

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

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

Auditoría de Desempeño: 2017-1-20VQZ-07-0272-2018

272-DS

Criterios de Selección

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

Criterios para la planeación de la fiscalización:

- a) Diseño de la Política Pública.
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Legislación Federal.
- b) Diseño Programático Presupuestal de la Política Pública.
 - Acciones de Gobierno.
 - Plan Nacional de Desarrollo.
 - Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales.
 - Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Rendición de Cuentas de la Política Pública.
 - Informes de los entes públicos federales.
 - Informes de Fiscalización de la Cámara de Diputados.

Objetivo

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

<p>Consideraciones para el seguimiento</p>

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

<p>En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la</p>
--

información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo del PbR-SED en 2017, así como la fiscalización de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el monitoreo mediante la coordinación de la formación de capacidades de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF), de las entidades federativas y municipios en materia de evaluación, la valoración y aprobación de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas contenidos en el Inventario de Programas de Desarrollo Social y la elaboración de las Fichas de Monitoreo y Evaluación de los Programas del Inventario de Programas de Desarrollo Social; así como la evaluación por medio de la coordinación de las evaluaciones dispuestas en el Programa Anual de Evaluación (PAE); el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y la corrección, la reorientación, la adición o eliminación de los Pp de la Política de Desarrollo Social. Asimismo, se tomaron como referencia los resultados del periodo 2013-2016 para emitir un pronunciamiento sobre la utilización de la información sobre el monitoreo y evaluación del desempeño de los Pp y Políticas Públicas, realizado por el CONEVAL, en la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario y con ello contribuir a reducir la inercialidad y mejorar la calidad del gasto público.

Se revisó el ejercicio de recursos presupuestarios; la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados; el control interno y la rendición de cuentas relativa al cumplimiento de sus objetivos y metas; así como las estrategias, políticas, programas e indicadores establecidos por el CONEVAL para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos.

En el desarrollo de esta auditoría, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas por parte del CONEVAL en términos de la generación de información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas de desarrollo social para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario

Antecedentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El 20 de junio de 2007, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción XXVIII, 74, fracción IV; 79 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Gasto Público. De acuerdo con la reforma hacendaria, el establecimiento del PbR-SED se planteó en tres fases: 1) implantarlo en la APF; 2) consolidarlo en las dependencias y entidades de la APF, y 3) implantarlo y consolidarlo, en su caso, en los gobiernos locales.^{6/}

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

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

La fase de consolidación del PbR-SED en las dependencias y entidades de la APF comenzaría a partir de 2009 y concluiría en 2012. Esta fase fue concebida como “ampliar y mejorar la calidad, de forma gradual, de las bases establecidas en la APF con la implantación; retroalimentar el diseño original con las experiencias de la implantación y utilizar la información derivada del PbR-SED para la planeación, programación y presupuestación”.^{11/}

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, entre las que se incluyen el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como las reformas al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a fin de elevar a nivel constitucional la obligatoriedad de alinear el Plan Nacional de Desarrollo con los programas de las entidades y dependencias.^{12/}

^{5/} **Ibíd.**

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

^{7/} **Ibíd.**

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

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

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

^{11/} **Ibíd.**

^{12/} Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral**, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

El 30 de diciembre de 2015, se reformó el artículo 111 de la LFPRH y se establece que la SHCP será la responsable de evaluar los egresos de las entidades y dependencias con base en el PbR-SED.^{13/} Por lo que a partir de 2016, la coordinación de las tareas del PbR-SED quedó definida en dos instancias federales: la SHCP, encargada de la conducción de la instrumentación del PbR-SED en la APF, y el CONEVAL, con la función de evaluar las políticas y programas de desarrollo social, dejando fuera del fundamento institucional a la SFP, con lo que se eliminan las duplicidades en la evaluación realizada por la SHCP. ^{14/} Sin embargo, a 2016 no se habían modificado en la normativa reglamentaria los aspectos que atañían a la SFP en la operación del PbR-SED.

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

En este sentido, el PbR-SED pretende incidir en que la información del desempeño se utilice para la toma de decisiones a lo largo del ciclo programático-presupuestario, contribuya a reducir la inercialidad y a mejorar la calidad del gasto público.

Si bien existen avances significativos en el proceso de consolidación del PbR-SED en la APF y en las entidades y municipios, para diversos autores, “existe evidencia estadística, de que el gasto programable continúa teniendo altos grados de inercialidad, los cuales tienen una alta correlación con desempeños medios o bajos de las intervenciones públicas. Uno de los elementos críticos es que la información del desempeño gestionada mediante el PbR-SED no se usa de manera sistemática en cada fase del ciclo programático-presupuestario para mejorar la programación y la presupuestación con base en los resultados obtenidos”.^{15/}

En el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, se identificó que para la vinculación de la información del desempeño con el proceso programático presupuestal existieron las siguientes limitantes: un arreglo institucional subóptimo; una desvinculación entre las categorías programáticas y los elementos programáticos; una deficiente vinculación de los objetivos de los Programas presupuestarios con los del PND y los programas sectoriales; una carencia de visión estratégica sobre los productos y servicios públicos que se entregan a la población, una implementación tardía del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas y municipios; la falta de información estadística de los indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos nacionales, sectoriales

^{13/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2015.

^{14/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental**, México, 29 de abril de 2016, p. 6.

^{15/} Caso Raphael, Agustín, **La Evaluación de políticas públicas: incentivos y barreras**. En Colmenares Páramo, David, Retos y Oportunidades en las compras del Gobierno Federal, Cámara de Diputados, México, 2016, p. 18.

e institucionales; así como un bajo número de evaluaciones estratégicas, aunado a que los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las mismas no son vistos como un mecanismo de mejora, situación que ocasiona que la información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas no se tome en cuenta para las decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

En la LGDS y en la LFPRH se establece que el CONEVAL, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el responsable de normar y coordinar la evaluación de los programas y de la política de Desarrollo Social, mediante el monitoreo, por medio de la coordinación para la capacitación de los servidores públicos de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de las Entidades Federativas; la valoración y aprobación de los indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social y la coordinación de la elaboración de las Fichas de Monitoreo y Evaluación; así como las acciones que realiza en materia de evaluación relacionadas con la coordinación de las evaluaciones externas contenidas en el Programa Anual de Evaluación y con el seguimiento de la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora.

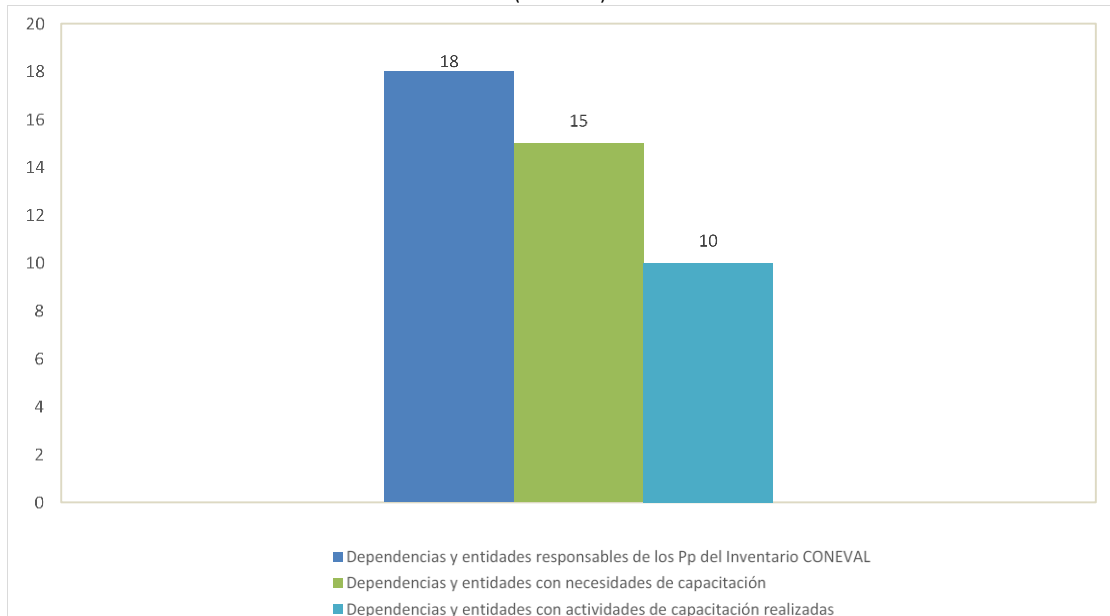
Resultados

1. *Formación de capacidades en materia de evaluación del desempeño*

En 2017, el CONEVAL contó con el Programa Anual de Capacitación (PAC) y el Programa Anual de Capacitación vinculado a la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social (PACE), mediante el primero programó actividades de capacitación para entidades y dependencias responsables de los Pp del Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y no programó actividades para las entidades federativas, debido a que la detección de necesidades de capacitación para dicho ámbito de gobierno, se realizó mediante solicitudes que el Consejo atendió a lo largo del ejercicio fiscal. Mediante el PACE se planearon talleres con base en las evaluaciones establecidas en el Programa Anual de Evaluación (PAE) de ese año, por lo que se proporcionó información sobre la normativa, los lineamientos y los criterios de las evaluaciones mandatadas a los programas federales.

En ese año, mediante un algoritmo, el CONEVAL identificó a las dependencias y entidades con necesidades de capacitación, cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON CAPACITACIONES Y ASESORÍAS REALIZADAS MEDIANTE EL PAC 2017
(Números)



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

En 2017, el 83.3% (15) de las 18 dependencias y entidades responsables de los programas incluidos en el Inventario CONEVAL tuvo necesidades de capacitación y mediante el PAC sólo se realizaron actividades para el 55.6% (10) de ellas, a fin de contribuir a mejorar el desempeño de los programas que presentaron debilidades en su implementación.

En cuanto a la cobertura de servidores públicos capacitados mediante el PAC de 2017, ésta se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN OBJETIVO Y ATENDIDA POR EL PAC, 2017
(Números y porcentajes)

Ámbito de gobierno de los servidores públicos	Población objetivo de las actividades de capacitación del CONEVAL	Población atendida por las actividades de capacitación del CONEVAL	% de servidores públicos capacitados por el CONEVAL
TOTAL	663	807	121.7
Federal	270	224	83.0
Estatal	393	383	97.5
Municipal	0	200	n.c.

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

Se constató que con el PAC 2017, el CONEVAL capacitó a 807 servidores públicos, 21.7% más de los 663 programados, de los cuales 224 (27.7%) fueron servidores públicos federales; 383 (47.5%), estatales, y 200 (24.8%), municipales, a pesar de que no se planearon actividades para ese ámbito

de gobierno, con lo que contribuyó a fortalecer la oferta de capacitación en materia de evaluación de los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno.

En ese año, las actividades de capacitación programadas en el PACE estuvieron orientadas al personal de las Áreas Evaluadoras, por lo que la estimación de su población objetivo fue de 110 participantes, como muestra en el cuadro siguiente:

PARTICIPANTES ESTIMADOS POR TIPO DE EVALUACIÓN
(Número)

Tipo de evaluación	Número estimado de participantes
Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018	40
Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017	40
Evaluación de Procesos	10
Evaluación Estratégica del Desempeño de los Fondos del Ramo 33 en el ámbito de las entidades federativas	10
Evaluación Estratégica de la Coordinación de los fondos que integran el ramo general 33 en el ámbito federal	10

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

Mediante el PACE 2017 se realizaron 19 cursos y talleres, en los que se capacitaron a 320 personas que estuvieron involucradas en el desarrollo de evaluaciones de los programas contenidos en el Programa Anual de Evaluación.

En 2017, el CONEVAL estableció seis indicadores para medir los resultados de las actividades de capacitación que realiza, cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

METAS PROGRAMADAS Y ALCANZADAS POR LOS INDICADORES, 2017
(Porcentajes)

Indicador	Programado (a)	Resultado (b)	Diferencia	
			Absoluta (c)=(b)- (a)	(%) (d)=[((b)/(a))- 1]*100
1 Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a dependencias y entidades de la APF	100.0	580.0	480.0	480.0
2 Porcentaje de convenios de colaboración formalizados con entidades federativas y/o otros organismos	100.0	350.0	250.0	250.0
3 Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a otros organismos	100.0	325.0	225.0	225.0
4 Porcentaje de capacitados satisfechos	83.0	96.9	13.9	16.7
5 Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a entidades federativas	100.0	105.0	5.0	5.0
6 Porcentaje de asistentes a capacitaciones que concluyeron el programa de capacitación	88.0	90.8	2.8	3.2

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

Se constató que los seis indicadores en materia de capacitación sobrepasaron sus metas debido a que su programación se realiza bajo demanda, conforme a lo establecido en el decreto que regula el CONEVAL. Lo anterior condujo a que las metas fueran superiores a lo esperado al haber más solicitudes de cursos de capacitación y asesoría técnica por parte de dependencias y entidades de la APF.

En conclusión, la ASF considera que el CONEVAL contribuyó a formar capacidades en materia de evaluación en las entidades y dependencias de la APF y en las Entidades Federativas con la implementación del Programa Anual de Capacitación (PAC) y el Programa Anual de Capacitación vinculado a la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social (PACE), ya que mediante el primero capacitó a 807 servidores públicos pertenecientes a los tres ámbitos de gobierno y con el segundo a 320 personas del ámbito federal involucradas en el desarrollo de las evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación 2017 y alcanzó las metas de los indicadores establecidos en materia de capacitación.

2. Valoración de los indicadores de los Programas de Desarrollo Social

Se constató que a 2017, para la revisión de las MIR, el Consejo contó con la Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios de la APF, emitida en 2007, que constituyó el mecanismo para la elaboración y verificación de las MIR de los Pp sociales, conforme a lo mandado en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 2017.

El proceso de Aprobación de Indicadores consta de dos etapas: la primera consiste en la valoración integral de indicadores (revisión de indicadores), en la que se verifican los criterios mínimos de diseño: Relevancia, Adecuación, Claridad y Monitoreabilidad, de los indicadores de resultados, servicios y gestión; y se efectúa de forma bienal sobre la totalidad de las MIR de los programas y acciones federales de desarrollo social listados en el Inventario CONEVAL. La segunda etapa se denomina valoración específica de indicadores de resultados, en ésta, el análisis se lleva a cabo de forma anual a través de las Mesas Técnicas de Revisión de Indicadores (MeTRI) en las cuales se determina si los indicadores de Fin y Propósito cumplen con los criterios de pertinencia temática y factibilidad técnica. Participan solamente los programas de modalidad “S” o “U” que cuenten con un dictamen de aprobación con oportunidad de mejora.

Adicional a las dos etapas del proceso de Aprobación de Indicadores, el CONEVAL realizó por primera vez en 2016 un análisis sobre el Enfoque de Resultados (EdR) de los programas sociales con el objetivo de analizar los cambios en el diseño de los programas, específicamente, en la definición del problema público que buscan resolver y su población objetivo, derivados de la reingeniería del gasto que llevó a cabo la SHCP en 2015.

Dada la importancia de los hallazgos de la valoración de EdR 2016, el CONEVAL decidió continuar con esta buena práctica en todos los años donde no se llevará a cabo la valoración integral de indicadores, por lo tanto, el Consejo realiza dicha valoración en los indicadores de servicios y gestión de la totalidad de programas y acciones federales de desarrollo social listados en el Inventario CONEVAL durante los años pares, y el análisis del EdR en los años nones.

En 2017, el Consejo analizó el 100.0% (149) de las MIR de los Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL) mediante el Enfoque de Resultados y el 21.5% (32) mediante las MeTRI. En cuanto al EdR, la cobertura fue la siguiente:

MATRICES DE INDICADORES PARA RESULTADOS E INDICADORES ANALIZADOS CON EL ENFOQUE DE RESULTADOS, 2017
(Números y porcentajes)

Conceptos	2017
Programas del Inventario CONEVAL	149
MIR analizadas con el Enfoque de Resultados	149
% de MIR analizadas con el Enfoque de Resultados	100.0
Indicadores de los programas del inventario CONEVAL	2,490
Indicadores de nivel propósito y componente utilizados en el Enfoque de Resultados	1,016
% total de indicadores utilizados en el Enfoque de Resultados	40.8

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

Se identificó que, en 2017, el CONEVAL analizó el 100.0% de las MIR de los Pp del Inventario CONEVAL de ese año y el 40.8% de sus indicadores mediante el EdR, ya que los indicadores de nivel actividad son analizados mediante la valoración integral de indicadores durante los años pares.

En cuanto a la cobertura de la revisión y aprobación de indicadores de los Pp del Inventario CONEVAL, en 2017, los resultados fueron los siguientes:

COBERTURA DE LA REVISIÓN Y APROBACIÓN DE INDICADORES, 2017
(Números y porcentajes)

Concepto	2017
Programas del Inventario CONEVAL	149
Programas con modalidad "S" y "U" sujetos a revisión de indicadores	89
% de programas sujetos a revisión de indicadores	59.7
Indicadores de los programas del Inventario CONEVAL	2,490
Indicadores de los programas con modalidad "S" y "U" sujetos a revisión de indicadores	1,509
% de indicadores de los programas con modalidad "S" y "U" sujetos a revisión de indicadores	60.6
Programas con modalidad "B" y "E" que no son sujetos a revisión de indicadores	60
% de programas que no son sujetos a revisión de indicadores	40.3
Programas sujetos a revisión de indicadores mediante MeTRI	32
% de programas sujetos a revisión de indicadores mediante MeTRI	21.5

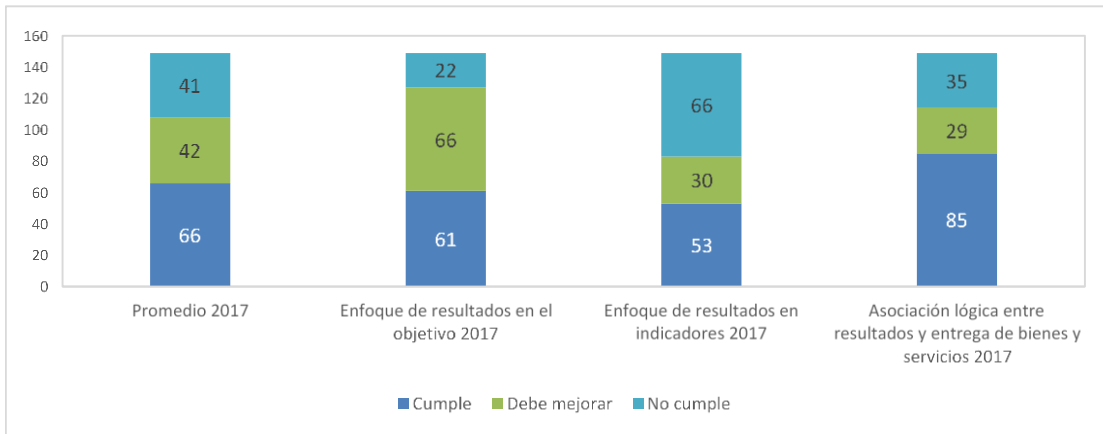
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el CONEVAL.

El CONEVAL analizó los indicadores del 59.7% (89) de los programas del Inventario CONEVAL, y en las MeTRI se analizó el 21.5% (32) de los mismos, debido a que los criterios de revisión sólo consideran programas de las modalidades "S" y "U"; sin embargo, no analizó los indicadores del 40.3% (60) de los programas del Inventario CONEVAL, correspondientes a las modalidades "B" y "E", debido a que en la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales del CONEVAL no se establece que tengan que ser revisados y a que éstos son analizados mediante la valoración integral de indicadores en los años pares.

El consejo acreditó que, en 2017, el 100.0% (149) de los indicadores de los programas contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social ya habían sido enviados para la consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, en ejercicios fiscales anteriores.

Con los resultados de las revisiones practicadas por el CONEVAL a las MIR de los Pp de desarrollo social, se identificó lo siguiente:

RESULTADOS DE LAS MIR REVISADAS POR EL CONEVAL EN 2017
(Números)

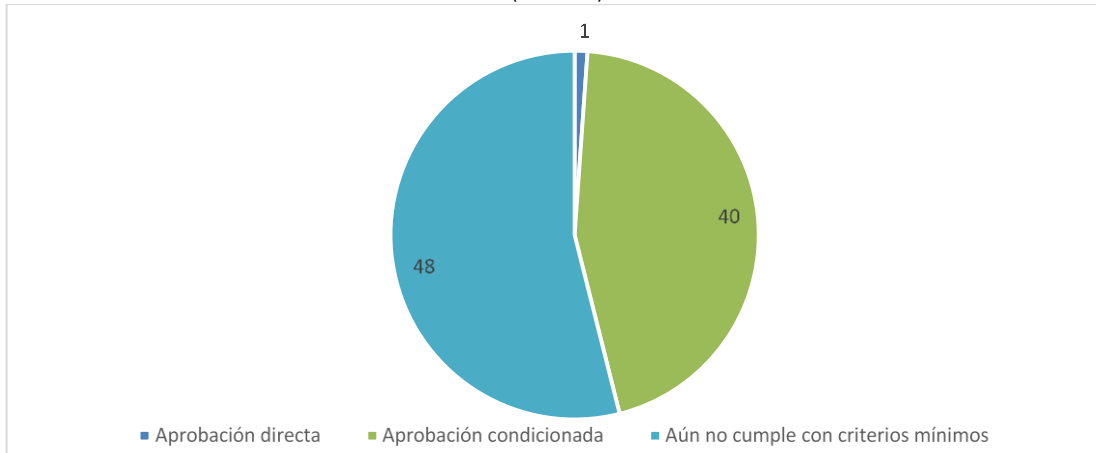


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información proporcionada por el CONEVAL.

En 2017, el 44.3% (66) de las matrices cumplió con los criterios evaluados por el CONEVAL; el 28.2% (42) debe mejorarlos, y el 27.5% (41) no cumplió con los mismos.

Respecto de los resultados de la revisión de indicadores de 2017, las calificaciones obtenidas por los Pp fueron las siguientes:

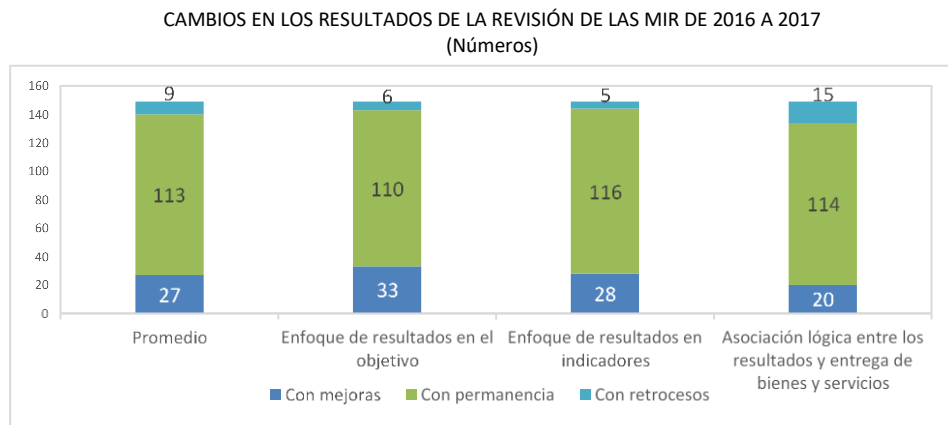
RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS CON APROBACIÓN DE INDICADORES, 2017
(Números)



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

Se constató que de los 89 Pp sujetos a revisión de indicadores, el 1.1% (1) tuvo aprobación directa, el 45.0% (40) registró aprobación condicionada y el 53.9% (48) aún no cumplía con los criterios mínimos.

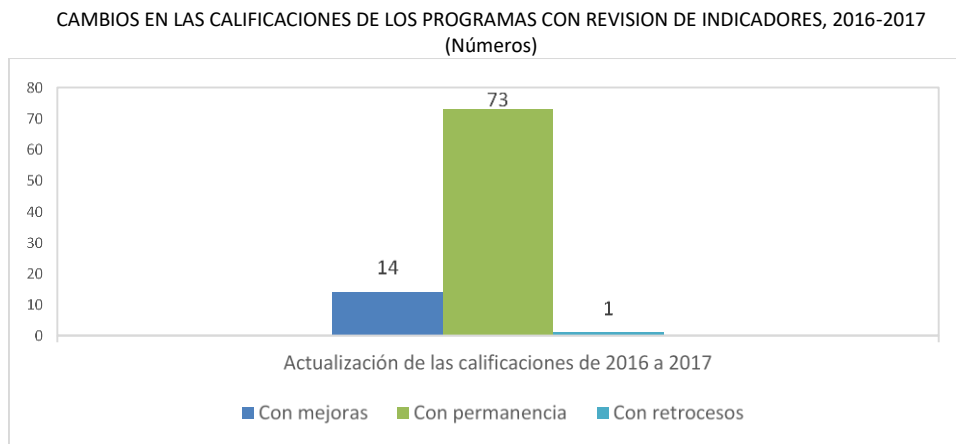
A fin de identificar mejoras, permanencias o retrocesos en las MIR revisadas, la ASF promedió los datos de 2016 respecto de los obtenidos en 2017 y se obtuvieron los resultados siguientes:



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

Se constató que el 18.1% (27) de las matrices revisadas en 2016 mejoraron en 2017, el 75.8% (113) permanecieron sin cambios y el 6.1% (9) presentaron retrocesos. De las 113 MIR con permanencia, el 42.5% (48) de las matrices valoradas, cumplió con los aspectos evaluados; 23.9% (27) debía mejorarlos y el 33.6% (38) no cumplía con ellos.

A fin de identificar mejoras, permanencias o retrocesos en los indicadores revisados, la ASF promedió los datos de 2016 respecto de los obtenidos en 2017 y se obtuvieron los resultados siguientes:



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

Respecto de la actualización de los indicadores, se verificó que el 15.9% (14) de los programas revisados en 2016 mejoró sus calificaciones en 2017, el 83.0% (73) no tuvo cambios en las mismas y el 1.1% (1) presentó retrocesos en la puntuación obtenida; de los 73 Pp con permanencia, el 37.0% (27) tenía aprobación condicionada y el 63.0% (46) aún no cumplía con los criterios mínimos, lo cual evidenció que las dependencias y entidades responsables del 81.9% (122) de las MIR y del 84.1% (74) de los Pp con revisión de indicadores no consideraron las recomendaciones que emite el Consejo para mejorar sus resultados.

Aunado a ello, se identificó que a 2017, la normativa vigente no establece que las dependencias y entidades responsables de la operación de los programas del Inventario CONEVAL estén obligadas a atender las recomendaciones emitidas por el Consejo. En opinión de la ASF, dicha situación limita la formalización de compromisos que coadyuvan a mejorar el diseño de los indicadores para evaluar el logro de los objetivos y metas de los programas presupuestarios.

La ASF considera que el CONEVAL cumplió con revisar el 100.0% de las MIR de los 149 Pp incluidos en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y los indicadores del 59.7% (89) de los mismos, debido a que los criterios de revisión sólo consideran programas de las modalidades "S" y "U". Respecto de las calificaciones obtenidas por las MIR, se identificó que el 18.1% (27) de las matrices revisadas en 2016 mejoraron en 2017, el 75.8% (113) permanecieron sin cambios y el 6.1% (9) presentaron retrocesos. Respecto de la actualización de los indicadores, se verificó que el 15.9% (14) de los programas revisados en 2016 mejoró sus calificaciones en 2017, el 83.0% (73) no tuvo cambios en las mismas y el 1.1% (1) presentó retrocesos en la puntuación obtenida. En cuanto a las 113 MIR con permanencia, el 23.9% (27) debía mejorar los aspectos evaluados y el 33.6% (38) no cumplía con ellos, y de los 73 Pp con indicadores con permanencia, el 37% (27) tenía aprobación condicionada y el 63% (46) aún no cumplía con criterios mínimos, lo cual evidenció que las dependencias y entidades responsables del 81.9% (122) de las MIR y del 84.1% (74) de los Pp con revisión de indicadores, no consideraron las recomendaciones que emite el Consejo para mejorar el diseño de sus matrices.

3. *Fichas de Monitoreo y Evaluación*

Se constató que, durante periodo 2016-2017, el CONEVAL coordinó la elaboración de 152 Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) correspondientes a 149 Pp del Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social de 2017, debido a que 4 Pp estuvieron a cargo de más de una dependencia o entidad y se elaboró una ficha por cada una de ellas, de conformidad con los términos y plazos establecidos, como se muestra en el cuadro siguiente:

PROGRAMAS CON ANÁLISIS DE SECTOR Y ANÁLISIS DEL INDICADOR SECTORIAL
(Números y porcentajes)

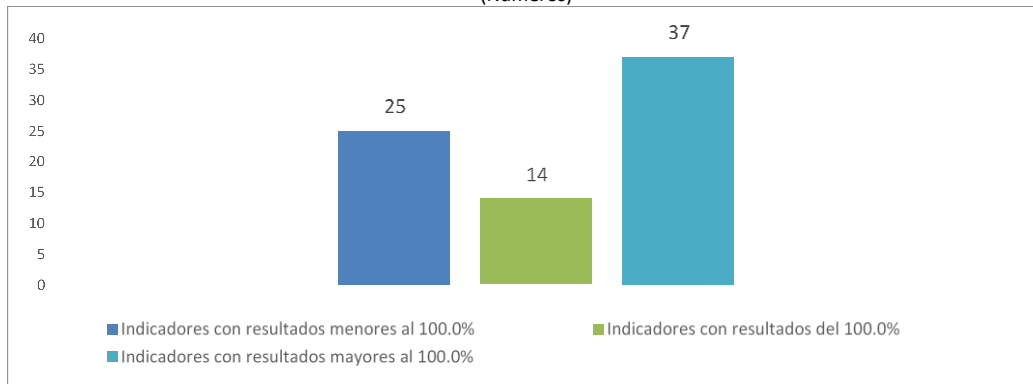
Concepto	2016-2017
Pp del Inventario CONEVAL	149
Pp con FMyE	152
% de Pp con FMyE	102.0
FMyE con análisis de sector	152
% de FMyE con análisis de sector	100.0
FMyE con análisis del indicador sectorial	144
% de FMyE con análisis del indicador sectorial	94.7
FMyE con análisis FODA	152
% FMyE con análisis FODA	100.0
Pp con indicadores sectoriales inadecuados	15
% de Pp con indicadores sectoriales inadecuados	10.4

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

En 2017, el 100.0% de las FMyE tuvieron análisis de sector, y el 94.7% (144) incluyó análisis del indicador sectorial al que se encuentran alineados los Pp y el 5.3% (8) restante no incluyó dicho análisis, debido a que en ese año 8 Pp cambiaron del sector educación al sector cultura y éste no contó con un programa.

Se verificó que, en el periodo 2016-2017, de las 144 fichas el 52.8% (76) presentó avances en los resultados del indicador sectorial, como se muestra en la gráfica siguiente:

RESULTADOS DEL INDICADOR SECTORIAL, 2016-2017
(Números)



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

Se identificó que el 32.9% (25) alcanzó un cumplimiento menor al 100.0%, el 18.4% (14) logró el 100.0% y el 48.7% (37) registró avances mayores al 100.0%.

En ese año, 25 de 144 Pp evaluados con las fichas no cumplieron con la meta establecida en el indicador sectorial, a pesar de que todas las fichas incluyeron oportunidades de mejora para que

sean modificadas, situación atribuible al desempeño de las entidades y dependencias encargadas de la operación de los Pp.

Con base en la estructura programática a emplear en el ejercicio del PEF 2017, la ASF identificó 20 programas que no registraron cambios en su estructura programática y que tuvieron FMyE durante el periodo 2013-2017, con el propósito de examinar las recomendaciones derivadas del análisis FODA, realizar una clasificación de las mismas en temas recurrentes e identificar la persistencia o atención de las debilidades y amenazas detectadas en las mismas, cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

PERSISTENCIA DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS A LOS PROGRAMAS QUE CONTINUARON EN EL INVENTARIO CONEVAL DURANTE EL PERIODO 2013-2017
(Números y porcentajes)

Tipo de recomendación	Programas que tuvieron al menos una recomendación durante el periodo	Programas que tuvieron tres o más recomendaciones durante el periodo	% de programas que tuvieron tres o más recomendaciones durante el periodo	Programas que tuvieron recomendaciones vigentes a 2017	% de programas que tuvieron recomendaciones vigentes a 2017
Criterios de selección	1	0	0	0	n.c.
Objetivo del Programa	2	0	0	0	n.c.
Planeación estratégica	7	0	0	0	n.c.
Problema	1	0	0	0	n.c.
Sistema de evaluación	1	0	0	0	n.c.
Sistema de planeación y evaluación	1	0	0	0	n.c.
Diagnóstico	11	3	27.3	3	100.0
Medición del grado de satisfacción	7	1	14.3	1	100.0
Metas	2	1	50.0	1	100.0
Otras	20	16	80.0	14	87.5
Indicadores	11	3	27.3	2	66.7
MIR	14	3	21.4	2	66.7
Evaluación externa	13	2	15.4	1	50.0
Población	18	6	33.3	2	33.3

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

n.c. No cuantificable.

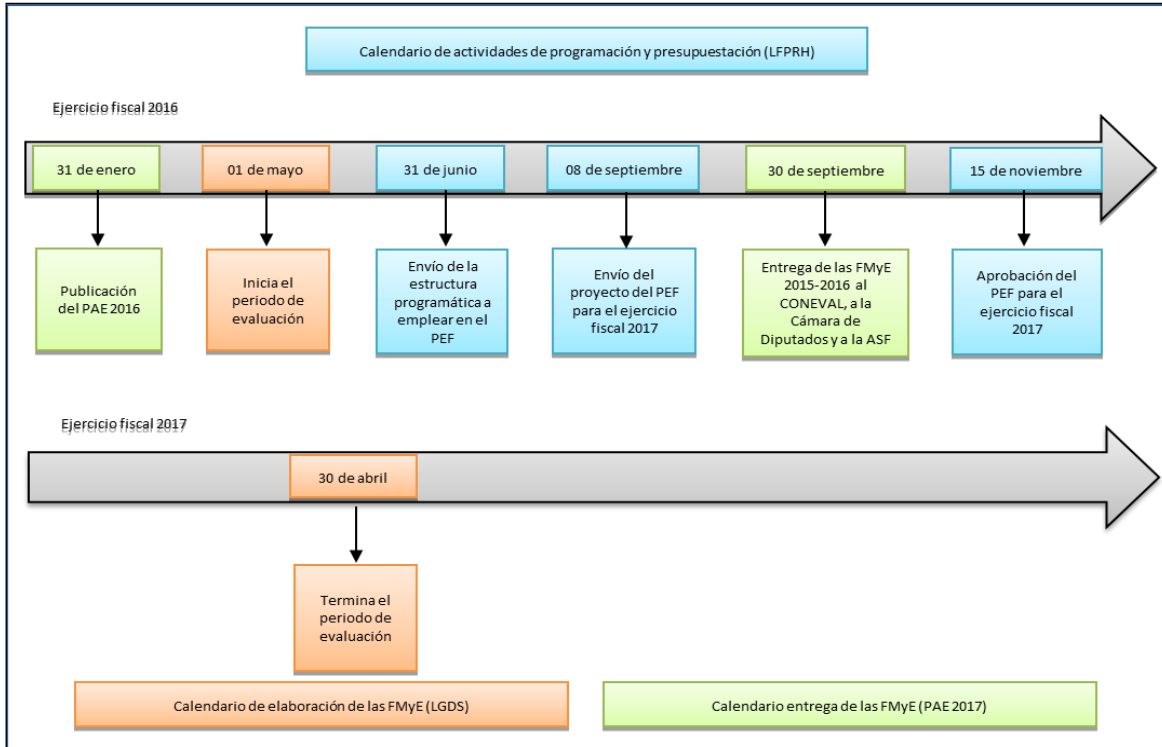
En 2017, de 20 Pp analizados, el 100.0% de los programas que tuvieron 3 o más recomendaciones relacionadas con el diagnóstico, la medición del grado de satisfacción y las metas durante el periodo

2013-2017, aún las tenían vigentes al cierre de 2017; el 87.5% de los Pp con persistencia en las recomendaciones catalogadas como otras, debido a que contenían temas específicos de cada programa, las seguían teniendo a 2017; el 66.7% de los programas con 3 o más recomendaciones sobre los indicadores y la MIR aún las tenían vigentes en ese año; el 50.0% de los Pp con persistencia en recomendaciones relacionadas con evaluación externa durante el periodo 2013-2017, aún las tenían vigentes en 2017, y el 33.3% de los Pp con 3 o más recomendaciones relacionadas con su población potencial, objetivo o atendida, las seguían teniendo en ese año.

La persistencia de las recomendaciones emitidas en las FMyE refleja que, a 2017, las deficiencias encontradas durante el periodo 2013-2016 no habían sido atendidas por las dependencias y entidades responsables de la operación de los programas, debido a que en la normativa no existe el mandato explícito de que éstas tengan que atenderse; además, el CONEVAL señala que ha impulsado una política de evaluación no necesariamente punitiva, sino que privilegia la cultura del uso de la evaluación para generar evidencia para la mejora continua de las políticas y programas de desarrollo social.

Se verificó que, en 2017, el CONEVAL cumplió con los plazos establecidos para la entrega de la información de las FMyE correspondientes al periodo 2016-2017 y ésta fue oportuna para la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, por lo que retroalimentó del proceso de discusión del PPEF, como se muestra en el esquema siguiente:

VINCULACIÓN DE LAS FICHAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN CON LAS ACTIVIDADES DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017 ^{1/}



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General de Desarrollo Social, el Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos y Aportaciones Federales, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

^{1/} En el artículo 42, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos; en la fracción III, inciso c, se estipula que el Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, el proyecto de Presupuesto de Egresos, y en la fracción V se mandata que el Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.

Se identificó que, a partir de la publicación del Programa Anual de Evaluación (PAE) el último día de enero comienza el periodo de elaboración de las FMyE y su entrega se debe realizar el último día de septiembre, el CONEVAL cumplió con esos plazos, aunque la Ley General de Desarrollo Social mandata que la elaboración de las fichas inicia el primero de mayo y termina el 30 de abril del año posterior, por ello, y porque en el PAE se dispone que las Fichas de Monitoreo y Evaluación serán consideradas como la evaluación anual referida en el artículo 78 de la LGDS, la ASF considera conveniente homologar los tiempos establecidos en esta normativa con el cronograma de ejecución establecido en el PAE, ya que dicho instrumento reduce en 7 meses la entrega de las FMyE.

La ASF considera que el Consejo cumplió con coordinar la elaboración de Fichas de Monitoreo y Evaluación del 100.0% de los Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social de 2017 conforme a los plazos establecidos en el PAE, por lo que fue oportuna para la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año. Sin embargo, con el análisis de 20 Pp que no tuvieron cambios en su estructura programática, se comprobó que a pesar de que las FMyE identifican debilidades y amenazas, no se tuvo certeza de que su atención

derivara en mejoras de los Pp, ya que se constató que persistieron observaciones que habían sido emitidas de 2013 a 2016, situación atribuible a las entidades y dependencias operadoras de los programas y no imputable a la operación del Consejo.

4. *Programa Anual de Evaluación*

Se determinó que, para la elaboración de los Programas Anuales de Evaluación de 2013 a 2017, el CONEVAL revisó el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), a fin de elaborar un primer listado de los programas presupuestarios para el año siguiente y de ahí seleccionarlos con base en tres criterios de la Guía Operativa Elaboración del Programa Anual de Evaluación: 1) consultas realizadas a las distintas dependencias sobre sus necesidades de evaluación; 2) la planeación institucional del CONEVAL, misma que debe considerar el horizonte de evaluación, y 3) solicitudes recibidas sobre temas específicos; con ello elaboró un listado para someterlo a consideración de la Comisión Ejecutiva para sus comentarios o aprobación y posteriormente discutirlo con la SHCP.

Asimismo, el CONEVAL contó con el Horizonte de Monitoreo y Evaluación, como un instrumento de planeación del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social y especificó cómo se corresponden las necesidades de evaluación de las dependencias con la planeación institucional del CONEVAL.

En las evaluaciones con metodologías específicas o procesos homogéneos, para 2017, el CONEVAL elaboró los Términos de Referencia (TdR) correspondientes, a fin de que las dependencias y entidades las llevaran a cabo. Cabe señalar que dichos documentos no correspondieron con cada uno de los años en los que se tenían mandatadas las evaluaciones, ya que las metodologías no son dependientes del cambio de año fiscal o de procesos presupuestarios, sino de los problemas o temas que se pretenden estudiar, explicar y, a partir de los cuales, generar evidencia para la mejora de la política pública. Se acreditó que el CONEVAL revisa de manera constante las metodologías, los instrumentos y las teorías vinculadas a la materia de evaluación, con el objeto de ofrecer métodos de análisis rigurosos y en los casos en los que se modifican los TDR, éstos primero pasan por un proceso de análisis sobre las posibles mejoras, el cual puede incluir el pilotaje de las preguntas y su posterior análisis, por lo que los documentos permanecen vigentes hasta que notifica alguna actualización a las dependencias y entidades responsables de la política de desarrollo social.

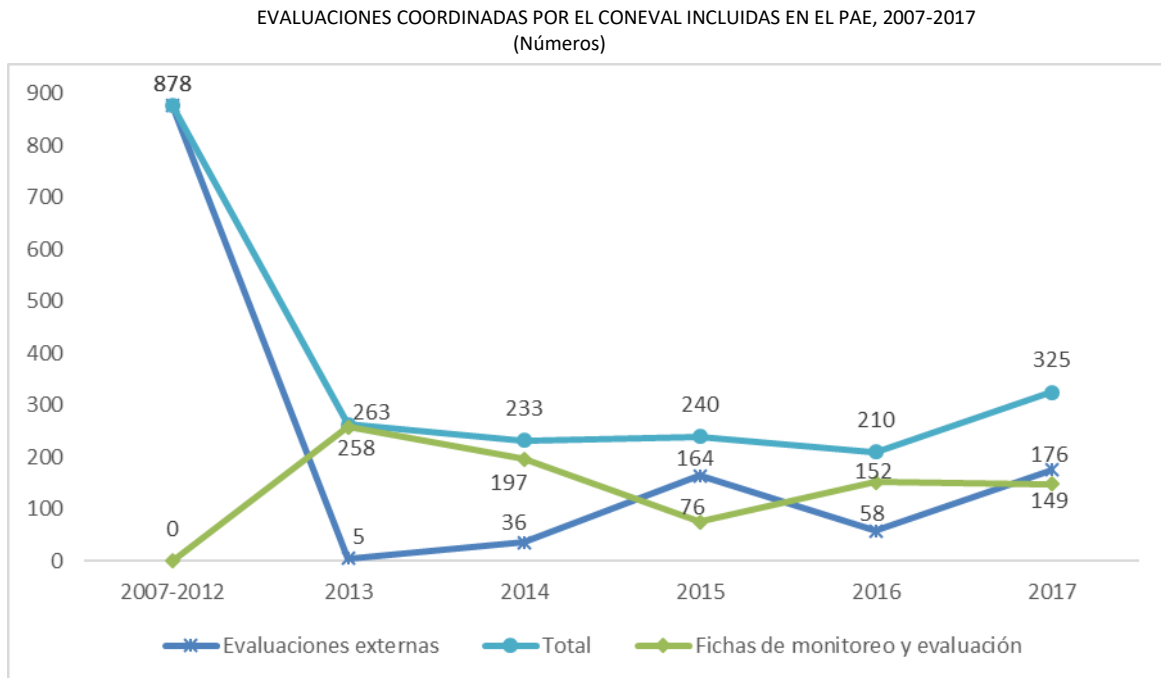
Respecto de la supervisión de la ejecución de las evaluaciones, la ASF determinó la necesidad de reforzar la coordinación entre el consejo y la SHCP, para precisar las tareas que les competen como instancias de coordinación, considerando que ésta se refiere a los mecanismos de colaboración y/o generación y flujo de la información de los programas federales y Fondos de Aportaciones Federales, para el adecuado desarrollo de los trabajos e informes derivados del proceso de evaluación; y tomando en cuenta las actividades señaladas para contribuir a garantizar la calidad de las evaluaciones, y en el PAE se establece que dichas acciones son responsabilidad de las Áreas de Evaluación (AE).

El CONEVAL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de la Guía Operativa para el proceso de elaboración del Programa Anual de Evaluación en la que estableció el uso de correos electrónicos como parte de la coordinación para la elaboración y publicación del PAE y para incorporar la

referencia a los instrumentos específicos para la coordinación de las evaluaciones de desarrollo social en la propuesta del PAE 2019, con lo que se solventa lo observado.

No obstante que el CONEVAL señaló que realiza acciones para acompañar la contratación y supervisar la calidad de las evaluaciones, la ASF comprobó que no se cumple el cronograma de ejecución, ni se publican todas las evaluaciones, ya que es responsabilidad de las AE de las dependencias y entidades, y el consejo no cuenta con atribuciones para determinar medidas de apremio por incumplimientos al PAE.

El número total de evaluaciones se superó en 23.6%, al pasar de 263 en 2013 a 325 en 2017, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Programas Anuales de Evaluación de 2013 a 2017 y la información proporcionada por el CONEVAL.

Se identificó que, de 2013 a 2017, el 55.2% de las evaluaciones se concentró en los Ramos Educación Pública; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Desarrollo Social. En cambio, los Ramos menos evaluados alcanzaron una participación conjunta del 3.9%: Turismo, ISSSTE e IMSS. También se verificó que no se han programado evaluaciones de impacto, que son las que corresponden a programas con mayores niveles de maduración, debido a que no se programan en el PAE, ya que por sus características metodológicas y temporalidad para su realización, cuentan con un procedimiento particular.

En cuanto al cumplimiento del Cronograma de ejecución del PAE 2017, los resultados se muestran en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DEL CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN, 2017
(Números y porcentajes)

Tipo de evaluación	Evaluaciones		Fechas Programadas PAE	Documentos entregados en el plazo	Documentos no entregados en el plazo	Porcentaje de cumplimiento
	PAE17	Realizadas				
Consistencia y resultados	89	91	30/06/2018	31	60	34.1
Estratégicas a fondos federales	4	Reprogramada	A más tardar un mes después del término de la vigencia del contrato ^{1/}	n.d.	n.d.	n.c.
Estratégicas a fondos estatales	19	Reprogramada	A más tardar un mes después del término de la vigencia del contrato ^{1/}	n.d.	n.d.	n.c.
Fichas de Monitores y Evaluación	149	151 ^{2/}	Último día hábil de septiembre	87	64	57.6
Complementarias	0	1	30 días naturales después del ejercicio fiscal	0	1	n.c.
Diseño ^{3/}	0	1	No establecida en el PAE17 (para la SHCP 30/06/17)	0	1	n.c.
Específicas al Ramo 33 (Fichas de desempeño)	64	64	A más tardar un 30 días naturales posteriores al término del ejercicio fiscal	0	64	n.c.
Procesos	0	1	No establecida en el PAE17 (para la SHCP 30/11/17)	0	1	n.c.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Programa Anual de Evaluación 2017 y la información proporcionada por el CONEVAL.

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

^{1/} EL plazo corresponde al establecido en la modificación al PAE17, emitida el 1 de noviembre de 2017, ya que el plazo original era a los 30 días naturales posteriores al término del ejercicio fiscal.

^{2/} La suma de la base de datos es 151, debido a que no incluye la ficha de monitoreo y evaluación del Pp S071, implementado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

^{3/} A partir del PAE16, en el numeral referente a las evaluaciones en materia de Diseño se establece que los programas que se encuentren en su primer año de operación o hayan sufrido cambios sustanciales, y que no se encuentren en los anexos, deberán notificarlo a la SHCP y al CONEVAL, a efecto de que éstas determinen, en su caso, la realización de la evaluación en materia de Diseño.

Se constató que, de las 91 evaluaciones de consistencia y resultados realizadas en cumplimiento del PAE 2017, 60 (65.9%) se entregaron fuera del plazo establecido, de las cuales 18 se reprogramaron y 5 se cancelaron. Las evaluaciones estratégicas a fondos federales y estatales se reprogramaron por cuestiones legales, relativas a la aprobación de las Reglas de Operación del FIDEFAF por parte del Comité Técnico, el 1 de septiembre de 2017, y la consecuente modificación del PAE 2017 el 1 de noviembre de 2017. En cuanto a las Fichas de monitoreo y evaluación, el 42.4% no cumplió con los

plazos establecidos en el PAE, pero sí a los dispuestos en la LGDS, ya que se recibieron entre el 3 de octubre y el 6 de diciembre de 2017. En las otras evaluaciones entregadas no fue factible determinar su oportunidad, ya que no fueron programadas en el PAE. Asimismo, en el PAE 2017 se identificó que, en el apartado V. Cronograma de Ejecución para las evaluaciones de consistencia y resultados, la SHCP fijó como plazo el 30 de noviembre de 2017 y el CONEVAL el 30 de junio de 2018, y en las complementarias la SHCP requirió las evaluaciones a más tardar en 30 días naturales posteriores a la recepción del informe a entera satisfacción del AE, en tanto el CONEVAL en 30 días naturales posterior al término del ejercicio fiscal, debido a que el Consejo cuenta con un número mayor de evaluaciones mandatadas, por lo que se requiere de una planeación distinta a la aplicada por la SHCP.

Respecto de los resultados de las evaluaciones, se identificaron 243 observaciones en las síntesis de las 77 evaluaciones incluidas en los informes trimestrales de 2017 (tercero y cuarto) y 2018 (primero a tercero), que evidencian que después de 10 años de evaluación las principales áreas de oportunidad se siguen orientando a deficiencias en la identificación de la población potencial, la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, (70); problemas con la justificación de la creación del programa y su diseño, (48); carencia de estrategias para identificar su población objetivo y para su atención, (38); percepción de la población atendida, (30); carencia o deficiencia en la medición de los resultados, (23); problemas en la planeación y orientación a resultados, (18); y MIR con deficiencias en su elaboración, (16).

Se identificó que en el DOF del 22 de diciembre de 2017, se publicó que se presentaba la información entregada antes del 2 de octubre de 2017; sin embargo, se verificó que a esa fecha sólo se habían concluido 87 fichas, por lo que se incluyeron otras entregadas entre el 3 de octubre y el 6 de diciembre de ese año; además, la SEDATU y la Secretaría de Cultura refirieron los documentos registrados en la página del CONEVAL en lugar de las ligas de sus páginas electrónicas como lo hizo el resto de las dependencias y entidades. Al respecto el Consejo señaló que, con el fin de privilegiar el acceso a la información de las evaluaciones, consideró como recibidas las Fichas de Monitoreo y Evaluación mediante el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED), debido a que, de acuerdo con el Cronograma de Ejecución del PAE 17, las Fichas debían entregarse a más tardar el último día hábil de septiembre de 2017.

El CONEVAL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la actualización de la Guía Operativa para el Proceso de elaboración del Programa Anual de Evaluación en la que estableció que el Consejo debe publicar en el DOF las direcciones electrónicas de los resultados de las evaluaciones realizadas, considerando que las dependencias y entidades deberán comunicarlas a más tardar la primera semana del mes de octubre, con lo que se solventa lo observado.

En cuanto a la vinculación de la información que genera el CONEVAL con el ciclo programático-presupuestario, se acreditó que en la planeación se elaboró el documento Prioridades de Desarrollo Social para el Plan Nacional de Desarrollo; en la programación, se referenciaron las Consideraciones para el Proceso Presupuestario en la Exposición de motivos del PPEF y que, en 2017, la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales del Consejo desarrolló el “Tablero de Planeación y Mejora de Programas Sociales”, que tiene como objetivo concentrar en un formato los principales hallazgos y recomendaciones derivados de evaluaciones externas, de auditorías, de estudios e investigaciones, así como del análisis de padrones de beneficiarios.

Lo antes expuesto revela que, si bien la generación de evaluaciones por medio del PAE es un elemento relevante del PbR-SED y de las mejoras implementadas por el consejo para subsanar la operación del mismo, éste requiere de mejoras operativas, debido a que en la normativa vigente no se establecen mecanismos para garantizar el cumplimiento de los cronogramas de evaluación e incluir medidas de apremio por incumplimientos a las disposiciones contenidas en el instrumento de evaluación, a fin de potencializar el uso de la información de éstas en el ciclo programático presupuestario.

5. Aspectos Susceptibles de Mejora

Los Aspectos Susceptible de Mejora (ASM) se refieren a los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en los resultados, tanto de evaluaciones externas como en informes, emitidos como recomendaciones específicas a los programas y las acciones federales. Su objetivo es contribuir a mejorar el desempeño en la gestión, los resultados y el cumplimiento de metas y objetivos de los programas y las acciones.

El CONEVAL, en conjunto con la SFP y la SHCP, emitió el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal” en 2011, a fin de dar seguimiento a los ASM derivados de las evaluaciones de los programas federales y que estuvo vigente para el ejercicio fiscal 2017.

Se verificó que las entidades y dependencias registraron 463 ASM de evaluaciones de 2015 y 2016, de los que el 71.5% (331) fue del tipo específico^{16/} y el 28.5% (132) de la modalidad institucional.^{17/} Del total de ASM registrados en 2017, el 84.7% (392) se concluyó el mismo año que se registró en el SASS, el 15.1% (70) en 2018 y el 0.2% (1) en 2019, debido a que las fechas de término, corresponden a prospectivas de cumplimiento.

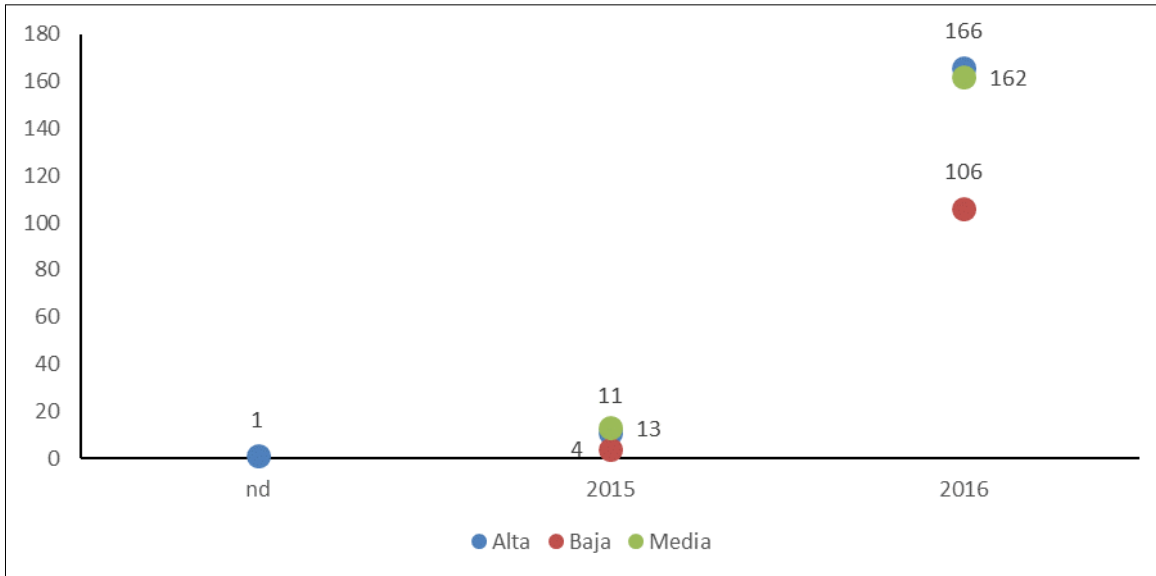
Respecto de los ASM concluidos, el Consejo acreditó que en el Sistema de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS) las dependencias y entidades registran la documentación probatoria de la conclusión de las actividades comprometidas.

La determinación de los ASM vinculados con el nivel de prioridad, relacionado con la clasificación que distingue al ASM de acuerdo con su contribución al logro del Fin y Propósito del programa revisado, se detalla a continuación:

^{16/} ASM en los que su solución involucra a las unidades responsables.

^{17/} ASM que requieren de la intervención de una o varias áreas de la dependencia o entidad para su solución.

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA REGISTRADOS EN 2017 POR NIVEL DE PRIORIDAD
(Número)



FUENTE: Elaborado por la ASF información proporcionada por el CONEVAL.

N/D: No disponible.

NOTA: El año de evaluación corresponde al año de las evaluaciones de las que se derivaron los ASM registrados en 2017.

Del total de ASM registrados en 2017, el 93.7% (434) correspondió a ASM de evaluaciones de 2016, el 6.1% (28) a las del año 2015, en tanto que el 0.2% (1) no se identificó en el año de la evaluación.

De los 434 ASM de evaluaciones de 2016, el 38.3% (166) fue de prioridad alta; el 24.4% (106) de prioridad media y el 37.3% (162) de baja prioridad. En relación con los 28 ASM derivados de evaluaciones 2015, el 39.3% (11) fueron clasificados de prioridad alta, el 46.4% (13) de prioridad media y el 14.3% (4) de prioridad baja.

De 2013 a 2018 se registraron en total 2,116 ASM y respecto de su ciclo de registro, en ese periodo decrecieron en promedio anual 7.5%, al pasar de 631 en 2013 a 463 en 2018, como se muestra en el cuadro siguiente:

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA CONCLUIDOS, VIGENTES, CANCELADOS Y DADOS DE BAJA POR TIPO,
DERIVADOS DE EVALUACIONES DEL PERIODO 2013-2017
(Número de ASM y porcentajes)

ASM	Ciclos					TMCA
	2013-2014	2014 -2015	2015 -2016	2016 -2017	2017 -2018	
ASM netos ^{1/}	531	247	248	469	463	(3.8)
Total de ASM	631 ^{2/}	260	279	483	463	(7.5)
Específico	497	207	182	381	331	(9.7)
Institucional	129	51	95	99	132	0.6
Intergubernamental	4	1	1	1	0	(100.0)
Interinstitucional	11	1	1	2	0	(100.0)
Total de ASM concluidos	522	234	223	416	354	(9.3)
Porcentaje de ASM concluidos	82.7	90.0	79.9	86.1	76.5	(1.9)
Específico	415	194	155	346	270	(10.2)
Institucional	107	40	68	70	84	(5.9)
Total de ASM vigentes	9	13	25	53	109	86.6
Porcentaje de ASM vigentes	1.4	5.0	9.0	11.0	23.5	102.4
Específico	5	6	11	33	61	86.9
Institucional	4	7	14	20	48	86.1
Total de ASM cancelados	88	11	28	1	0	(100.0)
Porcentaje de ASM cancelados	14.0	4.2	10.0	0.2	0.0	(100.0)
Específico	74	7	16	1	0	(100.0)
Institucional	14	4	12	0	0	(100.0)
Total de ASM dados de baja	12	2	3	13	0	(100.0)
Porcentaje de ASM dados de baja	1.9	0.8	1.1	2.7	0.0	(100.0)
Específico	3	0	0	1	0	(100.0)
Institucional	4	0	1	9	0	(100.0)
Intergubernamental	0	1	1	1	-	n.c.
Interinstitucional	5	1	1	2	-	(26.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el CONEVAL.

^{1/} Los ASM netos corresponden a la diferencia entre los ASM totales menos los ASM cancelados y los ASM dados de baja del SSAS.

^{2/} Excluye diez ASM con la etiqueta "No reporta avances en el SSAS", cuatro Intergubernamentales y seis Interinstitucionales, debido a que no se les da seguimiento en el SSAS, ya que son enviados a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social para el análisis y definición de los actores responsables, así como de las acciones de solución.

$$TMCA = \left(\left(\frac{e}{d} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$$

Se identificó que, de 2013 a 2017, el promedio de conclusión de ASM fue de 83.0% respecto de los ASM netos. No obstante, el porcentaje de conclusión decreció en 1.9% en promedio anual, de representar el 82.7% en el ciclo 2013-2014 al 76.5% en el ciclo 2017-2018.

Se constató que en promedio en cada ciclo el 9.9% de los ASM netos continúan vigentes. En el periodo, éstos crecieron en promedio anual 102.4%, ya que en el ciclo 2013-2014 representaban el 1.4% del total de aspectos y para el ciclo 2017-2018 constituían el 23.5%.

Mientras que el porcentaje de ASM cancelados y dados de baja decrecieron en su totalidad en el periodo analizado.

Respecto de la actualización del Mecanismo de Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora, que data del año 2011, el CONEVAL señaló que ha diseñado e implementado la política de evaluación de la política de desarrollo social no sólo a través de la emisión de normatividad y el diseño de metodologías específicas, sino, y de manera relevante, impulsando la cultura de la evaluación en la Administración Pública Federal; lo que implica considerar procesos de comprensión

y apropiación de la evaluación por lo servidores públicos de dependencias y entidades, y considerar también que estos procesos requieren temporalidad para su maduración y que muestre resultados.

Asimismo, el Consejo argumentó que, con la operación del Mecanismo desde su publicación y hasta marzo de 2018, con dos ciclos terminados en su totalidad se tiene el 92.0% de eficiencia en la conclusión de ASM, por lo que emplear incentivos positivos ha permitido que las dependencias y entidades lo utilicen como herramienta para la mejora continua de los programas y acciones de desarrollo social.

La ASF considera que, no obstante los argumentos expresados por el CONEVAL, es preciso que el mecanismo de seguimiento de los ASM se actualice, debido a que los datos estadísticos demuestran un incremento de 102.4% en promedio anual en los ASM vigentes y un decrecimiento del 1.9% en promedio anual en el porcentaje de conclusión de los aspectos suscritos; además, con la revisión del mecanismo, se identificó que éste carece de un procedimiento para concluir los aspectos considerando el tipo o nivel de prioridad, así como de plazos perentorios para que las entidades y dependencias culminen con la implementación de las actividades comprometidas.

Asimismo, en los hechos observados en el resultado núm. 3 “Fichas de Monitoreo y Evaluación” de esta auditoría, se identificaron debilidades asociadas con el seguimiento de los ASM suscritos por las entidades y dependencias, ya que de 20 Pp analizados, el 100.0% de los programas que tuvieron 3 o más recomendaciones relacionadas con el diagnóstico, la medición del grado de satisfacción y las metas durante el periodo 2013-2017, aún las tenían vigentes al 2017; el 87.5% de los Pp con persistencia en las recomendaciones catalogadas como otras, debido a que contenían temas específicos de cada programa, las seguían teniendo a 2017; el 66.7% de los programas con 3 o más recomendaciones sobre los indicadores y la MIR aún las tenían vigentes en ese año; el 50.0% de los Pp con persistencia en recomendaciones relacionadas con evaluación externa durante el periodo 2013-2017, aún las tenían vigentes en 2017, y el 33.3% de los Pp con 3 o más recomendaciones relacionadas con su población potencial, objetivo o atendida, las seguían teniendo en ese año.

Igualmente, en el resultado 4 “Programa Anual de Evaluación” del presente informe, respecto de los resultados de las evaluaciones, se identificaron 243 observaciones en las síntesis de las 77 evaluaciones incluidas en los informes trimestrales de 2017 (tercero y cuarto) y 2018 (primero a tercero), que evidencian que después de 10 años de evaluación las principales áreas de oportunidad se siguen orientando a deficiencias en la identificación de la población potencial, la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, (70); problemas con la justificación de la creación del programa y su diseño, (48); carencia de estrategias para identificar su población objetivo y para su atención, (38); percepción de la población atendida, (30); carencia o deficiencia en la medición de los resultados, (23); problemas en la planeación y orientación a resultados, (18); y MIR con deficiencias en su elaboración, (16).

Lo anterior evidencia que existen limitantes para el adecuado seguimiento de los ASM cuya repercusión se identifica en la persistencia de recomendaciones emitidas por los evaluadores externos, así como en un incremento de los aspectos vigentes, situación que limita la mejora de los Pp y la integración de sus resultados con el proceso programático presupuestario.

En conclusión, la ASF considera que si bien el Consejo promueve la realización de distintos esfuerzos en materia de evaluación, el proceso de seguimiento, definido en el mecanismo emitido por el CONEVAL, en conjunto con la SHCP y la SFP, presenta una serie de debilidades que lo vulneran, toda

vez que los tiempos de registro y atención de los ASM no se vinculan con su nivel de prioridad, ni se cuenta con fechas perentorias para la atención de las actividades suscritas, además de que la evidencia obtenida en los resultados FMyE y PAE de la presente auditoría respecto de la persistencia de debilidades en los Pp, demuestran la necesidad de que tanto la SHCP como el Consejo actualicen el mecanismo de seguimiento de los ASM.

2017-1-20VQZ-07-0272-07-001 Recomendación

Para que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualice el Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal y defina en éste los actores responsables de la verificación del avance en la conclusión de los mismos, considerando el tipo o nivel de prioridad del aspecto susceptible que se suscriba, así como la sincronía con el proceso programático presupuestario, a fin de fortalecer el seguimiento y evaluación del desempeño de las políticas públicas y programas de la Administración Pública Federal y mejorar sus resultados a partir de los aspectos susceptibles de mejora determinados, en términos de lo establecido en el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de las medidas emprendidas.

6. Economía

En 2017, la SHCP erogó 47,648,721.9 miles de pesos, 77.4% (20,790,902.1 miles de pesos) más de lo aprobado al inicio del ejercicio (26,857,819.8 miles de pesos) mientras que el CONEVAL ejerció 308,268.6 miles de pesos, 45.7% (259,654.3 miles de pesos) menos de lo aprobado al inicio del ejercicio (567,922.9 miles de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

EJERCICIO DE LOS RECURSOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS A CARGO DE LA SHCP Y EL CONEVAL RELACIONADOS CON EL PbR-SED, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Participación (%)	Diferencia	
					Absoluta (d)=(c)-(a)	(%) (e)=((c)/(a)-1)*100
Secretaría de Hacienda y Crédito Público						
Total	26,857,819.8	47,730,429.1	47,648,721.9	100.0	20,790,902.1	77.4
P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público"	707,387.3	760,893.5	760,893.1	1.6	53,505.8	7.6
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social						
Total	567,922.9	308,268.6	308,268.6	100.0	(259,654.3)	(45.7)
P003 "Evaluación de los programas sociales"	485,441.2	269,264.9	269,264.9	87.3	(216,176.3)	(44.5)

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, del Ramo 6 Hacienda y Crédito Público y del Ramo 20 Desarrollo Social, VQZ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de la Cuenta Pública 2017, México, 2018.

En ese año, el Pp P002 ejerció 1.6% de los 47,648,721.9 miles de pesos erogados por la SHCP, al presentar un ejercicio del gasto de 760,893.1 miles de pesos, cifra mayor en 7.6% (53,505.8 miles de pesos) respecto del presupuesto aprobado de 707,387.3 miles de pesos; en tanto, el Pp P003 utilizó el 87.3% de las erogaciones del CONEVAL, al presentar un ejercicio del gasto de 269,264.9 miles de pesos, cifra menor en 216,176.3 miles de pesos, equivalentes a un 44.5%, respecto del presupuesto aprobado de 485,441.2 miles de pesos.

El desglose del ejercicio del gasto de los Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto” y P003 “Evaluación de los Programas Sociales” se presenta en el cuadro siguiente:

EJERCICIO DE LOS RECURSOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL P002 DE LA SHCP Y P003 DEL CONEVAL, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Servicios Personales	Gasto de Operación	Otros de Corriente	Total	% Participación
P002 "Diseño y conducción de la política de gasto público"	589,864.4	167,375.9	3,652.8	760,893.1	100.0
Subsecretaría de Egresos	66,338.3	37,189.4	6.5	103,534.2	13.6
Unidad de Inversiones	66,979.3	18,650.3	3,606.5	89,236.1	11.7
Unidad de Política y Control Presupuestario	179,255.9	28,022.8	6.5	207,285.2	27.2
Unidad de Contabilidad Gubernamental	68,167.4	17,065.4	6.5	85,239.3	11.2
Dirección General de Programación y Presupuesto "B"	72,973.4	18,471.8	6.0	91,451.2	12.0
Dirección General de Programación y Presupuesto "A"	68,489.9	17,853.0	7.0	86,349.9	11.3
Dirección General Jurídica de Egresos	25,374.4	13,245.9	7.0	38,627.3	5.1
Unidad de Evaluación del Desempeño	42,285.8	16,877.3	6.8	59,169.9	7.8
P003 "Evaluación de los Programas Sociales"	81,141.7	183,123.2	5,000.0	269,264.9	100.0
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	81,141.7	183,123.2	5,000.0	269,264.9	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, del Ramo 6 Hacienda y Crédito Público y del Ramo 20 Desarrollo Social, VQZ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de la Cuenta Pública 2017, México, 2018.

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

Además de los recursos destinados por medio del Pp P002 de la SHCP y el P003 del CONEVAL para la operación del PbR-SED, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, dispone que la Oficialía Mayor o su equivalente en cada dependencia, por conducto de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o equivalente, será responsable

de coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación respecto del gasto público. La ASF realizó el análisis de los recursos destinados a las unidades responsables de dar cumplimiento a lo dispuesto en el reglamento; no obstante, no fue posible establecer el monto exacto dirigido a la implementación del PbR-SED, toda vez que dichas unidades utilizan esos recursos para realizar otras actividades adicionales a la operación de la política. Al respecto, la ASF sugiere la realización de una evaluación de costo beneficio, a fin de identificar los recursos ejercidos para la operación del PbR-SED y su contribución en la mejora de los programas presupuestarios, la calidad del gasto, el cumplimiento de objetivos y el uso de la información en el proceso presupuestario.

Con la revisión del costo de las evaluaciones realizadas en el periodo 2013-2017 y la calificación obtenida con el MSD en el año 2017 de los Pp evaluados, se constató que las dependencias y entidades destinaron 295,155.2 miles de pesos para la realización de 614 evaluaciones externas, como se muestra en el cuadro siguiente:

COSTO Y NÚMERO DE EVALUACIONES EXTERNAS REALIZADAS EN EL MARCO DEL PbR-SED, 2013-2017
(Unidades, porcentajes y miles de pesos de 2017 ^{1/})

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

FUENTE:

Elaborado por la ASF, con información del Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, México, 2018.

^{1/}

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

$$TMCA = \left(\left(\frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right) \times 100$$

De las 614 evaluaciones externas realizadas en el marco del PbR-SED, el 56.0% (344) fue considerado para la calificación del MSD para el año en el que se programó la evaluación externa y en 2017, teniendo un costo de 160,314.2 miles de pesos y el 44.0% (270) no fue tomado en cuenta para ser calificado por el modelo en alguno de los dos años, costando 134,841.0 miles de pesos, lo cual representó el 45.7% del total de recursos erogados.

De las 344 evaluaciones que aportaron elementos para la calificación con el MSD, se comparó el resultado alcanzado en el año en que se programó la evaluación externa y en 2017, a fin de verificar si se presentó una mejora en el desempeño del Pp, obteniendo los resultados siguientes:

CALIFICACIÓN DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS COORDINADAS POR LA SHCP Y EL CONEVAL EN EL MSD, 2013-2017
(Porcentajes)

Calificación	2013	2014	2015	2016	2017
Año inicial	3.7	3.6	3.4	3.4	3.9
Año 2017	3.9	4.1	3.9	3.9	3.9
% de Mejora [∫]	5.4	13.9	14.7	14.7	0.0

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

$$\int = \left(\frac{\text{Año 2017}}{\text{Año inicial}} - 1 \right) \times 100$$

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

En opinión de la ASF, si bien se observa que la realización de evaluaciones externas repercute en una mejora en la calificación en el MSD, esto no puede verificarse para la totalidad de los recursos erogados, ya que el 44.0% (270) de las evaluaciones no fueron calificadas por el modelo en el año en que se programó la evaluación, teniendo éstas un costo de 134,841.0 miles de pesos, que representó el 45.7% de total de recursos destinados a este fin, por lo que la ASF considera que no es posible realizar un pronunciamiento acerca del impacto de las evaluaciones en la operación de los Pp y su repercusión en la calificación del MSD; en razón de ello, es preciso que la SHCP realice una evaluación de costo-beneficio para identificar la relación de los recursos presupuestarios erogados para la operación del PbR-SED con la mejora de los Pp, como se indica en el informe de la auditoría 66-GB "Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)", realizada a dicha dependencia.

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

La ASF analizó que, durante el periodo comprendido de 2013 a 2017, la información sobre la evaluación del desempeño de los programas presupuestarios fuera comprensiva y consistente, a efecto de que pudiera incorporarse al proceso decisonal; y que los ejecutores del gasto público acreditaran su uso en las fases ciclo programático-presupuestario. En este sentido se analizó 1) la consistencia de la información del desempeño; 2) la especificación del uso de la información del desempeño por las entidades y dependencias y 3) deficiencias normativas en la integración de la información del desempeño.

1) Consistencia de la información de desempeño

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

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DEL GASTO PROGRAMABLE PARTICIPANTES DEL PBR-SED QUE SE MANTUVIERON SIN CAMBIOS EN SU ESTRUCTURA DURANTE 2013-2017
(Número de Programas Presupuestarios)

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

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

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

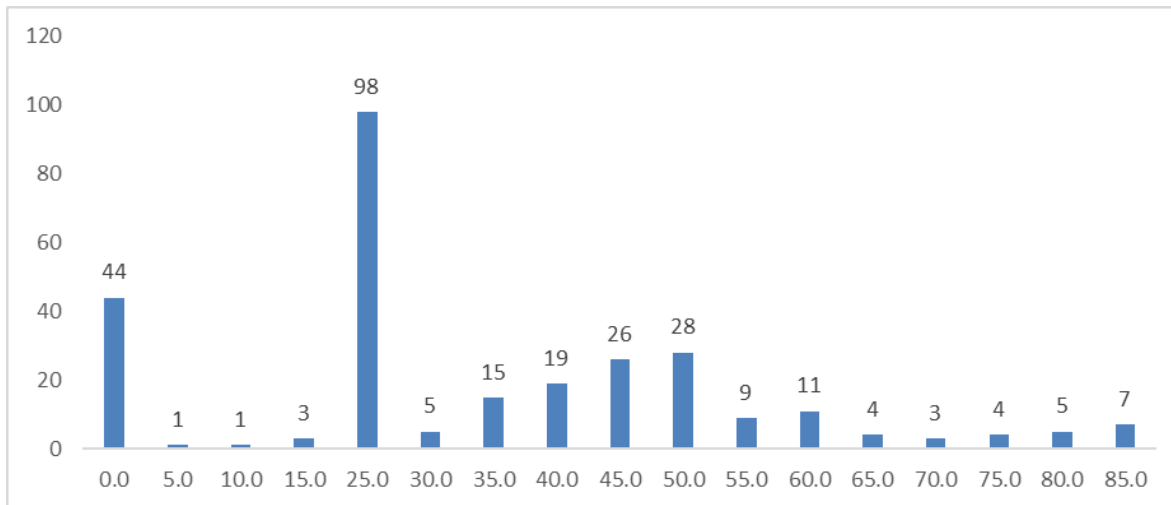
Para el análisis de la integración de la información del desempeño se excluyeron los 28 Pp que correspondieron a ramos autónomos, los 24 Pp de la categoría de gasto no programable y los 6 del TFJA y el INEGI, debido a que no formaron parte del gasto programable de la APF.

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

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

Los resultados del análisis realizado se muestran en el gráfico siguiente:

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



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

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

A 2017, el 51.9% (147) de los 283 Pp analizados presentaron 25.0% o menos de la información sobre su desempeño, el 32.9% (93) tuvieron entre el 30.0% y el 50.0%; 11.0% (31), entre el 55.0% y el

75.0% y 4.2% (12) más del 80.0%. Se identificó que 15.5% (44) no presentó información alguna sobre su desempeño.

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

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

INFORMACIÓN CONSISTENTE SOBRE EL DESEMPEÑO 2013-2017
(Números y porcentajes)

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

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

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

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

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

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

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

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS SEGÚN PORCENTAJE DE DISPONIBILIDAD DE
INFORMACIÓN DEL DESEMPEÑO, 2013- 2017 ^{1/}
(Número de programas presupuestarios)

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

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

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

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

Respecto de los 93 que tuvieron entre el 25.0% y el 50.0% de la información del desempeño, el mayor número de Pp se ubicaron en los ramos 4 “Gobernación” (12 de 20 Pp), 6 “Hacienda y Crédito Público” (9 de 12 Pp), 9 “Comunicaciones y Transportes” (15 de 23 Pp), 17 “Procuraduría General

de la República” (8 de 13 Pp) y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” (8 de 8 Pp).

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

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

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

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

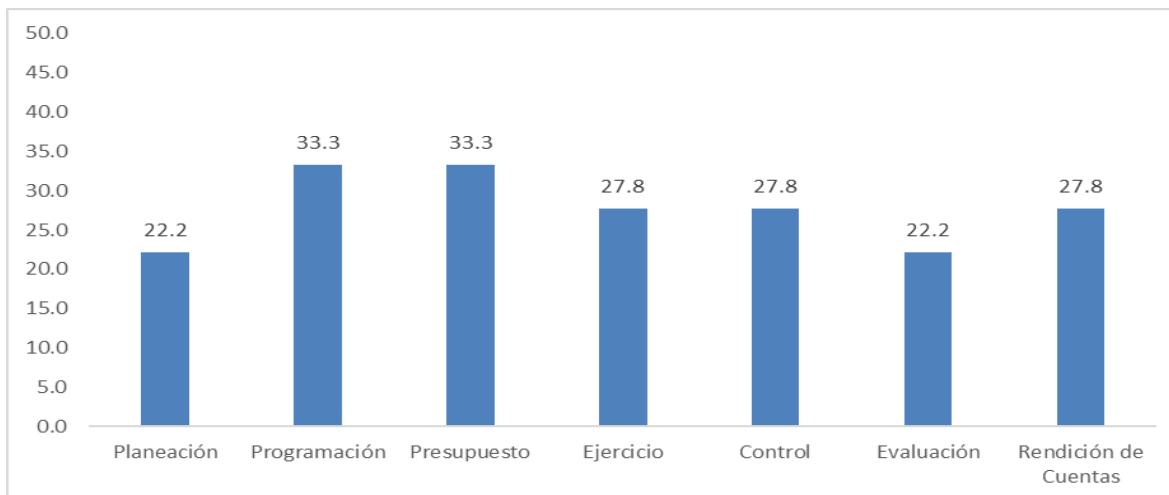
A 2017, 11 de las 18^{18/} (61.1%) dependencias no tenían establecido en sus manuales de procedimientos los mecanismos mediante los cuales se incorporaría la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario; en 4 (22.2%) lo tenían establecido en todas las fases y en 3 (16.7%) definió su uso en alguna de las fases de dicho ciclo.

2) Especificación del uso de la información del desempeño por las entidades y dependencias.

A continuación, se muestra el porcentaje de dependencias que especificaron el uso de la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario:

^{18/} Incluye a todas las Secretarías de la APF vigentes a 2017.

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



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en los manuales de procedimientos de Oficialía Mayor y sus Direcciones Generales remitidos por las dependencias en atención al oficio DGADGF/495/2018.

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

Se observó que, si bien el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño establece las disposiciones de carácter general para la integración de la información del desempeño en cada fase del ciclo programático presupuestal, no se establece en qué forma se integrará en los procedimientos de las dependencias y entidades, por lo que la ASF considera necesario que la SHCP, en coordinación con el CONEVAL, analice la pertinencia de actualizar dicho acuerdo, o en su caso, complementarlo con un Manual de aplicación general, criterios o disposiciones en materia del PbR-SED.

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

programas presupuestarios, sino que se enfocan en las cuestiones presupuestarias, por lo que no se pudo determinar su utilidad en la conformación del PEF.

Se identificó que, aunque existieran atribuciones para incorporar la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario, ninguna dependencia acreditó su uso de forma sistemática y consistente.

Asimismo, el CONEVAL acreditó que elabora documentos específicos para apoyar la planeación nacional, y el proceso programático.

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

3) Deficiencias normativas en la integración de la información de desempeño

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la fase de rendición de cuentas, es pertinente que se diseñen mecanismos para conocer el cumplimiento de los objetivos de los Programas Sectoriales, ya que sólo se informa sobre el cumplimiento de los indicadores asociados a éstos; además, se considera necesario que en esta

etapa, se cuente con un mecanismo de verificación documental de la información que se reporta, ya que no fue consistente la documentación soporte con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En conclusión, no obstante que existieron disposiciones que mandataron la incorporación de la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario, ninguna dependencia acreditó su uso de forma sistemática y consistente, debido a la ausencia de un mecanismo que especifique los procesos para que esto suceda, por lo que la ASF considera que dicha ausencia ha ocasionado que la generación de información del desempeño se refleje en el mero cumplimiento procedimental sin contribuir a que las políticas públicas se desarrollen con base en evidencia científica y las buenas prácticas internacionales, las recomendaciones emitidas con motivo del análisis presentado en este resultado se hallan en el informe de resultados de la auditoría 66-GB “Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)”, practicada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

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

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

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

En general, la ASF observa que el diseño jurídico del PbR-SED establece las atribuciones que tendrán que cumplir las entidades coordinadoras de la política pública (SHCP y CONEVAL) para realizar la valoración objetiva del desempeño de los Pp. Sin embargo, la entidad de fiscalización superior identificó debilidades en la normativa que limitan el adecuado desarrollo del proceso, ya que en el caso de la SHCP ni en su Reglamento Interior ni en su Manual de Organización General se especifica qué unidad administrativa será la responsable de la verificación del desempeño; tampoco se contó con una metodología para verificar la vinculación de los elementos con las categorías programáticas y no se estableció un tope máximo del porcentaje del presupuesto aprobado al que pueden ascender las adecuaciones presupuestarias, situación que origina movimientos discrecionales del gasto público y desincentiva la adecuada programación y presupuestación del gasto público.

La Cámara de Diputados sólo tiene la atribución de opinar sobre las adecuaciones mayores al 5.0%. Tampoco se especifica que la evaluación de los Pp realizada por ese órgano legislativo es parte del

SED y si ésta será pública. En este aspecto, la ASF considera conveniente fortalecer la participación del Poder Legislativo en el seguimiento del PEF, a fin de que éste se constituya en un contrapeso a las adecuaciones discrecionales del gasto público autorizadas por la SHCP y que se acredite la contribución de dichas adecuaciones al cumplimiento de las metas y objetivos nacionales.

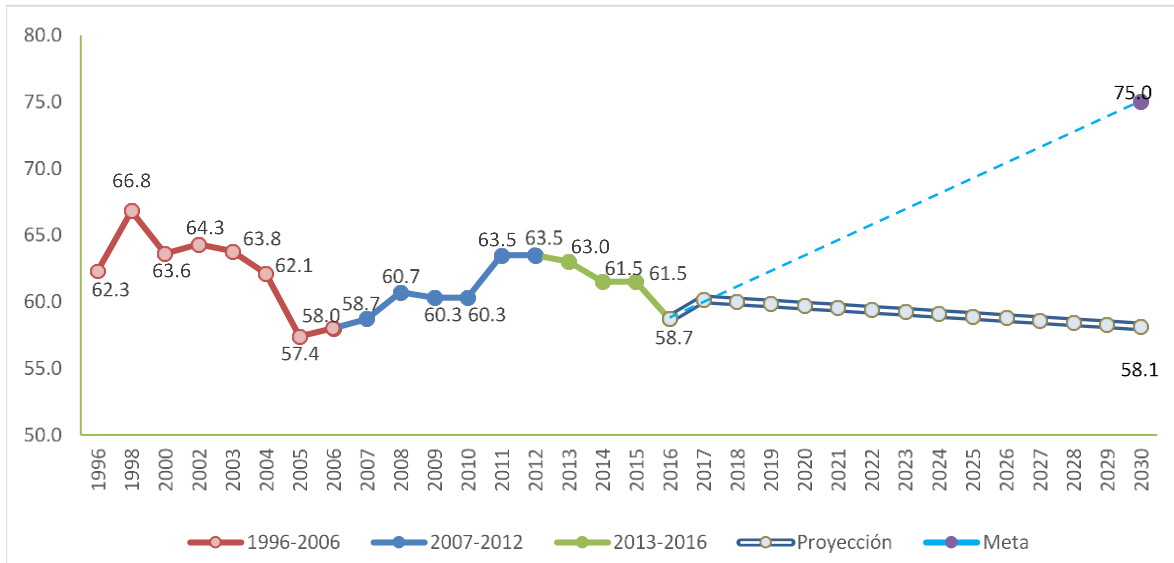
Por lo que se refiere al CONEVAL, de acuerdo con la reforma constitucional de 2014, éste adquirió el carácter de órgano constitucionalmente autónomo y se estableció en el artículo vigésimo transitorio, que el Congreso de la Unión expediría la ley que lo regulara en un plazo de 120 días naturales. A la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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL OPERATIVA

Macro Proceso	Estructura Programática		Creación de una cultura de gestión por Resultados		Aprobación de Indicadores		Evaluación		Seguimiento			
	Proceso específico	Pp Cartera	899	Programas anuales de capacitación realizados por la SHCP	0	Pp no sociales con MIR en el PASH	296	Previstas en el PAE, coordinadas por la SHCP	55	ASM coordinados por la SHCP	131	Pp evaluados en el MSD
Pp Gasto Público		752	Programas Anuales de Capacitación realizados por el CONEVAL	2	MIR de Pp no sociales valoradas por la SHCP	292	Evaluaciones coordinadas por la SHCP no entregadas en el plazo		ASM coordinados por el CONEVAL	463	Pp con calificación "bajo" en el MSD	5
Pp Gasto Programable		657	Actividades de capacitación en materia de GpR programadas por la SHCP	0	Pp de desarrollo social con MIR	149	Diagnóstico, coordinadas por la SHCP	0	ASM concluidos por la SHCP	215	Pp con calificación "medio bajo" en el MSD	27
Pp con MIR		377	Actividades de capacitación en materia de GpR realizadas por la SHCP	78	MIR de Pp sociales valoradas por el CONEVAL	149	Diseño, coordinadas por la SHCP	18	ASM concluidos por el CONEVAL	354	Pp con calificación "medio" en el MSD	175
Pp exentos de MIR		231	Actividades de capacitación en materia de evaluación programadas por el CONEVAL	10	MIR de Pp no sociales con mejoras en sus calificaciones	12	Procesos, coordinadas por la SHCP	4	ASM coordinados por la SHCP con rezagos en su conclusión	6	Pp con calificación "medio alto" en el MSD	243
Pp con finalidad, función subfunción y actividad institucional definida		718	Actividades de capacitación en materia de evaluación realizadas por el CONEVAL	29	MIR de Pp no sociales con retrocesos en sus calificaciones	0	Consistencia y Resultados, coordinadas por la SHCP	13	ASM coordinados por el CONEVAL con rezagos en su conclusión	109	Pp con calificación "alto" en el MSD	127
Pp sin finalidad, función subfunción y actividad institucional definida		181	Población objetivo de las actividades de capacitación de la SHCP	n.d.	MIR de Pp sociales con mejoras en sus calificaciones	27	Estratégica, coordinadas por el CONEVAL	0	Plazos para la conclusión de los ASM coordinados por la SHCP	n.d.	Pp con una variable evaluada en el MSD	0
Pp alineados a Estrategias Transversales		91	Población atendida por las actividades de capacitación de la SHCP	14,329	MIR de Pp sociales con permanencia en la calificación "cumple"	48	Específicas, coordinadas por la SHCP	4	Plazos para la conclusión de los ASM coordinados por el CONEVAL	n.d.	Pp con dos variables evaluadas en el MSD	295
Pp alineados a metas nacionales		566	Servidores públicos del poder ejecutivo capacitados por la SHCP	2,484	MIR de Pp sociales con permanencia en la calificación "Debe mejorar"	27	Impacto, coordinadas por la SHCP	0	Fichas de Monitoreo y Evaluación coordinadas por el CONEVAL	152	Pp con tres variables evaluadas en el MSD	63
Pp vinculados a Programas Sectoriales		544	Servidores públicos del poder legislativo capacitados por la SHCP	725	MIR de Pp sociales con retrocesos en sus calificaciones	38	Complementaria, coordinadas por la SHCP	0	Fichas con análisis del indicador sectorial	144	Pp con cuatro variables evaluadas en el MSD	131
Pp no vinculados a Programas Sectoriales		113	Servidores públicos del poder judicial capacitados por la SHCP	0	MIR con calificaciones "Pre factible" y "No factible" que permanecieron	160	Integral, coordinadas por la SHCP	0	Pp con indicadores sectoriales inadecuados	15	Pp con cinco variables evaluadas en el MSD	88
PPI vinculados a Pp		619	Servidores públicos del ámbito federal capacitados por la SHCP	6057	MIR de Pp sociales con retrocesos en sus calificaciones	9	Previstas en el PAE, coordinadas por el CONEVAL	176	Pp con resultados mayores al 100.0% en sus indicadores sectoriales	37	Pp con la variable PEF	100.0%
PPI no vinculados a Pp		136	Servidores públicos del ámbito estatal capacitados por la SHCP	4,932	Indicadores de Pp sociales y no sociales	4675	Evaluaciones coordinadas por el CONEVAL no entregadas en el plazo	127	Pp con resultados del 100.0% en sus indicadores sectoriales	14	Pp con la variable MIR en el MSD	100.0%
			Servidores públicos del ámbito municipal capacitados por la SHCP	3,340	Indicadores de Pp sociales	2,490	Fichas de desempeño de los fondos	96	Pp con resultados menores al 100.0% en sus indicadores sectoriales	25	Pp con la variable PAE en el MSD	43.5%
			Población objetivo de las actividades de capacitación del CONEVAL	773	Indicadores de Pp sociales revisados por el CONEVAL	1,509	Diagnóstico, coordinadas por el CONEVAL	0	Fichas con análisis FODA	154	Pp con la variable ASM en el MSD	40.0%
			Población atendida por las actividades de capacitación del CONEVAL	1,127	Indicadores de Pp no sociales mejoras en sus calificaciones	n.a.	Diseño, coordinadas por el CONEVAL	4	Pp con recomendaciones en materia de diseño vigentes	3	Pp con la variable SIIPP-G en el MSD	18.5%
			Servidores públicos del poder ejecutivo capacitados por el CONEVAL	n.a.	Indicadores de Pp no sociales con retrocesos en sus calificaciones	n.a.	Procesos, coordinadas por el CONEVAL	2	Pp con recomendaciones en materia de medición del grado de satisfacción	1	Pp con disminución de calificación en el MSD de 2013 a 2017	81
			Servidores públicos del poder legislativo capacitados por el CONEVAL	n.a.	Indicadores de Pp no sociales con retrocesos en sus calificaciones	n.a.	Consistencia y Resultados, coordinadas por el CONEVAL	83	Pp con recomendaciones en materia de metas	1	Pp con recomendaciones en materia de su población	2
			Servidores públicos del poder judicial capacitados por el CONEVAL	n.a.	Indicadores de Pp sociales con mejoras en sus calificaciones	14	Estratégica, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones específicas	14	Vinculación entre presupuesto y metas	n.d.
			Servidores públicos del ámbito federal capacitados por el CONEVAL	544	Indicadores de Pp sociales con permanencia en sus calificaciones	73	Específicas, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones en materia de indicadores	2	Cumplimiento de objetivos y metas de los Pp debido a adecuaciones a su presupuesto	n.d.
		Servidores públicos del ámbito estatal capacitados por el CONEVAL	383	Indicadores de Pp sociales con retrocesos en sus calificaciones	1	Impacto, coordinadas por el CONEVAL	0	Pp con recomendaciones en materia de MIR	2			
		Servidores públicos del ámbito municipal capacitados por el CONEVAL	200			Complementaria, coordinadas por el CONEVAL	1	Pp con recomendaciones en materia de evaluación externa	1			
						Integral, coordinadas por el CONEVAL	0					

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SHCP y el CONEVAL.
n.a. No aplica.
n.d. No disponible.
Representa deficiencias en el proceso.

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

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

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

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

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

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

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

La recomendación al desempeño por las irregularidades determinadas en este resultado se ubica en la auditoría núm. 66-GB "Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)", practicada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

9. *Matriz de indicadores para Resultados del Pp P003 "Evaluación de los programas sociales"*

Se identificó que, en 2017, el Pp P003 "Evaluación de los programas sociales" se registró en la modalidad P "Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas", mediante el cual contribuye a fortalecer el Presupuesto basado en Resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado mediante la mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, cuyos datos de identificación fueron los siguientes:

DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
P003 "EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES", 2017

Denominación del Pp	Datos de identificación
P003 "Evaluación de los programas sociales"	
Finalidad:	
2 Desarrollo Social	
Función:	
2 Vivienda y Servicios a la Comunidad	Ramo: 20 Desarrollo Social
Subfunción:	Unidad Responsable: VQZ-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
7 Desarrollo Regional	
Actividad Institucional:	
14 Definición, conducción y evaluación de la política de desarrollo social y el ordenamiento urbano y regional	
Modalidad de los Programas presupuestarios:	
P : Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P003 "Evaluación de los programas sociales" de CONEVAL.

Se constató que la reforma constitucional de 2014 otorgó autonomía al Consejo, sin embargo, al ejercicio fiscal evaluado, éste seguía sectorizado en el ramo 20; además, se alineó con la función "Vivienda y Servicios a la Comunidad", debido a que ésta contuvo a la actividad institucional "Definición, conducción y evaluación de la política de desarrollo social y el ordenamiento urbano y regional", por lo que, a 2017, el CONEVAL aún no se encontraba dentro de los ramos autónomos.

En general, la MIR del Pp P003 mantiene una lógica adecuada en los niveles de fin, propósito, componente, sin embargo, en el nivel actividad, la ASF considera pertinente incluir indicadores que versen sobre la coordinación del seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), como se muestra en el cuadro siguiente:

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL Y HORIZONTAL DEL Pp P003, A CARGO DE CONEVAL, 2017		
Pp	Lógica vertical	Lógica horizontal
P003	<p>Se verificó que la lógica vertical de la MIR del P003 fue adecuada, ya que permite verificar la relación causa-efecto directa entre los diferentes niveles de la matriz. El objetivo de Fin se alineó al Objetivo 2° Fortalecer el Presupuesto basado en Resultados de la APF” y con el Objetivo 3 “Fomentar un gasto eficiente que promueve el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas” y a su vez con la estrategia 3.1 que indica “Fortalecer un Presupuesto basado en Resultados”, lo cual permite evaluar su contribución al mismo.</p> <p>El objetivo a nivel de Propósito indica de forma clara la razón de ser del programa y el efecto directo por alcanzar en la población objetivo o área de enfoque, en este caso: sobre el estado de la Política de Desarrollo Social, ya que cuentan con recomendaciones y análisis que emiten las Comisiones (Nacional y el Consejo Consultivo). Lo anterior permite tener una mejora en el desempeño y mayor claridad en la rendición de cuentas de la Política. Los seis objetivos de Componente precisan que los productos necesarios para identificar el estado de la Política son mediante las evaluaciones, asesorías técnicas, análisis, recomendaciones, productos divulgados, medición de pobreza, normas y lineamientos emitidos.</p> <p>Mientras que los 11 objetivos a nivel de Actividad, se refieren a las labores necesarias y suficientes para cumplir con el objetivo de Componente se verificó que fueron insumos suficientes, en cuanto a la estrategia de divulgación del CONEVAL, elaboración de la normativa, gestión de recursos y asesorías y estudios de evaluación y pobreza; sin embargo, no se incluyeron objetivos que versaran sobre el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).</p>	<p>Con el análisis de la lógica horizontal, de los 41 indicadores de la MIR, se determinó que el indicador de nivel de Fin guarda relación con el objetivo 2 definido en el Programa de Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, cuyo objetivo es el de “contribuir a fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado mediante la mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social”, por lo que se considera suficiente para medir el objetivo definido en la matriz con el programa sectorial. En relación con los cuatro indicadores de nivel de Propósito, se considera que el objetivo definido de manera general guarda relación con el análisis y las recomendaciones del CONEVAL con la política de desarrollo social. De los 14 indicadores del nivel de Componente, se consideran suficientes para establecer los bienes y servicios que requiere el programa, ya que se establecen las acciones para que los programas puedan alcanzar sus objetivos y metas en cuanto a las evaluaciones coordinadas; las asesorías técnicas y de capacitación impartidas; el análisis integral y las recomendaciones emitidas; divulgación; normas y lineamientos emitidos, por lo que se consideran suficientes para medir el objetivo definido. Finalmente, de los 15 indicadores de nivel de Actividad, se determinó que son adecuados para producir cada uno de los componentes establecidos en la MIR, pero convendría incluir alguno relacionado con los ASM.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del P003 “Evaluación de los programas sociales” de CONEVAL.

En general, la MIR del Pp P003, en 2017, mantuvo una lógica adecuada en los niveles de Fin, Propósito y Componente; sin embargo, en el nivel Actividad, no se incluyeron indicadores para evaluar la coordinación del seguimiento de los ASM. El CONEVAL, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF instruyó las acciones de control necesarias mediante la incorporación indicador “Porcentaje de aspectos susceptibles de mejora (ASM) de todos los ciclos concluidos por las entidades y dependencias de la administración pública federal (APF) al 100% en el año t” en la Planeación Institucional 2018 – 2026, el cual permite medir el avance en el cumplimiento de los ASM por parte de los responsables de los programas, con lo que se solventa lo observado.

Se identificó que el 85.7% (6) de los 7 indicadores de nivel Fin reportó información anualmente, de éstos, 16.7% (1) cumplió la meta; 66.6% (4) sobrepasó la meta entre un 17.5% a 49.0% y 16.7% (1) estuvo 0.9% por debajo de ella; a nivel Propósito, el 100.0% (4) de los indicadores informó de manera anual, de éstos, 50.0% (2) cumplió con la meta prevista y el otro 50.0% sobrepasó la meta por 9.2%; a nivel Componente, el 85.7% (12) de los 14 indicadores reportó anualmente y el 14.3% (2) lo hace semestralmente; de esos 14 indicadores, el 14.3% (2) cumplió con la meta prevista, el 78.6% (11) la sobrepasó entre 2.1% y 50.0% y el 7.4% (1) estuvo 7.1% por debajo de lo programado.

Asimismo, el 40.0% (6) de los 15 indicadores reporta anualmente; el 20.0% (3) lo hace trimestralmente, y el 40.0% (6) reporta de manera semestral; de estos 15 indicadores, el 33.3% (5) cumplió con lo programado, el 13.3% (2) incumplió con lo previsto y el 53.4% (8) sobrepasó la meta; en nivel Fin, el indicador “Porcentaje de dependencias que, al menos un 80.0% de sus programas, mantienen un proceso de mejora continua” no tuvo variación en la meta, no obstante, en lo realizado, tuvo una variación de 6.1%, como resultado de la

participación de dos instituciones adicionales (AGROASEMEX S.A. y Secretaría de Cultura) en el proceso de mejora continua.

Aunado a ello, se identificó que en los indicadores “Variación porcentual en las citas de información del CONEVAL”, “Conclusión de estudios contratados en materia de pobreza” y “Dependencias de desarrollo social con las que se realizaron reuniones de seguimiento” registraron un incremento promedio anual de 20.8%, 3.9% y 0.5%, respectivamente, situación que se explica debido a que el Consejo, a pesar de programar en función de los resultados anteriores, dichos indicadores están influenciados por situaciones externas tales como la suscripción de convenios con las entidades y dependencias, con la demanda de reuniones de seguimiento y con la difusión de los resultados de la medición de la pobreza en ámbitos distintos al federal y estatal.

10. Control Interno

En 2017, para la implementación de su control interno, el CONEVAL se normó por el “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, en que se identificaron cinco componentes y 157 aspectos: el ambiente de control (53), la evaluación de riesgos (27), las actividades de control (46), información y comunicación (15) y actividades de monitoreo (16).

En el ambiente de control, en 2017, el CONEVAL cumplió con los 53 elementos establecidos (100.0%), ya que contó con un Código de Conducta; un Código de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses; implementó la encuesta de clima organizacional; realizó capacitaciones, difundió y comunicó información relevante de la institución entre los servidores públicos y la ciudadanía. Asimismo, el CONEVAL cuenta con políticas laborales que contemplan 10 días de Licencia de Paternidad, así como un calendario en el que se consideran días de media jornada laboral; además de la capacitación especializada (técnica) que se otorga de forma institucional a las diversas unidades administrativas y/o servidor público, para reforzar su desempeño laboral, aspectos que constituyen un incentivo para el desempeño del personal.

Se constató que, en 2017, el CONEVAL cumplió con los 27 (100.0%) de los puntos de la evaluación de riesgos, ya que contó con una Planeación Institucional, implementó la Metodología de Administración de Riesgos de CONEVAL y estableció controles que fueron evaluados por el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR).

Asimismo, en ese año, el CONEVAL cumplió con las 46 actividades de control interno (100.0%), ya que actualizó la Metodología de Administración de Riesgos, contó con elementos definidos para las actividades de control como fueron: el PTAR, PTCL, lineamientos y manuales específicos, metodologías, protocolos, reglas de operación, políticas y criterios establecidos en materias sustantivas y administrativas.

Además, cumplió con los 15 elementos de la información y comunicación (100.0%), ya que contó con mecanismos para proteger la información y su confidencialidad; controla información física y electrónica; difunde o comunica la información de manera interna para los empleados (correo institucional, Boletín “somos CONEVAL” y folletos) y externa para otras entidades (Boletín Institucional y PNT-SIPOT).

En las actividades de monitoreo, se determinó que se cumplieron los 16 elementos (100.0%), ya que mediante el COCODI dio seguimiento y cumplimiento de metas y objetivos, revisó el avance del PTAR con base en la matriz de Administración de Riesgos y el Mapa de Riesgos, consideró los avances en temas de control interno que se establecen en el PTCI y se informan en la autoevaluación trimestralmente que se da al órgano de gobierno.

Por lo anterior la ASF considera que el CONEVAL implementó un Sistema de Control Interno acorde con las estrategias y fines de la institución, ya que se realizan evaluaciones y diagnósticos para prevenir y detectar los riesgos para subsanar cualquier deficiencia detectada.

11. Rendición de Cuentas

Con el análisis de los documentos de rendición de cuentas de 2017, se constató que en la Cuenta Pública 2017, se informó que para el programa presupuestario P003 “Evaluación de los Programas Sociales”, el ejercicio del presupuesto de CONEVAL descendió a 269,264.9 miles de pesos, cifra inferior en 55.5% en relación con el presupuesto aprobado de 485,441.2 miles de pesos.

Respecto del cumplimiento de cada una de las metas programadas para los indicadores del CONEVAL, se verificó que el Pp P003, se integró por 41 indicadores, de los cuales el 26.8% (11) registraron un cumplimiento de la meta, 2 eran nivel Propósito, 3 nivel Componente, 5 nivel Actividad y 1 nivel Fin; el 61.0% (25) registraron cumplimientos superiores a los programados, 4 correspondieron a nivel fin, 2 a propósito, 9 a Componente y 10 a Actividad; y el 12.2% (5) no alcanzaron la meta programada, 1 corresponde a nivel Fin, 2 a nivel Componente y 2 a nivel Actividad.

Se constató que del total de indicadores de la MIR del Pp P003, el 12.5% (5), registró una variación superior entre 0.1% y 5.5%; el 7.5% (3), reportó una variación entre 5.6% y 10.5%; el 10.0% (4) registró una variación entre 10.6% y 20.5%; el 20.0% (8) obtuvo una variación entre 20.6% y 50.5%; el 10.0% (4) tuvo una variación entre 70.0% y 250.0%; el 2.5% (1) registró una variación de 480.0 respecto a lo programado. Mientras que el 7.5% (3) registró una variación inferior de 0.1% a 10.0%; el 5.0% (2) reportó una variación negativa de 40.0% a 60.0% por incumplimiento de la meta.

Asimismo, el CONEVAL rindió cuentas sobre el número de evaluaciones coordinadas, como se muestra en el cuadro siguiente:

EVALUACIONES COORDINADAS POR EL CONEVAL, 2017
(Número de evaluaciones)

Tipo de evaluaciones Coordinadas por el CONEVAL	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre ^{1/}	4to trimestre ^{4/}
Total	0	0	8	9
Diseño	0	0	3 ^{2/}	7 ^{5/}
Consistencia y Resultados	0	0	0	0
Procesos	0	0	1 ^{3/}	2 ^{6/}
Complementarias	0	0	0	0
Resultados	0	0	0	0
Procesos	0	0	0	0
Tipo de evaluaciones Coordinadas por el CONEVAL	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Total	38	19	22	13
Gasto Federalizado	38	19	22	13

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017.

^{1/} Evaluaciones recibidas en el periodo enero-septiembre de 2017, corresponden al PAE 2015, 2016 y 2017.

^{2/} Las Evaluaciones corresponden al PAE 2016, realizadas al CONACYT.

^{3/} Las Evaluaciones corresponden al PAE 2016, realizadas a la SEP.

^{4/} Evaluaciones recibidas en el periodo enero-diciembre de 2017, corresponden al PAE 2015, 2016 y 2017.

^{5/} Las Evaluaciones corresponden al PAE 2016, 3 realizadas al CONACYT, 3 al ISSSTE y 1 a la SEDESOL.

^{6/} Las Evaluaciones corresponden al PAE 2016, 1 realizada a Economía y 1 a la SEP.

Las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL se han publicado de manera heterogénea en los medios previstos en la normativa, ya que, respecto de las 261 evaluaciones mandatadas en el PAE17, en la página del CONEVAL se publicaron 364, lo que representa 103 (39.5%) más que lo programado, debido a que el consejo tiene registradas 119 evaluaciones estratégicas (corresponden a Fichas de Desempeño de los fondos), 4 evaluaciones de diseño y 2 de procesos que no se incluyeron en el PAE17.

12. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

En 2017, el CONEVAL contribuyó a la implementación de la Agenda 2030, como instancia de consulta en el marco del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) y se definió su participación en el Comité de Seguimiento y Evaluación en el que fungió.

En el CTEODS funge como vocal y proveyó de información para mejorar la implementación del Marco Global de Indicadores, el cual contuvo indicadores que sirven para dar seguimiento al avance del cumplimiento de las distintas metas de los ODS. Se constató que, en 2017, el Consejo se reunió el mínimo de veces establecidas en el Programa de Trabajo de dicho Comité (2 reuniones).

Respecto de su participación en el Comité de Seguimiento y Evaluación, ésta se formalizó hasta el 17 de septiembre del 2018; no obstante, fue consultado previamente por la Oficina de la Presidencia para emitir comentarios, sugerencias y recomendaciones para modificar el documento “Estrategia Nacional para la Puesta en Marcha de la Agenda 2030”, que fue publicado el 13 de septiembre de 2018.

En cuanto a su participación en el cumplimiento de los ODS, no existió una designación formal del CONEVAL respecto de la discusión y la atención de las cuestiones relacionadas con su

consecución, debido a que la implementación de políticas públicas, no forma parte de sus atribuciones conforme a lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social; no obstante, su Secretaría Ejecutiva designa enlaces para atender los eventos o acciones que lo involucren en los ODS.

En relación con las necesidades y dificultades para la implementación de los ODS en México, el Consejo identificó que el principal reto gubernamental es la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, ya que no se han establecido atribuciones claras para cada actor involucrado.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante la operación del PbR-SED, el CONEVAL generó información del desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social; capacitó a 1,127 servidores públicos en materia de evaluación; revisó las MIR de los 149 Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de ese año y los indicadores del 59.7% (89) de los mismos; y coordinó 261 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación para mejorar el desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social; sin embargo, existieron limitantes para su uso en el proceso del gasto público, ya que a la fecha de cierre del informe no se habían definido las atribuciones del consejo para participar en el proceso decisional que involucra el ciclo programático-presupuestario, ya que no contó con la ley que lo regulara como organismo constitucionalmente autónomo; además, no tuvo certeza de que las recomendaciones realizadas a las MIR e indicadores que revisó se implementaran, ni se establecieron fechas perentorias para la conclusión de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de evaluaciones practicadas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La 1 restante generó: 1 Recomendación al Desempeño.

Además, se generaron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PbR-SED, en términos de la generación de información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas de desarrollo social para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;^{19/} los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el

^{19/} Cámara de Diputados, **Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, Gaceta Parlamentaria, 8 de diciembre de 2005, p. 4.

Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, se identificó que para la vinculación de la información del desempeño con el proceso programático presupuestal existieron las limitantes siguientes: un arreglo institucional subóptimo; una carencia de visión estratégica sobre los productos y servicios públicos que se entregan a la población; la falta de información estadística de los indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos nacionales, sectoriales e institucionales; así como un bajo número de evaluaciones estratégicas, aunado a que los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las mismas no son vistos como un mecanismo de mejora, situación que ocasiona que la información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas no se tome en cuenta para las decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Para atender esa problemática, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que la evaluación del desempeño tendrá por objeto que los recursos públicos se administren bajo principios de eficiencia, eficacia y economía, para satisfacer los objetivos a los que están destinados; en concordancia con ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) dispone que el Sistema de Evaluación del Desempeño será el sistema metodológico que permita realizar valoraciones objetivas del desempeño de programas y políticas públicas, para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y su impacto social para identificar la eficiencia, economía, eficacia, cobertura, equidad y calidad del gasto público.

En la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la LFPRH se establece que el organismo descentralizado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), será el responsable de normar y coordinar la evaluación de los programas y la política de Desarrollo Social, mediante el monitoreo, con la capacitación de los servidores públicos de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de las Entidades Federativas; la valoración y aprobación de los indicadores de los Programas y Acciones de Desarrollo Social y la coordinación de la elaboración de las Fichas de Monitoreo y Evaluación; así como las acciones que realiza en materia de evaluación relacionadas con la coordinación de las evaluaciones externas contenidas en el Programa Anual de Evaluación y con el seguimiento de la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para cumplir con sus facultades, el CONEVAL operó el Pp P003 “Evaluación de los programas sociales” que ejerció 269,264.9 miles de pesos, cifra menor en 44.5%, respecto del presupuesto aprobado de 485,441.2 miles de pesos.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, en materia de diseño, el marco jurídico, programático-presupuestal y organizacional-operativo para la implementación del PbR-SED, fue subóptimo, debido a que persistieron asimetrías orgánicas y funcionales entre las dependencias responsables, ya que de acuerdo con la reforma constitucional de 2014, el CONEVAL adquirió el carácter de órgano constitucionalmente autónomo y se estableció en el artículo vigésimo transitorio que el Congreso de la Unión expediría la ley que lo regulara en un plazo de 120 días naturales. A la fecha de cierre del presente, han transcurrido 1,328 días naturales (3.6 años), 1,208 días más del plazo previsto sin que se haya expedido dicha normativa, por lo que el Consejo se sigue reglamentando con el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publicado el 24 de agosto

de 2005. Asimismo, se observó que la operación del PbR-SED se orientó hacia mantener la estabilidad macroeconómica, postergando la calidad del gasto, lo que limitó que la información generada por el sistema se usara en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

En 2017, el Consejo capacitó a 807 servidores públicos, 21.7% más que los 663 servidores públicos programados en el Programa Anual de Capacitación (PAC) y al 100.0% (110) de las áreas evaluadoras involucradas en evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación mediante el Programa Anual de Capacitación en Vinculado a la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social (PACE). Respecto del primer programa, el 27.7% (224) de los servidores públicos capacitados pertenecieron al ámbito federal; el 47.5% (383), al estatal, y el 24.8% (200), al municipal; en cuanto al segundo, el 100.0% (320) de los servidores públicos capacitados pertenecieron al ámbito federal, por lo que mediante la operación ambos programas el consejo contribuyó a impulsar la cultura de la evaluación.

Se constató que, a 2017, el Consejo, en coordinación con la SHCP, estableció criterios para revisar conjuntamente la Matriz de Indicadores para Resultados y sus modificaciones, no obstante, conforme a su metodología, el Consejo revisó las MIR de los 149 Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de ese año y los indicadores del 59.7% (89) de los Pp señalados, debido a que los criterios de revisión sólo consideran programas de las modalidades "S" y "U". En ese año, el 18.1% (27) de las matrices revisadas en 2016 mejoraron en 2017, el 75.8% (113) permanecieron sin cambios y el 6.1% (9) de las MIR presentaron retrocesos. De las 113 MIR con permanencia, el 23.9% (27) debía mejorarlas y el 33.6% (38) no cumplía con criterios de evaluabilidad. Respecto de la actualización de los indicadores, se verificó que el 15.9% (14) de los programas revisados en 2016 mejoró sus calificaciones en 2017, el 83.0% (73) no tuvo cambios y el 1.1% (1) presentó retrocesos; de los 73 Pp con permanencia, el 37.0% (27) tenía aprobación condicionada y el 63.0% (46) aún no cumplía con los criterios mínimos, lo cual evidenció que las dependencias responsables del 81.9% (122) de las MIR y del 84.1% (74) de los Pp con revisión de indicadores no consideraron las recomendaciones de mejora que emitió el Consejo. El CONEVAL acreditó que para en 2017 todos los programas contenidos en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social ya habían sido enviados para la consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados, por conducto de la ASF, en ejercicios fiscales anteriores.

En 2017, el Consejo coordinó la elaboración de 152 Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) de las entidades y dependencias responsables de los 149 Pp del Inventario CONEVAL, debido a que 4 Pp estuvieron a cargo de Unidades Responsables (UR) diferentes y se elaboró una ficha por cada una de ellas. En ese año, el 100.0% de las FMyE tuvieron análisis de sector, y el 94.7% (144) incluyó análisis del indicador sectorial al que se encuentran alineados los Pp; de éstas, 76 presentaron avances en los resultados del mismo: el 32.9% (25) alcanzó un cumplimiento menor al 100.0%, el 18.4% (14) alcanzaron el 100.0% y el 48.7% (37) registró avances mayores al 100.0%, por lo que, en ese año, 25 de los 144 Pp evaluados no cumplieron con la meta sectorial. Asimismo, con base en el análisis de 20 programas que no registraron cambios en la estructura programática y que tuvieron Fichas de Monitoreo y Evaluación durante el periodo 2013-2017, la ASF corroboró que el 100.0% de los programas que tuvieron 3 o más recomendaciones relacionadas con el diagnóstico, la medición del grado de satisfacción y las metas, aún las tenían vigentes al cierre de 2017. La subsistencia de las

recomendaciones emitidas en las FMyE, refleja que, a ese año, no habían sido atendidas las deficiencias encontradas por las áreas de evaluación de las dependencias y entidades durante el periodo de análisis.

Respecto de la evaluación, en 2017, el CONEVAL dio el visto bueno y autorizó los Términos de Referencia y coordinó la implementación de 261 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación de ese año. El 65.9% (60) de las evaluaciones de consistencia y resultados realizadas se entregaron fuera del plazo establecido, las evaluaciones estratégicas a fondos federales y estatales se reprogramaron por cuestiones legales; de las Fichas de monitoreo y evaluación, el 42.4% (64) no cumplió con los plazos del PAE, pero sí los dispuestos en la LGDS, y en las otras evaluaciones entregadas no fue factible determinar su oportunidad, ya que no fueron programadas en el PAE, lo que limitó vincularlas con el proceso decisional del gasto público. Las síntesis de las 77 evaluaciones reportadas evidencian que después de 10 años las principales áreas de oportunidad se siguen orientando a deficiencias en la identificación de la población potencial, la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, así como en la justificación del programa y su diseño.

En 2017, el CONEVAL dio seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora mediante el Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora emitido en 2011, cuya aplicación evidenció la necesidad de su actualización, ya que en ese año las entidades y dependencias registraron 463 ASM de evaluaciones de 2015 y 2016, de los que el 71.5% (331) fue del tipo específico y el 28.5% (132) de la modalidad institucional. Se identificó que, en el periodo 2013-2018, el porcentaje de ASM vigentes crecieron en promedio anual 102.4%, ya que en el ciclo 2013-2014 representaban el 1.4% del total de aspectos y para el ciclo 2017-2018 constituían el 23.5%, mientras que el porcentaje de ASM concluidos decreció en promedio anual 1.9%, al representar el 82.7% en el ciclo 2013-2014 y el 76.5% en el ciclo 2017-2018. Asimismo, se identificó que el mecanismo de seguimiento de los ASM no dispone de un procedimiento para concluir los ASM de acuerdo a su tipo y prioridad ni de plazos perentorios para que las entidades y dependencias culminen con la implementación de las actividades comprometidas; además de que la auditoría constató que subsisten recomendaciones en cada ciclo de evaluación, situación que limitó el adecuado seguimiento de los ASM y la mejora de los Pp.

En opinión de la ASF, en 2017, mediante la operación del PbR-SED, el Consejo generó información del desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social, ya que revisó las MIR del 100.0% (149) de los Pp del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de ese año y los indicadores del 59.7% (89) de los mismos; coordinó la elaboración de 152 Fichas de Monitoreo y Evaluación, y autorizó los Términos de Referencia y coordinó 261 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación y el seguimiento de 463 ASM, derivados de evaluaciones correspondientes al ejercicio fiscal 2015 y 2016; sin embargo, existieron limitantes para el uso de la información del desempeño en el proceso decisional del gasto público, ya que el consejo no contó con la ley que lo regulara como organismo constitucionalmente autónomo, ni actualizó, en coordinación con la SHCP, el Mecanismo para el Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora emitido en 2011; además de que, después de 10 años, las principales áreas de oportunidad se siguen orientando a deficiencias en la identificación de la población potencial, la población objetivo y los mecanismos de elegibilidad, así como en la justificación del programa y su diseño.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirán a que el CONEVAL se coordine con la SHCP para modificar el Mecanismo de Seguimiento de los ASM de 2011, a fin de que sea congruente con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; que se apruebe la normativa que regulará al CONEVAL como organismo constitucionalmente autónomo y se definan las atribuciones que adquirió con esa personalidad jurídica; en materia operativa, es pertinente que se definan los mecanismos para asegurar el adecuado cumplimiento de las sugerencias emitidas por el Consejo respecto de la operación y diseño de los Pp de la Política Pública de Desarrollo Social, a fin de que la información del desempeño que se genere contribuya a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-07-0272-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Desarrollo Social, analice la pertinencia de revisar el artículo 78 de la Ley General de Desarrollo Social, a efecto de modificar los plazos establecidos en éste para la evaluación de la Política de Desarrollo Social y homologarlos con los dispuestos en el Programa Anual de Evaluación o en su caso reducirlos, a fin de que la información generada por las Fichas de Monitoreo y Evaluación sea oportuna para la toma de decisiones en las actividades de programación y presupuestación del gasto público del año inmediato subsecuente. [Resultado 3]

2017-0-01100-07-0272-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Desarrollo Social, en coordinación con la Comisión de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Diputados analice la pertinencia de emitir la Ley que regulará las atribuciones y facultades del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a fin de cumplir con el artículo vigésimo

transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. [Resultado 8]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que, en 2017, el CONEVAL implementó mecanismos de capacitación a los servidores públicos de las entidades y dependencias de la APF y de las Entidades Federativas con el objeto de contribuir a impulsar una cultura de evaluación con base en la GpR, que fortalezca la utilización de la información del desempeño en cada fase del ciclo programático-presupuestario.
2. Comprobar que, en 2017, el CONEVAL valoró los indicadores de los Pp del inventario de Programas de Desarrollo Social, a fin de que éstos evaluaran el cumplimiento de objetivos y metas de Desarrollo Social.
3. Constatar que, en 2017, las Fichas de Monitoreo y Evaluación coordinadas por el Consejo mostraron los resultados y avances de los Pp del Inventario CONEVAL de Programas de Desarrollo Social; proporcionaron información estadística necesaria para medir su contribución con el cumplimiento de los objetivos de la Política de Desarrollo Social y se vincularon con el proceso de programación y presupuestación para su retroalimentación y mejora.
4. Verificar que, en 2017, el CONEVAL, en coordinación con la SHCP, emitió los criterios utilizados para integrar el PAE 2017, y dio el visto bueno y autorizó los Términos de Referencia (TdR) para que las evaluaciones del Programa Anual de Evaluación coordinadas por esta entidad vincularan su ejecución y resultados con las actividades de programación y presupuestación y como elementos relevantes del PbR-SED.
5. Comprobar que, en 2017, el CONEVAL realizó el seguimiento de los ASM derivados de las evaluaciones externas para corregir, modificar, reorientar, adicionar o suspender los programas presupuestarios de la Política de Desarrollo Social.
6. Corroborar el registro del ejercicio de los recursos erogados por CONEVAL en 2017 para financiar el PbR-SED y determinar si un mayor ejercicio de recursos destinado a evaluaciones externas por parte de las dependencias derivó en una mejor calificación de los Programas presupuestarios de desarrollo social en el MSD, en el periodo 2013-2017.
7. Comprobar que, en 2017, la información del desempeño de los programas y políticas públicas fue comprensiva y consistente para incorporarse al proceso decisional del gasto público.
8. Analizar el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño para determinar su consistencia y resultados, a fin de que su operación permita que la información generada retroalimente el proceso programático-presupuestal y contribuya a mejorar la calidad del gasto público.

9. Determinar la utilidad de la MIR de 2017 del Pp P003, a cargo del CONEVAL, como instrumento de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas de 2017 relacionados con la generación de información, mediante el monitoreo y evaluación del desempeño de los programas y de la política de Desarrollo Social para contribuir al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del gasto público.
10. Constatar que, en 2017, el CONEVAL dispuso de mecanismos de control interno que le permitieron cumplir los objetivos y metas relacionados a la generación de información del desempeño de los Pp y de la política de Desarrollo Social para la toma de decisiones presupuestarias.
11. Verificar que el CONEVAL reportó en la Cuenta Pública de 2017 información relacionada con los objetivos y prioridades del PND 2013-2017 y del Plan Estratégico Institucional 2013-2017, así como de lo dispuesto en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de la generación de información, mediante el monitoreo y evaluación del desempeño de los programas y la política de Desarrollo Social para contribuir al fortalecimiento de la eficiencia y eficacia del gasto público.
12. Verificar que, en 2017, el CONEVAL estableció estrategias, políticas, programas e indicadores orientados a contribuir al cumplimiento de la meta 16.6 del objetivo de desarrollo sostenible 16 incluido en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, relativa a crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales adjuntas de Evaluación, de Administración, de Coordinación y de Análisis de Temas Estratégicos.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, arts. 78, 81; Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, artículo vigésimo transitorio

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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