

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2020-1-20VQZ-21-0316-2021

316-DS

Alcance

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

Antecedentes

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías que constituyen el gasto federalizado apoyan el financiamiento de las estrategias y programas realizados por esos órdenes de gobierno, en materias relevantes destinadas a incrementar el bienestar de su población.

La importancia financiera y estratégica del gasto federalizado programable (transferencias condicionadas) es significativa; en 2020, representó el 18.5% del gasto neto total federal y el 24.9% del gasto federal programable; su importe ascendió a 1,112,138.7 miles de pesos en ese año.

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

El gasto federalizado programable ha registrado, además, un dinamismo destacado, lo que refleja su trascendencia para las entidades federativas, municipios y alcaldías; en el periodo 2000-2020 creció a una tasa media anual del 3.2%, a precios constantes. Ello ha propiciado el fortalecimiento de la participación de estos órdenes de gobierno en la atención de prioridades sustantivas de sus habitantes.

Una insuficiencia que presenta la gestión del gasto federalizado se refiere a que el alcance de la evaluación de sus resultados, de sus impactos y de la calidad de su operación no se corresponden con su importancia estratégica que apoye al mejoramiento de las políticas, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto; ello, en un contexto en el que la Gestión para Resultados, mediante la implantación y operación del modelo de Presupuesto

basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), ha sido un tema prioritario en los últimos años en la política de administración de los recursos públicos.

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

Con el fin de constatar la implementación del PbR-SED en la operación de los recursos federales transferidos y de acuerdo con el principio de proactividad que orienta la actuación de la ASF, se planteó, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2020, la realización de un conjunto de auditorías sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado. De forma particular, se programaron ocho auditorías a las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Michoacán de Ocampo, Quintana Roo y Sinaloa.

Asimismo, se realizaron seis auditorías de nivel central a las instancias encargadas de coordinar la evaluación de los recursos federales, incluidos los que ejercen los municipios y las alcaldías del Distrito Federal con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño; éstas son:

1. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
3. Secretaría de Bienestar (SB).
4. Secretaría de Educación Pública (SEP).
5. Secretaría de Salud (SSA).
6. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

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

En el marco de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015, la ASF revisó el SED en el ámbito estatal, en donde realizó una auditoría en cada entidad federativa, así como una de nivel central a las dependencias de la Administración Pública Federal antes mencionadas, y otra más al CONEVAL.

En el mismo sentido, para la Cuenta Pública 2016, se realizaron 64 auditorías en el ámbito municipal, 2 por cada entidad federativa. Cabe señalar que en esa Cuenta Pública no se realizaron auditorías 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 de 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.

Para la Cuenta Pública 2018, a efecto de verificar ese avance en el ámbito municipal, se practicaron 16 auditorías a un mismo número de municipios (uno por entidad federativa) y a seis dependencias de la Administración Pública Federal (SHCP, CONEVAL, SSA, SEP, SB, SESNSP).

Para la Cuenta Pública 2019, se continuó con las revisiones de nivel estatal, en donde se practicaron cuatro auditorías a los estados de Guerrero, Nayarit, Veracruz de Ignacio de la Llave y Yucatán, una por entidad, así como dos de nivel central: una a la SHCP y otra al CONEVAL.

Los procedimientos de auditoría que se aplicaron en la revisión al SED en el CONEVAL, de la Cuenta Pública 2020, tuvieron como objetivo verificar si este organismo cumplió con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del SED del Gasto Federalizado, de conformidad con la normativa aplicable en la materia; se concentraron en las áreas siguientes:

- a) Disponibilidad de un marco normativo suficiente para el desarrollo del SED.
- b) Elaboración de criterios y metodologías para el desarrollo de las evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado.
- c) Impartición de capacitación a las entidades federativas y dependencias federales coordinadoras, en materia del SED.
- d) Realización de las evaluaciones de desempeño de las que el CONEVAL fungió como responsable de su coordinación.
- e) Mecanismos de coordinación con las dependencias federales coordinadoras y las entidades federativas.

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

Resultados

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

1. Con la revisión de la normativa del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se verificó que su estructura orgánica dispone de dos coordinaciones generales responsables de los procesos de evaluación y monitoreo de los programas presupuestarios y Fondos de Aportaciones Federales, las cuales son:

1. La Coordinación General de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional. Participa en temas de evaluación del desempeño respecto de la coordinación con otras instancias (entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil, entre otras) y tiene las atribuciones principales siguientes:
 - Coordinar la elaboración de la planeación institucional del CONEVAL, así como el seguimiento de los indicadores de resultado y de gestión que miden su desempeño.
 - Promover el monitoreo y la evaluación para resultados en las entidades federativas.
 - Dirigir la asesoría y atención a las entidades federativas en las materias objeto del CONEVAL.
 - Fortalecer el vínculo institucional entre el CONEVAL e interlocutores nacionales e internacionales, con objeto de buscar espacios para la presentación de los estudios y mediciones que genera el CONEVAL, así como la difusión de la experiencia nacional.
2. La Coordinación General de Evaluación. Participa en temas de evaluación de la política de desarrollo social; sus principales atribuciones en materia del gasto federalizado son:
 - Planear, normar y coordinar la actividad del Gobierno Federal en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social, con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del CONEVAL.
 - Establecer normas, criterios y metodologías para evaluar la política y los programas de desarrollo social.
 - Planear, promover y proponer el intercambio de apoyo técnico y financiero en materia de evaluación, con las autoridades de las instituciones responsables del desarrollo social en las entidades federativas y municipios, así como con organizaciones del sector académico, social o privado, nacional e internacional, con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del CONEVAL.

2. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, respecto de la elaboración de estrategias, criterios y lineamientos para el desarrollo de las evaluaciones de los fondos y programas del gasto federalizado, se verificó que dispone del documento “La estrategia de evaluación del gasto federalizado” que se encuentra integrado, a su vez, por dos documentos “La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL” y la “Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33” (Guía).

En el documento “La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL”, se diseñó un instrumento denominado Horizonte de Monitoreo y Evaluación (Horizonte), en el cual, de acuerdo con la madurez de los programas y acciones de desarrollo social, las dependencias y entidades federales deben identificar sus necesidades de monitoreo y evaluación para planear y definir las acciones a instrumentar anualmente en esta materia. Asimismo, el CONEVAL diseñó el Esquema Integral de Evaluación, en donde se describen los pasos esenciales para la realización de evaluaciones, el cual contiene tres fases principales: 1) de planeación, en la que se define el universo de evaluación y se desarrollan los términos de referencia y las plataformas informáticas que sirven de apoyo en el desarrollo de esas evaluaciones; 2) contratación, y 3) desarrollo de la evaluación y su coordinación, en la cual la capacitación tiene un papel clave en el proceso, junto con la operación y posterior difusión de las evaluaciones.

En la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33 se presenta la estrategia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito de desarrollo social, la cual se plantea y orienta en dos ámbitos: el primero, al horizonte de monitoreo y evaluación, y el segundo, al esquema de evaluación del desempeño, con el objetivo de facilitar la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazo, la cual permite ordenar las necesidades de evaluación, de acuerdo con los distintos actores involucrados de los tres órdenes de gobierno.

En lo que se refiere al horizonte de monitoreo y evaluación del Ramo General 33, el CONEVAL plantea las evaluaciones y acciones de monitoreo para cada fondo, de acuerdo con su utilidad y los agrupa en tres tipos de elementos:

- El primero se enfoca en la contribución de la transparencia y rendición de cuentas; incluye las herramientas de monitoreo mediante el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), e instrumentos sintéticos que permitan integrar y valorar la información generada por los distintos actores (Fichas de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales [FAF]).
- El segundo se perfila en contribuir para mejorar la distribución, gestión y ejercicio de los fondos; aquí se definen las evaluaciones dirigidas a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, mediante evaluaciones del Desempeño y Fichas de Desempeño, así como las evaluaciones Estratégicas en el ámbito federal, establecidas en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 (PAE 2020).

- El tercer elemento se dirige al Informe de Resultados del Ramo General 33; se enfoca en la elaboración de documentos que sintetizan los resultados de las evaluaciones y el avance en la definición de la estrategia de evaluación de los fondos.

A su vez, en el esquema de evaluación del desempeño, además de ser complementario del horizonte de monitoreo y evaluación, el CONEVAL plantea un orden cronológico en la realización de las evaluaciones, de acuerdo con el año de la administración del gobierno estatal o municipal y con base en el objetivo de la evaluación. En ese sentido, el CONEVAL logró diferenciar y clasificar los FAF, de acuerdo con el potencial del uso de las evaluaciones y sus objetivos, así como el destino de los recursos de los fondos, en cuatro categorías:

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

Asimismo, la Guía presenta la definición de una estrategia de evaluación de esos recursos, en la que incluye, de manera integral, la participación de las instancias de coordinación: el CONEVAL, la SHCP y las dependencias federales coordinadoras de esos fondos, la cual considera las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, como se menciona a continuación:

- Instancias de Coordinación de la Evaluación (el CONEVAL y la SHCP). Desarrollar metodologías de evaluación para los FAF y las facultades de coordinación de la evaluación.
- Dependencias Federales Coordinadoras de los FAF. Coordinar las evaluaciones que se realizan a los FAF en los ámbitos federal y estatal, de conformidad con lo señalado en el PAE; además, proporcionan información y participan en el proceso de desarrollo de metodologías, de conformidad con lo que establezca la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP, y el CONEVAL.
- Gobiernos locales. Las evaluaciones de los FAF que realicen las entidades federativas y municipios se llevarán a cabo con independencia y de manera complementaria a las consideradas en el PAE y para los FAF, en los que la instancia de coordinación es el CONEVAL; las entidades y municipios deben remitir, por medio de las áreas encargadas de elaborar el PAE estatal, los hipervínculos (ligas de Internet) de los informes finales de evaluaciones que realicen a los FAF.

En el Capítulo VIII de la Guía, se establece que el seguimiento de los resultados de las evaluaciones realizadas a los FAF de carácter federal se hará de conformidad con el Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los informes y evaluaciones de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal y, para el caso de las evaluaciones realizadas en el ámbito local, corresponderá utilizar el mecanismo que cada entidad federativa o municipio determine, de acuerdo con lo establecido en el numeral 78, incisos a y b, del PAE 2020.

En tal sentido, la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33, define las precisiones estratégicas respecto de las metodologías necesarias para el horizonte de monitoreo y el esquema de evaluación de este tipo de recursos; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales, así como una estrategia de capacitación y asesoría que permite continuar con el desarrollo de capacidades de las dependencias federales coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, las entidades federativas y los municipios, sobre los temas desarrollados por el CONEVAL para la evaluación de esos recursos. Este documento es de carácter público y puede consultarse en la página de Internet del CONEVAL¹

3. Con el análisis de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se verificó que éste, en febrero de 2013, elaboró y envió a la SHCP una propuesta de “Lineamientos de evaluación para homologar y estandarizar las evaluaciones de los entes públicos” (Lineamientos) con la finalidad de cumplir con lo establecido en el artículo 79, párrafo tercero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que señala que la SHCP y el CONEVAL, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y

¹ Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Documents/Guia_Eval_FAF_RG33.pdf.

Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora alcaldías de la Ciudad de México), así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores de desempeño para que el CONAC, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la LGCG.

Algunos elementos de esos Lineamientos fueron incorporados en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas (Norma), aprobada en la primera reunión del CONAC el 27 de febrero de 2013 y publicada el 4 de abril de ese año. Posteriormente, el 23 de diciembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 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, en la cual se establece que el ámbito de aplicación será para la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Asimismo, establece algunas actividades por realizar para el proceso de evaluación de los recursos, como la emisión de un Programa Anual de Evaluación, los tipos de evaluación por considerar en relación con los lineamientos de evaluación de la Administración Pública Federal (APF), los Términos de Referencia (TdR) a utilizar, el seguimiento de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones, así como la difusión de los programas, las evaluaciones y sus resultados.

Si bien en esa Norma se consideraron aspectos de la propuesta de los Lineamientos señalados, así como la vinculación de algunos elementos de evaluación definidos en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, publicados en 2007, éstos no han sido actualizados con base en las estrategias de evaluación, criterios y metodologías elaboradas recientemente por el CONEVAL y la UED de la SHCP, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la evaluación de los recursos del gasto federalizado, específicamente de los Fondos de Aportaciones Federales.

Otro de los avances principales en materia de evaluación de los FAF y con el fin de apoyar el desarrollo de una estrategia de evaluación del gasto federalizado consistió en que el 18 de julio de 2016 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, a efecto de posibilitar un esquema de financiamiento para la realización de las evaluaciones, en el marco de un papel fortalecido del CONEVAL, la SHCP y las dependencias federales coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales.

El mecanismo establecido fue el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF), el cual sólo se refiere a la operación de los recursos

(contratación de las evaluaciones y desarrollo de metodologías) mediante sus Reglas de Operación.

Como parte del proceso de seguimiento de la auditoría en esta materia al CONEVAL, en la Cuenta Pública 2018 se definió un “Plan de Trabajo para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 2020”, en el cual se estableció, entre otras, la actividad siguiente:

- Elaborar una propuesta de Lineamientos para la evaluación de los FAF.

Al respecto, el CONEVAL, mediante el oficio número No.VQZ.SE.024/2021 del 26 de febrero de 2021, informó lo siguiente:

“...es importante señalar que el PAE da cumplimiento a las atribuciones del CONEVAL señaladas en las fracciones IV y VI del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como el numeral Décimo Séptimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, en los que se señala que el CONEVAL y la SHCP, instancias a cargo de la evaluación del desempeño, emitirán conjuntamente éste, con el objetivo de determinar las acciones de evaluación y monitoreo, así como los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas presupuestarios y las políticas públicas de la Administración Pública Federal durante cada ejercicio fiscal...”

Por lo tanto, el PAE es un instrumento normativo que establece criterios para la planeación, programación y ejecución de la evaluación de los FAF en el ámbito federal, y contiene previsiones orientadas a evitar duplicidades con los PAE locales. Por ello, el PAE para el ejercicio fiscal 2021 señala que las dependencias coordinadoras, entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México deberán observar la “Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33” para orientar la Evaluación a los FAF”.

Por lo anterior y derivado de múltiples instrumentos normativos que rigen la evaluación de los recursos del gasto federalizado, así como de los avances alcanzados en el diseño institucional, financiero y metodológico para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, persiste la necesidad de consolidar y actualizar el marco normativo que enuncie las acciones, precise y complemente los elementos estratégicos y operativos en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras de los Fondos (por ejemplo, la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33; y los Términos de Referencia para la evaluación de los FAF, entre otros).

Un marco normativo de esa naturaleza constituiría un apoyo importante para el desarrollo adecuado y fortalecido del Sistema de Evaluación de Desempeño de los recursos del gasto federalizado, particularmente del Ramo General 33, y se eviten duplicidades en las evaluaciones, la realización de evaluaciones no pertinentes o no necesarias por los gobiernos locales, así como la pérdida de esfuerzos y recursos; y se logre la

complementariedad e integralidad entre todas las evaluaciones de los tres órdenes de gobierno.

La consolidación y actualización del marco normativo referido precisaría, entre otros, los aspectos siguientes:

- Las funciones y responsabilidades del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, tanto en el ámbito federal como estatal.
- Los tipos de evaluación que cada dependencia y orden de gobierno podrá realizar, así como las diversas metodologías para el desarrollo de las evaluaciones de los recursos del gasto federalizado.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el Programa de Trabajo por desarrollar en 2022, en el que, en relación con consolidar y actualizar el marco normativo que enuncie las acciones, precise y complemente los elementos estratégicos y operativos que en materia de evaluación han desarrollado el CONEVAL y la SHCP, se estableció analizar la viabilidad de incluir elementos de la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, mediante mesas de trabajo con la SHCP para analizar las atribuciones normativas en materia de evaluación de esos fondos.

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

4. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, para las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales de los cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación, éste desarrolló Términos de Referencia (TdR) y criterios de evaluación correspondientes, con base en las características particulares de esos fondos, de acuerdo con i) la contribución y destino de las aportaciones, ii) los procesos principales de gestión y operación de las aportaciones, iii) el grado de sistematización de la información, y iv) la orientación a resultados y el desempeño de los fondos en las entidades federativas, los cuales se describen a continuación:

- Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño de los fondos en las entidades federativas (FONE, FASSA y FAETA). La metodología de evaluación se enfoca en el desempeño de las aportaciones federales en el ámbito estatal y municipal, con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas; en ese sentido, la evaluación realiza un análisis en cinco temáticas:
 - Características del fondo.

- Contribución y destino.
 - Gestión y operación.
 - Generación de información y rendición de cuentas.
 - Orientación y medición de resultados.
- Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación Estratégica de la Coordinación de los Fondos de Aportaciones Federales (ámbito federal). El objetivo de esta metodología es valorar la coordinación de cada fondo con el propósito de proveer información que retroalimente la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento de las aportaciones; y analizar la multiplicidad de actores, actividades, información generada y su articulación en términos de cómo estos elementos repercuten en la eficacia en la distribución y ejercicio de los fondos, así como su orientación a resultados. Las metodologías se elaboraron para el FAIS, FASSA, FAM (en sus dos componentes), FONE y FAETA (en sus dos vertientes).
 - Fichas de Desempeño. Se realizaron para los recursos del FAIS y del FAM (componente de Asistencia Social), FAETA (componente de Educación para Adultos), FASSA y FONE, las cuales tienen como objetivo servir como instrumento sintético, homogéneo y auto contenido de monitoreo y evaluación anual; contienen elementos que las entidades federativas y municipios están obligados a reportar sobre los fondos, tales como el destino, ejercicio y los resultados, así como un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), las recomendaciones y su seguimiento; el análisis de la calidad de la información, y el método con el cual se pretende llevar un seguimiento de monitoreo y evaluación que permitan ser un insumo importante en las evaluaciones correspondientes.

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

Capacitación

5. Con la revisión de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató que, en 2020, se elaboró el Programa Anual de Capacitación para la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social, como parte de la planeación general de las necesidades de capacitación, en el marco de las evaluaciones mandatadas en el PAE 2020.

En ese sentido, se verificó que el CONEVAL brindó asesoría y capacitación al personal de las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales y de los programas presupuestarios federales, en temas relacionados con la metodología desarrollada para las evaluaciones programadas en el PAE 2020, como se muestra a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
CAPACITACIÓN IMPARTIDA EN 2020 A DEPENDENCIAS FEDERALES COORDINADORAS
CUENTA PÚBLICA 2020

Nombre de la capacitación	Modalidad	Entidades Participantes	Temas impartidos
PAE 2020	Virtual	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano – SEDATU, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT, Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS, Aportaciones a Seguridad Social – IMSS BIENESTAR, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – SADER, Secretaría de Economía – SE, Secretaría de Salud – SALUD	Revisión del seguimiento del PAE y su normativa. Evaluaciones que se llevarán a cabo en 2020. Términos de Referencia de evaluaciones de programas.
Evaluación en materia de Diseño y Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo	Virtual	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSSTE, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – SADER, Secretaría de Bienestar – BIENESTAR, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano – SEDATU, Secretaría de Educación Pública – SEP, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT, Secretaría de Salud – SALUD.	Metodología de la evaluación. Etapas de la evaluación. Tipo de participación por parte de las dependencias Calendario de trabajo.
Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019 y Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020	Virtual	Agroasemex, S.A. – AGROASEMEX, Aportaciones a Seguridad Social - IMSS-BIENESTAR, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSSTE, Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS, Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas – INPI, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – SADER, Secretaría de Bienestar – BIENESTAR, Secretaría de Cultura – CULTURA, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano – SEDATU, Secretaría de Economía – SE, Secretaría de Educación Pública – SEP, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT, Secretaría de Salud – SALUD, Secretaría del Trabajo y Previsión Social – STPS.	Presentación del proceso de elaboración del Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2019 y de las Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación. Presentación de la base de datos y el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED). Presentación del Calendario de trabajo.
Evaluación estratégica de coordinación y de la evaluación específica de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33	Virtual	Secretaría de Salud – SALUD Secretaría de Educación Pública – SEP Secretaría de Bienestar – BIENESTAR.	Presentación de la estrategia de evaluación de los fondos del Ramo General 33. Revisión de la normatividad que regula la evaluación, los instrumentos y procesos de evaluación de los distintos tipos de evaluaciones de los fondos.
Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Virtual	Secretaría de Educación Pública – SEP Instituto Nacional para la Educación de los Adultos – INEA.	Revisión de la información necesaria para el llenado de la Ficha de Desempeño. Proceso de evaluación.

FUENTE: Elaboración de la ASF con información proporcionada por el CONEVAL.

Respecto del proceso de capacitación con entidades federativas en las que participaron diversas dependencias estatales, el CONEVAL proporcionó evidencia de cursos y talleres de trabajo realizados en 2020, como se muestra a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
CAPACITACIONES OTORGADAS EN 2020 A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CUENTA PÚBLICA 2020

Entidad Federativa	Modalidad	Tema	Fecha
Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Veracruz.	Presencial	Taller: ¿Cómo utilizar DataMun para fortalecer la planeación municipal?	15 de enero de 2020
Veracruz	Presencial	La evaluación y su contribución a la planeación del desarrollo	13 de marzo de 2020
Veracruz	Presencial	Evaluaciones del Ramo General 33 Federación-Estado	13 de marzo de 2020
Michoacán	Virtual	Instrumentos de evaluación	24 de junio de 2020
Morelos	Virtual	Elementos a considerar para fortalecer el Sistema de Monitoreo y Evaluación del estado	6 de julio de 2020
Puebla	Virtual	¿Cómo construir diagnósticos de programas sociales?	14 de julio de 2020
Zacatecas	Virtual	Conceptos básicos de la MML y revisión de indicadores	1 de septiembre de 2020
Chiapas	Virtual	Herramientas estratégicas para la toma de decisiones municipales	9 de septiembre de 2020
Morelos	Virtual	Estrategias de comunicación de la evaluación	10 de septiembre de 2020
Oaxaca	Virtual	Evaluación con perspectiva de género de las políticas públicas	8 de octubre de 2020
Oaxaca	Virtual	Metodología de Marco Lógico	27 y 30 de octubre 2020
Sinaloa	Virtual	Implementación de la metodología de evaluación de diseño, procesos y el mecanismo de ASM	13 de noviembre de 2020
Guerrero	Virtual	Elementos a considerar para evaluar e integrar un Programa Anual de Evaluación	26 de noviembre de 2020
Nuevo León	Virtual	Importancia del proceso de evaluación del desempeño en la gestión pública	10 de diciembre de 2020

FUENTE: Elaboración de la ASF con información proporcionada por el CONEVAL.

Programa Anual de Evaluación

6. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social formuló y publicó, de manera coordinada con la SHCP, el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020 (PAE 2020), en el que consideró la realización de evaluaciones a recursos del gasto federalizado.

Al respecto, el PAE 2020 consideró un total de 238 acciones de monitoreo y evaluación, de las cuales, a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP le correspondió coordinar 30 (como instancia de coordinación), mientras que, al CONEVAL, que también fungió como instancia de coordinación, se le asignaron 208. De las 238 acciones de monitoreo y evaluación, 191 correspondieron a programas presupuestarios federales y 47 a Fondos de Aportaciones Federales, como se presenta a continuación:

- En el numeral 18 del PAE 2020, se programó la realización de un Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los Programas Federales de Desarrollo Social y de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, a fin de analizar de manera integral la calidad del diseño de los objetivos e indicadores de las MIR 2020.
- En el numeral 21, se definió que el CONEVAL elaborará un análisis de seguimiento de los indicadores de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social, con el objetivo de analizar la consistencia de sus instrumentos de monitoreo, así como de su desempeño.
- En el numeral 62, se programó una evaluación estratégica de coordinación en el ámbito federal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
- En el Anexo 2b, se programaron 149 Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación², de las cuales 12 correspondieron a la Secretaría de Bienestar, 17 a la Secretaría de Salud y 41 a la Secretaría de Educación Pública.
- En el Anexo 2c, se programaron 12 evaluaciones específicas de desempeño a 3 Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito estatal (FONE, FAETA y FASSA).
- En el Anexo 2d, se estableció la realización de 30 Fichas de Desempeño correspondientes al FAETA, en su componente Educación para Adultos.
- En el Anexo 2e, se programaron 4 evaluaciones estratégicas de coordinación en el ámbito federal, a 4 Fondos de Aportaciones Federales (FONE, FAETA, FASSA y FAM-Infraestructura Educativa).

² De acuerdo con el documento denominado “Fichas Iniciales de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social”, publicado por el CONEVAL, la Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación es una herramienta eficaz para mostrar de forma estructurada, sintética y homogénea, el avance de los programas y acciones federales de desarrollo social en el cumplimiento de sus objetivos, con el fin de brindar información clave sobre el desempeño de los programas a los tomadores de decisiones. Su elaboración se encuentra a cargo de las áreas de evaluación de cada una de las dependencias que operan los programas y acciones federales, por lo que permite fortalecer capacidades en temas de evaluación al interior de las dependencias, bajo la coordinación del CONEVAL. Este ejercicio se realizó partir de 2013 con las Fichas de Monitoreo y Evaluación; en 2020, cambió de nombre a Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación, con el fin de mostrar los primeros resultados de los programas y acciones de desarrollo social en el primer año de gobierno de la Administración Pública Federal (2018-2024).

Disponible en https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/FIMyE_19-20.pdf, páginas 8 y 10.

Las evaluaciones referidas en los Anexos 2c, 2d y 2e, se muestran a continuación:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO EN EL ÁMBITO ESTATAL DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES
PROGRAMADAS EN EL ANEXO 2c DEL PAE 2020
CUENTA PÚBLICA 2020

Núm.	Fondo	Entidad Federativa
1	Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo	Aguascalientes
2	Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo	Chihuahua
3	Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo	Durango
4	Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo	Hidalgo
5	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Michoacán
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Tamaulipas
7	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Zacatecas
8	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Ciudad de México
9	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Chiapas
10	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Guanajuato
11	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Oaxaca
12	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Quintana Roo

FUENTE: Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
FICHAS DE DESEMPEÑO DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES PROGRAMADAS EN EL ANEXO 2d DEL PAE 2020
CUENTA PÚBLICA 2020

Núm.	Fondo	Entidad Federativa
1	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Aguascalientes
2	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Baja California
3	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Baja California Sur
4	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Campeche
5	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Chiapas
6	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Chihuahua
7	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Coahuila de Zaragoza
8	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Colima
9	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Durango
10	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Estado de México

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
 FICHAS DE DESEMPEÑO DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES PROGRAMADAS EN EL ANEXO 2d DEL PAE 2020
 CUENTA PÚBLICA 2020

Núm.	Fondo	Entidad Federativa
11	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Guanajuato
12	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Guerrero
13	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Hidalgo
14	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Jalisco
15	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Michoacán de Ocampo
16	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Morelos
17	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Nayarit
18	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Oaxaca
19	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Puebla
20	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Querétaro
21	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Quintana Roo
22	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	San Luis Potosí
23	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Sinaloa
24	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Sonora
25	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Tabasco
26	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Tamaulipas
27	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Tlaxcala
28	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Veracruz de Ignacio de la Llave
29	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Yucatán
30	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Componente Educación para Adultos)	Zacatecas

FUENTE: Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
EVALUACIONES ESTRATÉGICAS DE COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL A LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES
PROGRAMADAS EN EL ANEXO 2e DEL PAE 2020
CUENTA PÚBLICA 2020

Núm.	Dependencia Coordinadora	Fondo
1	Secretaría de Educación Pública	Fondo de Aportaciones para Nómina Educativa y Gasto Operativo
2	Secretaría de Educación Pública	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
3	Secretaría de Salud	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
4	Secretaría de Educación Pública	Fondo de Aportaciones Múltiples (Componente Infraestructura Educativa)

FUENTE: Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2020.

Cabe señalar que, en los numerales 56 y 60 del PAE 2020, se señala que las dependencias federales coordinadoras de los fondos deberán realizar las evaluaciones con base en el modelo de TdR y demás elementos que establezcan la SHCP y el CONEVAL en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, los numerales 60 y 63 del PAE 2020 establecen que las evaluaciones mandatadas tanto del ámbito estatal como federal deberán considerar en su análisis los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

Realización de las Evaluaciones Programadas en el Programa Anual de Evaluación de 2017, 2018, 2019 y 2020

7. Con la revisión de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, respecto de las evaluaciones programadas en el PAE 2020 bajo su coordinación, a los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, se identificó lo siguiente:

- En relación con la realización de un Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, para analizar la calidad del diseño de los objetivos e indicadores de las MIR 2020 (numeral 18 del PAE 2020), el CONEVAL proporcionó las Fichas de evaluación de la MIR y las Fichas de evaluación de los indicadores para las MIR de todos los Fondos del ámbito de desarrollo social, así como el documento “Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados 2020: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024”.
- Respecto del análisis del seguimiento de los indicadores de los Fondos de Aportaciones Federales del ámbito social (numeral 21 de PAE 2020), presentó el “Informe de Monitoreo de Fondos de Aportaciones”, cuya versión aún es preliminar, debido a que el CONEVAL decidió profundizar más en su análisis, en consideración de las particularidades de los FAF.

En lo que corresponde a las evaluaciones establecidas en los anexos 2c, 2d y 2e, se informó que:

- La evaluación Estratégica de Coordinación en el ámbito federal establecida en el numeral 62 del PAE 2020 al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, no fue entregada por la Secretaría de Bienestar.
- Las 12 evaluaciones específicas de desempeño en el ámbito local del FONE y FAETA, no fueron entregadas, en el ejercicio 2020, por la Secretaría de Educación Pública, ni la del FASSA, por la Secretaría de Salud.
- De las 30 Fichas de Desempeño del FAETA, en su componente de Educación para Adultos, programadas en el Anexo 2d del PAE 2020, sólo se elaboraron 26. Las entidades en las que no se llevaron a cabo fueron Baja California, Estado de México, Michoacán de Ocampo y Querétaro. Al respecto, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, instancia responsable de la elaboración de estas fichas, informó que las entidades federativas no concluyeron el proceso de federalización de la educación para adultos, por lo que no dispusieron de esa fuente de financiamiento y, por ende, no se realizaron las fichas respectivas.
- En el anexo 2e se programaron 4 evaluaciones estratégicas de coordinación en el ámbito federal al FONE, FAETA, FASSA y FAM, en su componente de Infraestructura Educativa, las cuales no fueron realizadas en 2020 por las dependencias federales coordinadoras correspondientes.

Si bien el CONEVAL fungió como instancia de coordinación para las evaluaciones no realizadas a los FAF señalados, el proceso de contratación de éstas fue responsabilidad de las dependencias federales coordinadoras de esos fondos y de la SHCP, en el marco del FIDEFAF y sus reglas de operación.

Al respecto, el CONEVAL informó que, en los numerales 56 y 60 del PAE 2020, se señala que las dependencias federales coordinadoras de los FAF son las responsables de realizar las evaluaciones con base en el modelo de TdR y demás elementos que establezca la SHCP y el CONEVAL en el ámbito de sus respectivas competencias.

En ese sentido, el CONEVAL presentó los oficios enviados a las dependencias federales coordinadoras de las evaluaciones a los FAF del ámbito social (Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Bienestar), mediante los cuales se realizó el seguimiento al proceso de evaluación, en los que se solicitó el avance y situación en la que se encuentra la contratación y realización de las evaluaciones programadas en los PAE 2017, 2018, 2019 y 2020.

Cabe mencionar que, de las evaluaciones establecidas en los PAE de ejercicios anteriores, el numeral 85 del PAE 2020 menciona que deberán continuar hasta su conclusión, por lo que

las dependencias y entidades responsables de esas evaluaciones deberán dar cumplimiento a las disposiciones aplicables en la materia.

Difusión de las Evaluaciones

8. Con la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató la publicación, en su página de Internet, de las 26 Fichas de Desempeño del FAETA, en su componente de Educación para Adultos, las cuales fueron programadas en el PAE 2020, en las que el CONEVAL fungió como instancia de coordinación.

Asimismo, se publicó el “Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados 2020: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024”.³

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

9. En el marco de la estrategia de evaluación de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, en el PAE 2020 se establece que el CONEVAL funge como instancia de coordinación de las evaluaciones del FAIS, FASSA, FAETA, FAM y FONE, catalogados como fondos del ámbito social.

Con el fin de apoyar el desarrollo de evaluaciones a esos recursos, el 18 de julio de 2016 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, a efecto de posibilitar un esquema de financiamiento para la realización de las evaluaciones, en el marco de un papel fortalecido del CONEVAL, la SHCP y las dependencias coordinadoras de esos Fondos, con la finalidad de impulsar la evaluación de los recursos federales transferidos, ya que, por primera vez, se plantea para el gasto federalizado una estrategia de evaluación con ese alcance y participación de las instancias federales. El mecanismo establecido fue el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).

En tal sentido, se verificó que el CONEVAL proporcionó asistencia técnica a las dependencias coordinadoras para la mejora y la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) del FASSA, FAETA, FONE y FAM; estos últimos dos, en sus componentes de infraestructura educativa.

La entidad fiscalizada presentó evidencia de los mecanismos de coordinación con las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo General 33, para efectuar el seguimiento al proceso de contratación de las evaluaciones programadas en el PAE 2020, en las cuales fungió como instancia de coordinación; asimismo, se constató el envío de las metodologías y la evidencia de las capacitaciones en materia de evaluación de esos fondos.

³ Disponible en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/Diagnosticos-MIR.aspx>

10. Con la revisión de la información proporcionada por el CONEVAL, se verificó que, en 2020, se firmaron dos nuevos convenios de coordinación con igual número de entidades federativas (Estado de México y Morelos), para contribuir en la creación y uso de elementos de monitoreo y evaluación de la política social, en los cuales se acordaron las funciones siguientes:

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

Esos convenios se suman a los 11 firmados en 2017, 5 en 2018 y 6 en 2019, por lo que las entidades federativas con las que se ha suscrito un convenio son 24: Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Coahuila de Zaragoza, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas.

Respecto del proceso de coordinación del CONEVAL con las entidades federativas, éste proporcionó evidencia de cursos y talleres de trabajo realizados en 2020 en temas referentes a las evaluaciones del Ramo General 33, instrumentos y elementos a considerar para fortalecer el Sistema de Monitoreo y Evaluación de los estados, ¿cómo construir diagnósticos de programas sociales?, conceptos básicos de la MML, así como la revisión y análisis de indicadores; asimismo, se presentó evidencia de la difusión a las entidades federativas, de la “Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33”, como se señaló en el resultado número 5 de este documento.

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

11. Con la revisión de la documentación proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, respecto del cumplimiento del Plan de Trabajo 2020 definido para el desarrollo e implementación de la estrategia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales en el ámbito de su competencia, se constató que se establecieron las acciones y plazos siguientes:

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL
 PLAN DE TRABAJO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES 2020
 CUENTA PÚBLICA 2020

No.	Actividad	Fecha de atención	Productos entregables	Cumplimiento
1	Elaborar un plan de capacitación en materia de evaluación que incluya los FAF para el ejercicio fiscal 2020.	Junio de 2020	Programa Anual de Capacitación 2020	Sí
2	Diseñar una estrategia de capacitación en materia de evaluación con las entidades federativas y municipios.	Octubre de 2020	Estrategia de capacitación	Sí
3	Actualizar y difundir la Estrategia de Evaluación de los FAF del CONEVAL.	Diciembre de 2020	Documento de la Estrategia de Evaluación de los FAF	Sí
4	Desarrollar un análisis del marco normativo de los FAF.	Abril de 2020	Documento de análisis	Sí
5	Convocar a mesas de trabajo con las dependencias federales coordinadoras, entidades federativas y municipios.	Marzo de 2021	Listas de asistencia	Sí
6	Elaborar una propuesta de Lineamientos para la Evaluación de los FAF.	Febrero de 2021	Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de los FAF	Sí
7	Elaborar un informe de los hallazgos encontrados, resultado de la mesa de trabajo con las dependencias federales coordinadoras de los FAF del ámbito de competencia del CONEVAL	Mayo de 2020	Documento	Sí

FUENTE: Elaboración de la ASF con información proporcionada por el CONEVAL.

De acuerdo con lo anterior, el CONEVAL evidenció el cumplimiento de las siete actividades establecidas en el Plan de Trabajo, lo cual denota avances importantes. En relación con las actividades realizadas en 2021, presentó evidencia de la realización de tres sesiones virtuales realizadas del 16 al 18 de marzo de ese año, para la difusión de la “Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33” a las dependencias federales coordinadoras de los FAF y las entidades federativas.

Fortalezas y Áreas de Mejora

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

FORTALEZAS

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

- El CONEVAL tiene atribuciones específicas y áreas responsables de coordinar el proceso de evaluación y monitoreo de los programas presupuestarios y de los Fondos de Aportaciones Federales.
- Se dispone de metodologías de evaluación para los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado, así como de TdR para la realización de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, tanto en el ámbito federal como estatal, definidos en la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33.

Capacitación

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

Programa Anual de Evaluación 2020

- El PAE 2020 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.

Realización de las Evaluaciones Programadas a los FAF en el Programa Anual de Evaluación de 2017 a 2020

- Se realizaron las Fichas de Desempeño del FAETA en su componente de Educación para Adultos, en las cuales el CONEVAL fue la instancia de coordinación.

Difusión de las Evaluaciones

- Se difundieron las Fichas de Desempeño elaboradas al FAETA-EA, así como el Diagnóstico de Matrices de Indicadores para Resultados 2020: Estado actual del diseño de objetivos e indicadores al segundo año de la Administración 2018-2024.

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

- Existen mecanismos de coordinación para la evaluación de los recursos del gasto federalizado con las dependencias coordinadoras de los fondos y las entidades federativas.

- Se formalizaron dos nuevos convenios de coordinación: uno con el Estado de México y otro con Morelos, con lo que suman 24 en total.

Seguimiento al Plan de Trabajo para la Evaluación del Gasto Federalizado

- Se cumplieron todas las actividades comprometidas en el Plan de Trabajo 2020 para la evaluación de los recursos del gasto federalizado.

ÁREAS DE MEJORA

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

- Se carece de mecanismos de control adecuados que garanticen avanzar en consolidar y actualizar el marco normativo que enuncie las acciones, precise y complemente los elementos estratégicos y operativos en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras (por ejemplo, la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33; y los Términos de Referencia para la evaluación de los FAF, entre otros).

Un marco normativo de esa naturaleza constituiría un apoyo importante para el desarrollo adecuado y fortalecido del Sistema de Evaluación de Desempeño de los recursos del gasto federalizado, particularmente del Ramo General 33, para evitar duplicidades en las evaluaciones, la realización de evaluaciones no pertinentes o no necesarias por los gobiernos locales, así como la pérdida de esfuerzos y recursos; y lograr la complementariedad e integralidad entre todas las evaluaciones de los tres órdenes de gobierno.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió el Programa de Trabajo por desarrollar en 2022, en el que, en relación con consolidar y actualizar el marco normativo que enuncie las acciones, precise y complemente los elementos estratégicos y operativos que en materia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales ha desarrollado el CONEVAL, se establecieron las acciones siguientes:

- Analizar la viabilidad de incluir elementos de la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, mediante mesas de trabajo con la SHCP para analizar las atribuciones normativas en materia de evaluación de esos fondos.
- Identificar mecanismos que permitan mejorar el proceso de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales en las entidades federativas.

- Fortalecer y actualizar la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33.

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

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en 10 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

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

El CONEVAL ha realizado un esfuerzo importante para la formulación de metodologías de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) y la definición de elementos estratégicos para orientar el desarrollo del SED. Además, ha mantenido una adecuada actitud proactiva de coordinación y trabajo con la ASF y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Entre los logros principales, destacan los siguientes:

- Dispone de un área formal responsable de coordinar el proceso de implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño, particularmente de los recursos del gasto federalizado; de metodologías de evaluación para los programas presupuestarios financiados con recursos del gasto federalizado; así como de Términos de Referencia para la realización de las evaluaciones de los FAF, tanto en el ámbito federal como estatal.
- Realizó y presentó la Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33, en la que define las precisiones estratégicas respecto de las metodologías necesarias para el horizonte de monitoreo y el esquema de evaluación de este tipo de recursos; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales, así como una estrategia de capacitación y asesoría que permita continuar con el desarrollo de capacidades de las dependencias federales coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, las entidades federativas y los municipios.
- Brindó asesoría y capacitación a las dependencias federales coordinadoras, así como al personal de distintas entidades federativas, en materia de evaluación de los recursos del gasto federalizado.

- Las Fichas de Desempeño programadas en el PAE 2020, de las cuales el CONEVAL fue la instancia de coordinación, se realizaron y difundieron, así como los documentos de posición institucional y los documentos de trabajo para las evaluaciones realizadas.
- Llevó a cabo mecanismos de coordinación con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas, para la evaluación de los recursos del gasto federalizado.
- Cumplió, en 2021, con las actividades pendientes del Plan de Trabajo 2020 para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.

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

- Avanzar en consolidar y actualizar un marco normativo que enuncie, precise y complemente las acciones en materia de evaluación de los FAF del Ramo General 33, que el CONEVAL ha elaborado, con objeto de establecer los mecanismos de coordinación entre las instancias del ámbito federal y estatal 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.
- Existe un reducido vínculo entre los resultados de las evaluaciones y el proceso de gestión de los recursos públicos, como resultado del poco avance en la implementación y seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora y en la atención de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

En conclusión, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social cumplió con las disposiciones normativas respecto de la implementación y operación del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, excepto por las áreas de mejora identificadas, principalmente por la no disponibilidad de un documento de carácter normativo que vincule los procesos de evaluación con las metodologías de evaluación de los recursos del Ramo General 33 elaborados por el CONEVAL, en consideración de las características particulares de los fondos y programas, en la cual la evaluación se vincule de manera sistemática con un proceso de mejoramiento de la gestión del gasto federalizado.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Áreas Revisadas

Las Coordinaciones Generales de Monitoreo, Entidades Federativas y Fortalecimiento Institucional, y de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.