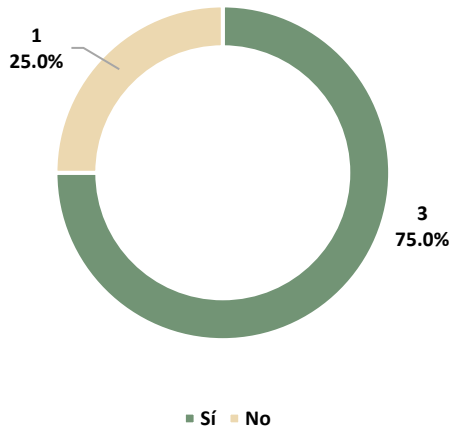
1. Porcentaje de avance en las metas. Nivel: Componente.
2. Índice en el Ejercicio de Recursos. Nivel: Actividad.
3. Índice de Fortalecimiento Financiero. Nivel: Propósito.
4. Índice de Impulso al Gasto de Inversión. Nivel: Propósito.

Al respecto, sólo el Estado de Nayarit reportó esos indicadores en el SRFT, de los cuales la entidad federativa dispuso de la información necesaria que sustenta la determinación de los valores de los indicadores de desempeño reportados; el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no presentó la información correspondiente.

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

En relación con el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), se identificó que, de las cuatro entidades federativas revisadas, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán disponen de un mecanismo al efecto (75.0%), aunque únicamente opera en las dos últimas entidades (50.0%); en consecuencia, los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones efectuadas a los recursos del gasto federalizado no son objeto de una atención adecuada, a pesar de que, mediante su aplicación y corrección se contribuye a mejorar la gestión de los recursos federales transferidos.

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



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

Cabe señalar que sólo las dependencias y entidades de los estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán (50.0% de los estados) clasificaron los ASM conforme lo establece la normativa y que, además, acreditaron que utilizaron las evaluaciones como instrumento para mejorar la gestión de los recursos de los fondos y programas de ese gasto, lo que indica que la importancia del Sistema de Evaluación del Desempeño aún no ha permeado en las estructuras administrativas de las dependencias y entidades públicas de los estados de Guerrero y Nayarit, y que las evaluaciones se realizan más para atender un requerimiento formal y normativo, que para apoyar la mejora de la gestión de los fondos y programas.

Entidades Federativas que utilizaron las evaluaciones para mejorar la gestión de los fondos y programas del Gasto Federalizado (Número)



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

## 9. Contratación de las evaluaciones

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

Al respecto, se verificó que las evaluaciones de desempeño de los fondos y programas financiados con recursos del gasto federalizado realizadas por las entidades federativas revisadas, se llevaron a cabo de conformidad con los términos contractuales correspondientes, en materia de plazos y productos entregables; es decir, que están amparadas en un contrato o convenio.

Es destacable que las ocho evaluaciones de los fondos del Ramo General 33 realizadas por el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no tuvieron costo alguno, como se estableció en la cláusula séptima del Convenio de Colaboración Institucional celebrado entre la Secretaría de Finanzas y Planeación de esa entidad federativa y la Universidad de Xalapa, mediante su Coordinación de Posgrados.

## 10. Presupuesto basado en Resultados

De acuerdo con lo descrito al principio de este documento, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) tiene como objetivo la asignación de los recursos públicos con base en los resultados obtenidos por las políticas y programas, que evidencien su aplicación con eficiencia, eficacia y economía; para ello, la evaluación del desempeño es un componente fundamental de esa estrategia.

A partir de la revisión de la Cuenta Pública 2017, en las auditorías de los estados de Chihuahua y Yucatán se incluyeron procedimientos específicos en materia del PbR y, a efecto de dar continuidad a ese proceso, también se incorporaron éstos en las cuatro entidades federativas revisadas en la Cuenta Pública 2019.

En tal sentido, respecto de la verificación de la existencia de indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el cumplimiento de objetivos, metas y resultados del ejercicio de los recursos federales transferidos a las cuatro entidades federativas, se identificó que sólo los estados de Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán disponen de un sistema informático para el registro y seguimiento de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

Además, en estas últimas entidades, se acreditó que en las evaluaciones se realizó el análisis de los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en los ámbitos locales y federales, por tipo de fondo o programa evaluado.

En los estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán se encontró que los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en los programas presupuestarios derivados de los Planes Estatales de Desarrollo correspondientes, financiados con recursos federales transferidos, están alineados con la planeación del desarrollo en el ámbito nacional, respecto de las MIR correspondientes a los fondos y programas federales. Para el caso de Nayarit, algunos de sus programas no mostraban una clara alineación.

En relación con lo anterior, es importante destacar que el estado de Guerrero no acreditó tener implementada la estrategia del PbR.

## 11. Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

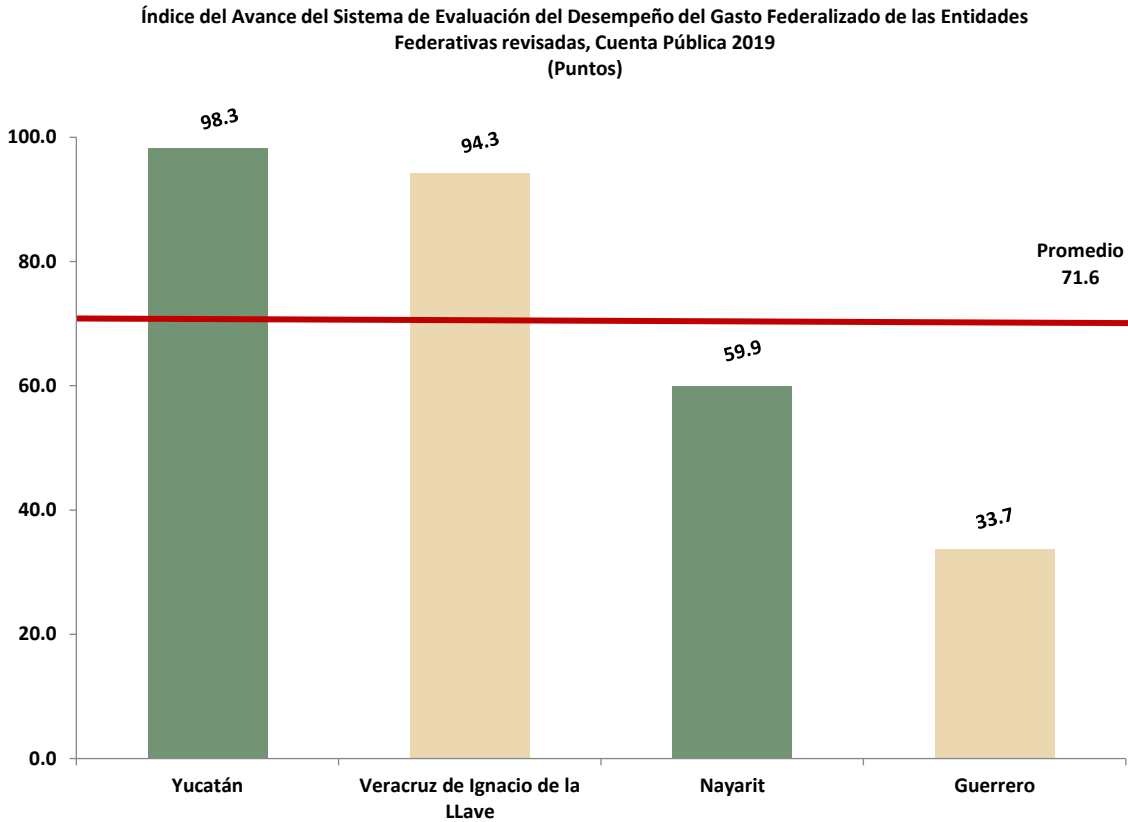
El avance en las entidades federativas en materia de la evaluación del desempeño permite disponer de algunos elementos de análisis para mejorar la operación y los resultados de los fondos y programas, aunque subsisten áreas de mejora por atender.

Con las auditorías realizadas por la ASF al SED del gasto federalizado en las cuatro entidades federativas revisadas, se determinó que su desarrollo presenta avances importantes en los estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán; por el contrario, en los estados de Guerrero y Nayarit los avances registrados son escasos, no obstante que la evaluación es una herramienta de retroalimentación para mejorar la gestión de estos recursos.

Con base en los resultados obtenidos en las auditorías del SED practicadas a esas entidades federativas, en la Cuenta Pública 2019, se formuló un Índice al respecto. Para su determinación, se consideraron 10 componentes:

1. Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Capacitación.
3. Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia.
4. Realización y alcance de las evaluaciones.
5. Difusión de las evaluaciones.
6. Indicadores de desempeño reportados en el SRFT.
7. Indicadores de desempeño: calidad de la información para su determinación.
8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
9. Utilización de los resultados de las evaluaciones.
10. Contratación de las evaluaciones.

El cálculo del Índice se realizó para las cuatro entidades federativas auditadas, cuyos valores son los siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.

El promedio del Índice de avance del SED determinado fue de 71.6 puntos, en una escala de 0.0 a 100.0 puntos. Como se puede apreciar, los estados de Yucatán y Veracruz de Ignacio de la Llave presentan un avance importante en esta materia, mientras que Nayarit y Guerrero continúan rezagados en el tema.

En ese contexto y como se mencionó previamente, la participación de la SHCP y del CONEVAL, como instancias federales coordinadoras del SED, aún presenta algunas insuficiencias, ya que su acompañamiento en esta materia necesita ser fortalecido en las entidades federativas.

Es importante resaltar que los valores de los ponderadores que se tomaron en consideración para la construcción del índice referido no cambiaron, como se muestra en la tabla siguiente:

**CUENTA PÚBLICA 2019: PONDERACIÓN DE LOS APARTADOS DE LOS COMPONENTES DEL ÍNDICE DE AVANCE DEL SED**

Apartado	CP 2019	CP 2017
Marco Jurídico del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado	5.0	5.0
Capacitación	5.0	5.0
Formulación y ejecución de un Programa Anual de Evaluación	5.0	5.0
Realización y alcance de las evaluaciones	25.0	25.0
Difusión de las evaluaciones	5.0	5.0
Indicadores de desempeño reportados en el SRFT	5.0	5.0
Indicadores de desempeño: calidad de la información para su determinación	5.0	5.0
Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones	25.0	25.0
Utilización de los resultados de las evaluaciones	15.0	15.0
Contratación de las evaluaciones	5.0	5.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019 y Marco de Referencia del SED de la Cuenta Pública 2017, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-SED\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-SED_a.pdf).

Cabe señalar que en la construcción del Índice de la Cuenta Pública 2019 no se tomaron en consideración elementos del PbR, como tampoco lo fue para el de 2017; en tal sentido, ambos índices son comparables entre sí. Los avances de las entidades federativas revisadas en la materia, se muestran a continuación:

**CUENTA PÚBLICA 2019: COMPARATIVO DEL ÍNDICE DE AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO (ID-SEDGF) 2019 Y 2017**

Núm.	Entidad Federativa	Valor en 2019	Valor en 2017	Variación en puntaje
1	Guerrero	33.7	32.7	1.0
2	Nayarit	59.9	16.5	43.4
3	Veracruz de Ignacio de la Llave	94.3	97.5	-3.2
4	Yucatán	98.3	80.0	18.3
	<b>Promedio</b>	<b>71.6</b>	<b>56.7</b>	<b>14.9</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019; Marco de Referencia del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado de la Cuenta Pública 2017, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_MR-SED\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_MR-SED_a.pdf).

Como se puede apreciar, el estado de Nayarit presentó el mayor avance, al pasar de 16.5 puntos a 59.9 puntos; la otra entidad federativa que avanzó de manera importante fue Yucatán, con una variación de 18.3 puntos. El estado de Guerrero únicamente avanzó 1.0 puntos, mientras que el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tuvo un retroceso de 3.2 puntos.

No obstante que el estado de Nayarit avanzó significativamente, como ya se mencionó, es importante señalar que tanto en este estado como en Guerrero, el avance general del SED aún presenta insuficiencias que deben atenderse, como el hecho de que los resultados de las



evaluaciones no fueron considerados por la instancia coordinadora del SED en esas entidades, así como por sus dependencias de las administraciones públicas estatales, para apoyar una gestión eficiente y transparente del gasto federalizado, lo que manifiesta la falta de mecanismos de coordinación entre las instancias estatales para la programación y realización de las evaluaciones, así como la vinculación de los resultados para la mejora en la gestión y desempeño de los recursos del gasto federalizado.

## 12. Acciones promovidas y tipo de dictamen

Como resultado de las auditorías del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado realizadas en dos entidades y dependencias federales, así como en cuatro entidades federativas, se determinaron 46 observaciones, de las cuales 44 fueron solventadas, por lo que se emitieron 2 acciones, que resultaron en igual número de recomendaciones, las cuales correspondieron al Estado de Guerrero. En tal sentido, el 4.3% de las observaciones realizadas en las auditorías del SED derivó en una acción.

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

**CUENTA PÚBLICA 2019: AUDITORÍAS AL SED EN LAS ENTIDADES FISCALIZADAS  
OBSERVACIONES DETERMINADAS, RECOMENDACIONES EMITIDAS Y TIPO DE DICTAMEN**

Núm.	Auditoría	Entidad Fiscalizada	Observaciones determinadas	Observaciones solventadas durante la auditoría	Observaciones pendientes de solventar	Total de acciones emitidas	Dictamen
1	39-GB	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4	4			Con Salvedad
2	253-DS	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	6	6			Con Salvedad
3	1465-GB-GF	Gobierno del Estado de Guerrero	14	12	2	2	Negativo
4	1466-GB-GF	Gobierno del Estado de Nayarit	13	13			Negativo
5	1467-GB-GF	Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	5	5			Con Salvedad
6	1468-GB-GF	Gobierno del Estado de Yucatán	4	4			Con Salvedad
<b>Totales</b>			<b>46</b>	<b>44</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.



## CAPÍTULO IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL SED DEL GASTO FEDERALIZADO EN EL ÁMBITO CENTRAL

### 1. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

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

- El CONEVAL dispone de áreas específicas que atienden los temas del SED referentes al gasto federalizado.
- Dispone de metodologías de evaluación de los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, así como de TdR para la realización de evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, tanto en el ámbito federal como estatal.
- Se proporcionó asesoría y capacitación a las dependencias federales coordinadoras, así como a personal de distintas entidades federativas, en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado.
- El PAE 2019 se publicó dentro de los plazos establecidos en la normativa, en el cual se programó la realización de evaluaciones de los recursos del gasto federalizado, en los que el CONEVAL fungió como instancia de coordinación.
- Se realizaron las evaluaciones de Diseño, las Integrales por derecho social y las Fichas de Desempeño programadas en el PAE 2019, de las cuales el CONEVAL fue la instancia de coordinación.
- Se difundieron las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado, así como las Fichas de Desempeño elaboradas.
- Se realizaron los documentos de posición institucional y de trabajo para cada una de las evaluaciones efectuadas, así como su publicación.
- Existen mecanismos de coordinación desarrollados por el CONEVAL para la evaluación de los recursos del gasto federalizado, con las dependencias federales coordinadoras y las entidades federativas.
- Las actividades implementadas derivadas del Plan de Trabajo 2020, establecido para la evaluación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, se realizaron conforme al cronograma de ejecución acordado.
- Se dispone de una estrategia para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, denominada “Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33”, en la que se establecen, entre otros aspectos, las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno; las precisiones estratégicas respecto de las metodologías de evaluación; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales.

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

- Si bien se dispone de la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33, ésta no es un documento normativo que vincule y apoye la integración de las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios y que defina, en el marco de una sola perspectiva estratégica y metodológica, las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales; los tipos de evaluación, la frecuencia y la metodología por utilizar para el desarrollo de las evaluaciones; los mecanismos de coordinación entre el ámbito federal y local para evitar duplicidades y generar una sinergia positiva que logre la integralidad y complementariedad de todas las evaluaciones y esfuerzos realizados por cada orden de gobierno en esta materia.
- No se llevaron a cabo las mesas de trabajo establecidas en el Plan de Trabajo para la Evaluación del Gasto Federalizado 2020<sup>12</sup>, programadas para realizarse a más tardar en octubre de 2020, con las dependencias federales coordinadoras, entidades federativas y municipios.
- No se llevaron a cabo las seis evaluaciones de los programas presupuestarios S259 Programa de Fomento a la Agricultura, S260 Programa de Fomento Ganadero, S261 Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, E005 Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable, S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable y S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, financiados con recursos del gasto federalizado, cuya coordinación estuvo a cargo del CONEVAL, debido a las medidas de austeridad que el Ejecutivo Federal estableció.
- No se realizaron las 24 evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales programadas en el PAE 2019<sup>13</sup>, en el ámbito de coordinación del CONEVAL, de las cuales las dependencias coordinadoras (SEP, SB y SSA) de los FAF son las responsables de su ejecución, cuyos recursos para su financiamiento están disponibles en el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).

---

<sup>12</sup> Este programa de trabajo fue el resultado de la auditoría número 293-DS practicada por la ASF al CONEVAL, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018.

<sup>13</sup> El numeral 48 del Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2019 (PAE 2019), establece que las evaluaciones en curso establecidas en el PAE 2018 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.

## 2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

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

- La SHCP dispone de elementos normativos y áreas específicas que atienden los temas del SED referentes al gasto federalizado.
- Elaboró un informe sobre el avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México en la implantación y operación del PbR y del SED, así como un informe sobre las adecuaciones efectuadas a los indicadores de desempeño de los programas con recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, a fin de atender el mandato establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Otorgó capacitación y asesoramiento a las dependencias de la Administración Pública Federal y entidades federativas que lo solicitaron, mediante la impartición de cursos y talleres en materia del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- La SHCP, en coordinación con el CONEVAL, formuló y publicó un Programa Anual de Evaluación para el ejercicio 2019, en el que se previó realizar evaluaciones de fondos y programas del gasto federalizado.
- Se dispone de un mecanismo de control para llevar a cabo los procesos de coordinación establecidos en el PAE 2019, respecto de la verificación de las metodologías (TdR), criterios y lineamientos para el desarrollo de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales y otros programas presupuestarios financiados con recursos federales transferidos, denominado “Ejecución y Seguimiento del Programa Anual de Evaluación”.
- Los fondos y programas del gasto federalizado coordinados por la SHCP dispusieron de una Matriz de Indicadores para Resultados en 2019.
- El Comité Técnico del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF) cumplió con sus funciones y atribuciones conforme a la normativa que lo regula.
- El Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño, así como el Comité Técnico del FIDEFAF, cumplieron con lo establecido en las Reglas de Operación de ese Fideicomiso.
- Los recursos pagados por la Federación para dar cumplimiento al artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinaron en los fines establecidos en el FIDEFAF, aunque el nivel de su ejercicio es bajo.
- Se dispone de un diagrama operativo sobre el funcionamiento del FIDEFAF.

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

- Se carece de un marco normativo y lineamientos específicos que precisen de manera suficiente las funciones y responsabilidades, en materia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales y en general del gasto federalizado, de los tres órdenes de gobierno; particularmente, de la SHCP, el CONEVAL, las dependencias federales coordinadoras y los gobiernos locales, a efecto de evitar duplicidades y la pérdida de esfuerzos; y por el contrario, lograr una integralidad y complementariedad de las evaluaciones.
- Es insuficiente la orientación de la SHCP y las dependencias coordinadoras federales, a las entidades federativas y municipios, sobre los tipos de evaluación, periodicidad, metodología y enfoque a desarrollar por estos órdenes de gobierno, en las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales y a los programas propios financiados con recursos de esos fondos.
- La SHCP no ha revisado la propuesta que el CONEVAL desarrolló en relación con el horizonte de monitoreo y evaluación, de manera conjunta.
- Se carece de lineamientos operativos y de mecanismos de coordinación necesarios para orientar, apoyar y posibilitar que el proceso de contratación de las evaluaciones, a financiarse con los recursos del FIDEFAF, se realice con oportunidad, eficiencia y observancia de la normativa aplicable. Ello ha determinado en grado importante la reducida utilización de los recursos de ese Fideicomiso y la decisión adoptada por la SHCP, de no solicitar recursos para el mismo en 2019, 2020 y 2021.
- Del total de los recursos sumados al patrimonio del FIDEFAF por 394.2 mdp<sup>14</sup>, al 31 de diciembre de 2019, sólo se ejerció el 0.3% (1.0 mdp) para el pago de evaluaciones realizadas en ese ejercicio que fueron programadas en el marco del PAE 2017. Cabe señalar que no se utilizaron recursos por el mismo concepto respecto de las evaluaciones programadas a los Fondos de Aportaciones Federales conforme los PAE 2018 y 2019.
- No se llevaron a cabo acciones de formación y capacitación a las dependencias coordinadoras, para orientarlas respecto del proceso de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, financiadas con recursos del Fideicomiso para la Evaluación de esos fondos.

---

<sup>14</sup> De los cuales, 363.3 mdp representan el patrimonio contable del Fideicomiso al inicio del ejercicio 2019 y 30.9 mdp representan el total de ingresos por concepto de intereses y rendimientos generados.

## CAPÍTULO V. SEMBLANZA DE LA INFORMACIÓN DEL SED PROPORCIONADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO AUDITADAS<sup>15</sup>

Es importante señalar que la ASF, 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 de nivel municipal en la revisión de la Cuenta Pública 2018; en ambos casos se observaron avances 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 las entidades federativas, 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.

Los avances descritos se presentan en mayor medida en el ámbito de las entidades federativas, mientras que en los municipios aún existen áreas de mejora significativas.

En ese contexto, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2019, la ASF realizó cuatro auditorías a los estados de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán, en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, cuyos resultados se presentaron en el Capítulo III del presente documento.

Asimismo, con motivo del inicio de los trabajos de planeación para la fiscalización de esa Cuenta Pública, respecto del SED, se realizó un análisis con la información que las entidades federativas enviaron a la ASF relacionada con las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, que incluye los resultados de las cuatro auditorías mencionadas, del que se desprende lo siguiente:

- En 30 de las 32 entidades federativas se dispone de un área responsable de la coordinación del SED.
- En 30 entidades federativas se formuló y publicó un Programa Anual de Evaluación (PAE), en los que se programaron 325 evaluaciones, de las cuales 205 correspondieron a los Fondos de Aportaciones Federales y 120 a programas presupuestarios locales.

---

<sup>15</sup> Para efectos de este apartado, la información de los estados de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán se obtuvo de los informes de auditoría correspondientes (Cuenta Pública 2019).

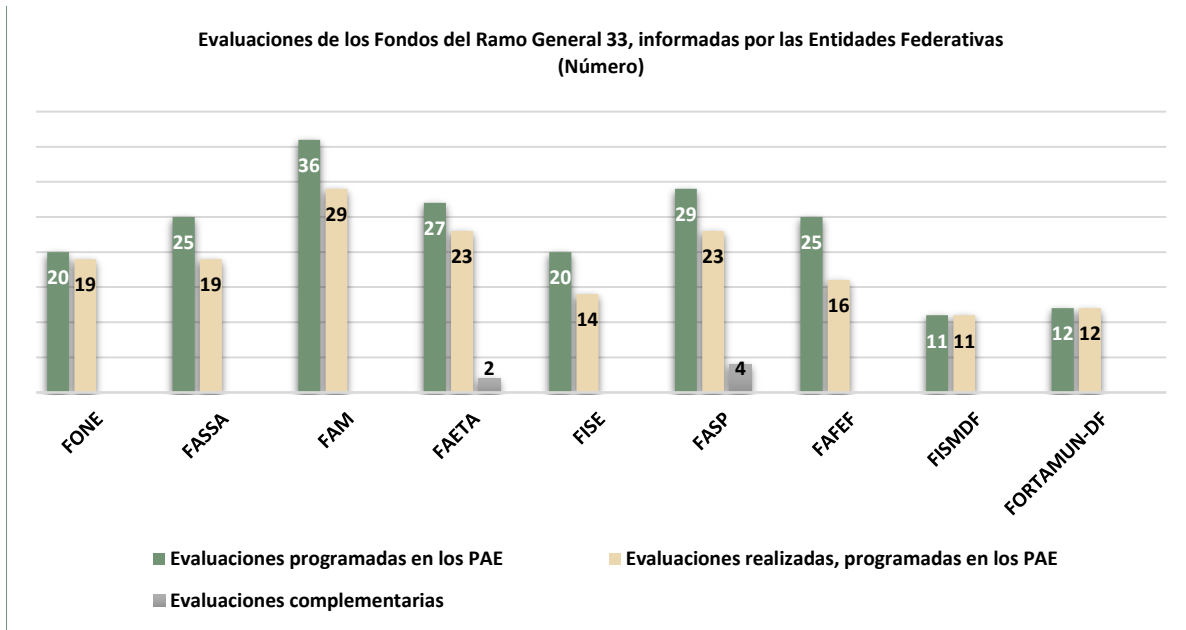
- De las 205 evaluaciones programadas a los fondos del Ramo General 33, 20 correspondieron al FONE; 25 al FASSA; 36 al FAM; 27 al FAETA; 20 al FISE; 29 al FASP; 25 al FAFEF; 11 al FIS MDF y 12 al FORTAMUN-DF.
- Por su tipo, de estas 205 evaluaciones programadas, 3 fueron de Diseño, 4 de Impacto, 61 de Consistencia y Resultados, 112 Específicas de Desempeño, 8 de Procesos, 9 Integrales (al FASP) y 8 de otro tipo (estratégicas e institucionales).
- De esas 205 evaluaciones sólo se realizaron 166, de las cuales 19 correspondieron al FONE; 19 al FASSA; 29 al FAM; 23 al FAETA; 14 al FISE; 23 al FASP; 16 al FAFEF; 11 al FIS MDF y 12 al FORTAMUN-DF.
- De manera complementaria, se realizaron 6 evaluaciones a los fondos del Ramo General 33, no consideradas en los PAE, de las cuales 2 fueron al FAETA (Específicas de Desempeño) y 4 al FASP (Integrales).
- De las 172 evaluaciones realizadas por 29 entidades federativas, por su tipo, 4 fueron de Diseño, 4 de Impacto, 40 de Consistencia y Resultados, 96 Específicas de Desempeño, 8 de Procesos, 11 Integrales (al FASP) y 9 de otro tipo (estratégicas e institucionales). Los estados de Baja California Sur, Morelos y Oaxaca no realizaron evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales.
- En 26 de las 30 entidades federativas que formularon un PAE, se elaboraron Términos de Referencia (TdR) para las evaluaciones programadas.
- En sólo 13 entidades federativas se dispone de un sistema informático para el registro y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), mientras que, en 28, se tiene implementado y publicado un mecanismo formal para su seguimiento (normativa local, como, por ejemplo, Lineamientos).
- Los resultados de las evaluaciones fueron considerados en la mitad de las entidades federativas para la mejora de la gestión de los fondos y programas evaluados.
- En 25 entidades federativas se dispone de un sistema para el registro y seguimiento de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

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

Para las evaluaciones de los fondos del Ramo General 33, en el ámbito local existen 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; esto último, no obstante que la evaluación de los recursos públicos es un mandato constitucional para los tres órdenes de gobierno.



Las evaluaciones realizadas antes referidas, por fondo, se muestran a continuación:



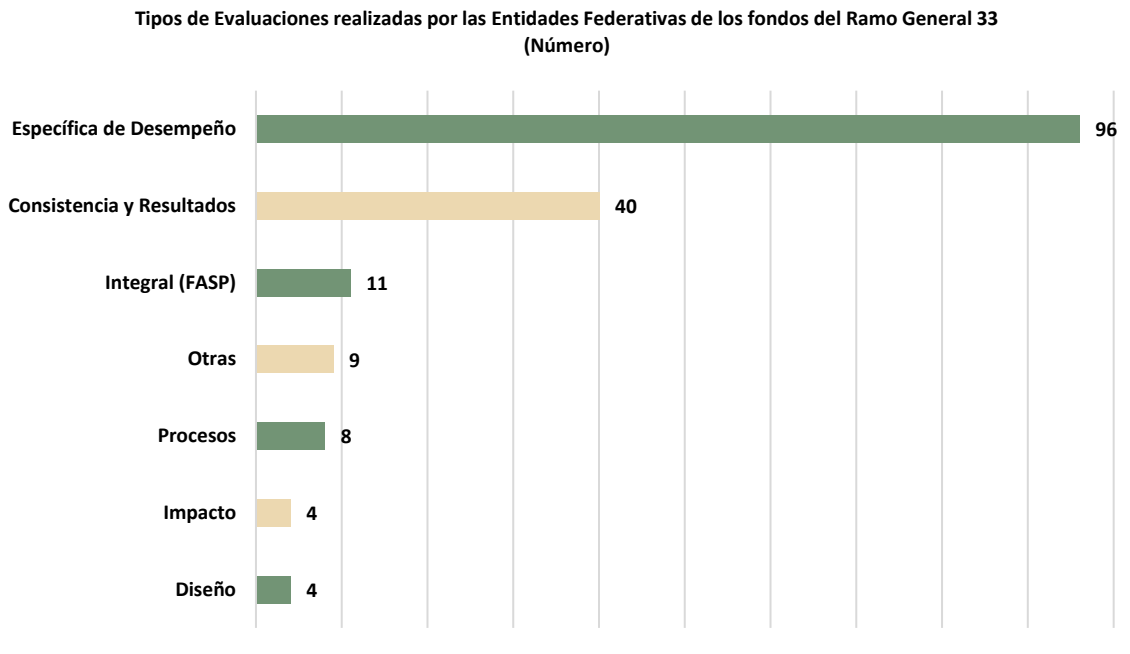
FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por las entidades federativas con motivo de la planeación de la fiscalización de la Cuenta Pública 2019, así como de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019 de los estados de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

De lo anterior, se desprende que el 81.0% de las evaluaciones de los fondos del Ramo General 33 programadas en los PAE locales fue realizado; no obstante que, como ya se mencionó, esto es por la falta de una adecuada coordinación con las instancias federales que coordinan los procesos de evaluación del SED, particularmente, en lo referente a los Fondos de Aportaciones Federales.

Por otra parte, los lineamientos que regulan el FASP mandatan que los recursos de ese fondo deben ser evaluados en el ejercicio fiscal correspondiente, por lo que todas las entidades federativas deberían programar su evaluación en sus respectivos programas anuales de evaluación y, como se puede apreciar en la gráfica anterior, tres entidades federativas no lo hicieron.

Por tipos de evaluación, se encontró que la evaluación Específica de Desempeño es la más efectuada, con un total de 96, que representa el 55.8% del total de evaluaciones, seguida por la de Consistencia y Resultados, con 40 (23.3%); les siguen las Integrales, con 11 (6.4%), las de Procesos, con 8 (4.7%), las de Impacto y de Diseño, con 4, en cada caso (2.3%, respectivamente) y, por último, 9 de ellas (5.2%) fueron de otro tipo de evaluación.

Lo anterior se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por las entidades federativas con motivo de la planeación de la fiscalización de la Cuenta Pública 2019, así como de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019 de los estados de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán.

## CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 1. Conclusiones generales

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

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

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

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

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

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

En ese contexto, otra problemática detectada en las auditorías del SED en las entidades federativas es que la evaluación no se ha internalizado en la gestión de los recursos y en el quehacer de las

instituciones, pues existe, en algunos casos, un proceso de evaluación separado de los procesos operativos de la gestión.

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

Es importante resaltar que, aun con la formalización del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF) en 2017, con un monto asignado de 164.4 mdp, éste sólo se refiere a la operación de los recursos (contratación de las evaluaciones y desarrollo de metodologías) mediante las reglas de operación del mismo; para 2018 fue de 176.6 mdp, por lo que el monto acumulado en ambos ejercicios ascendió a 341.0 mdp. Es de destacar que, en 2017, los recursos destinados en los fines antes señalados no se ejercieron, mientras que en 2018 sólo se erogaron 4.3 mdp aplicados en dos evaluaciones estratégicas en el ámbito federal (una al FAM, en su componente de Asistencia Social y otra al FAIS); es decir, sólo el 1.3% del monto total asignado en ambos ejercicios.

El Fideicomiso es operado y administrado por la SHCP, la cual informó que, al 31 de diciembre de 2019, del total de los recursos disponibles del patrimonio del FIDEFAF, por 394.2 mdp, y sólo se ejerció el 0.3% (0.1 mdp) para el pago de evaluaciones realizadas hasta ese ejercicio, las cuales fueron programadas en el marco del Programa Anual de Evaluación (PAE) de 2017. Durante los ejercicios 2018 y 2019 no se utilizaron esos recursos para las evaluaciones programadas en los PAE respectivos a los FAF, ni para las pendientes de 2017. También se indicó que el monto disponible en el FIDEFAF resulta suficiente para efectuar la contratación de las evaluaciones externas a los FAF consideradas en el PAE, de manera que no consideró necesario transferir recursos adicionales al fideicomiso para los ejercicios 2019, 2020 y 2021.

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

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

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

## 2. Recomendaciones

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

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

Algunas recomendaciones, en el marco de las auditorías del SED en las entidades federativas, son:

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

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

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

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

- V. Analizar los resultados de la estrategia de evaluación basada en el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), a efecto de identificar y atender sus áreas de mejora para que alcance sus objetivos.
- VI. Emitir lineamientos para el proceso de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales financiadas con el FIDEFAF, que atiendan la naturaleza específica de los recursos del Fideicomiso, a efecto de agilizar dicho proceso. Incorporar en los mismos, los demás aspectos operativos que sean necesarios.
- VII. Fortalecer la coordinación de las entidades federativas y municipios, con la SHCP, el CONEVAL y las dependencias federales coordinadoras, para impulsar el desarrollo de la estrategia de evaluación del gasto federalizado.
- VIII. Establecer incentivos en los mecanismos de distribución de algunos recursos del gasto federalizado, para las entidades federativas y municipios que logren resultados positivos en la gestión de los fondos y programas. Esta medida impulsaría el desarrollo de la evaluación.
- IX. Implementar mecanismos para lograr el reconocimiento de la evaluación, por parte de todos los participantes en la gestión de las políticas y programas públicos en el ámbito local, como una materia insoslayable para alcanzar sus objetivos, su transparencia, el uso eficiente de los recursos y la rendición de cuentas, a efecto de desarrollar una vigorosa cultura de evaluación y superar la práctica institucional casi generalizada de realizar evaluaciones únicamente para cumplir con la norma.
- X. Fortalecer la comunicación e interacción de las áreas evaluadoras con los ejecutores y operadores de los recursos federales transferidos.
- XI. Atender efectivamente los Aspectos Susceptibles de Mejora y las recomendaciones determinadas en las evaluaciones.
- XII. Evitar en los cambios de administración, la pérdida de avances en materia de evaluación. Institucionalizar la evaluación en la gestión pública.
- XIII. Abordar, en las evaluaciones, problemas sustantivos que presenta la gestión del gasto federalizado y, en general, la gestión en las entidades federativas y municipios, a efecto del fortalecimiento y reconocimiento de su relevancia por esos órdenes de gobierno:
  - a. Subejercicios.
  - b. Recurrencia de las observaciones de auditoría.
  - c. Inobservancia de las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
  - d. Debilidades de las finanzas locales.
  - e. Debilidades en los sistemas de control interno.
  - f. Reducido desarrollo institucional.
  - g. Participación social insuficiente en la gestión y vigilancia de los programas y recursos públicos.
  - h. Insuficiente y deficiente calidad de la información reportada sobre la gestión de los recursos federales transferidos.

- XIV. Efectuar un análisis del impacto efectivo de la evaluación en la mejora de la gestión de los gobiernos locales. Identificar fortalezas y áreas de mejora.
- XV. Realizar autoevaluaciones al proceso de implementación y desarrollo del SED y del PbR, para apoyar su avance.
- XVI. Utilizar en las evaluaciones los informes de auditoría de las entidades fiscalizadoras.
- XVII. Fortalecer la formación de personal experto en el tema de evaluación y asegurar su permanencia en las instituciones.
- XVIII. Impulsar la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los gobiernos locales.
- XIX. Establecer en el PAE federal la obligación de las dependencias coordinadoras federales, incluidas la SHCP y el CONEVAL, de dar seguimiento a la evaluación de los recursos federales transferidos.

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



**ANEXOS**

**I. Anexo 1. Normativa estatal en materia de evaluación del desempeño**

**CUENTA PÚBLICA 2019: LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO  
(ENTIDADES FEDERATIVAS AUDITADAS)**

Entidad Federativa	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
Guerrero	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero		4 de septiembre de 2018
	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero	23 de octubre de 2015	18 de julio de 2017
	Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero	26 de diciembre de 2008	13 de septiembre de 2016
	Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero	15 de octubre de 2010	1 de enero de 2013
	Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración	25 de marzo de 2005	7 de febrero de 2012
	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021	21 de abril de 2016	
Nayarit	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit		20 de junio de 2017
	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit		29 de mayo de 2019
	Ley de Planeación del Estado de Nayarit		29 de mayo de 2019
	Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2019		29 de diciembre de 2018
	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General		24 de julio de 2010
	Plan Estatal de Desarrollo Nayarit 2017-2021		19 de marzo de 2018
Veracruz de Ignacio de la Llave	Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave		16 de febrero de 2017
	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave		11 de noviembre de 2016
	Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave		28 de diciembre de 2018
	Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019 del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	4 de marzo de 2019	
	Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024	5 de junio de 2019	
	Lineamientos en Materia de Construcción, Monitoreo y Difusión de Indicadores de Desempeño de la Administración Pública Estatal	28 de septiembre de 2011	
	Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz	31 de agosto de 2012	
	Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz	20 de noviembre de 2013	
	Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	20 de noviembre de 2018	
Yucatán	Constitución Política del Estado de Yucatán	14 de enero de 2018	
	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán	5 de febrero de 2013	31 de julio de 2019
	Reglamento de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán	20 de marzo de 2014	24 de octubre de 2016
	Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán	31 de diciembre de 2010	28 de marzo de 2018

Entidad Federativa	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
	Reglamento de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán	18 de septiembre de 2012	
	Estatuto Orgánico de la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación	29 de julio de 2016	
	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	15 de diciembre de 2011	25 de julio de 2013
	Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024	30 de marzo de 2019	
	Lineamientos Generales del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño SEPLAN	22 de septiembre de 2016	
	Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora SEPLAN	22 de septiembre de 2016	

## II. ANEXO 2. Normativa federal en materia de evaluación del desempeño

### CUENTA PÚBLICA 2019: LEGISLACIÓN EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (ENTIDADES Y DEPENDENCIAS FEDERALES AUDITADAS)

Nombre	Ordenamiento Legal	Fecha de Publicación	Última Reforma Publicada
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	24 de agosto de 2005	
	Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	16 de julio de 2017	
	Manual de Organización General y Específico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	13 de agosto de 2012	
	Ley General de Desarrollo Social	20 de enero de 2004	25 de junio de-2018
	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	18 de enero de 2006	28 de agosto de 2008
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	22 de diciembre de 1976	9 de agosto de 2019
	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11 de septiembre de 1996	27 de septiembre de 2017
	Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	11 de abril de 2017	24 de agosto de 2018
	Manual de Organización de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	30 de noviembre de 2018	

FUENTE: Elaborado por la ASF, con datos de los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2019.