

## **Posición institucional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social sobre la Auditoría número 293-DS titulada Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado que realizó la Auditoría Superior de la Federación**

La evaluación es un ejercicio para la rendición de cuentas y para mejorar el desempeño de las instituciones, programas y estrategias públicas; por ello, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), como organismo gubernamental e instancia evaluadora, enfatiza en la importancia de los procesos de evaluación y fiscalización, como mecanismos para mejorar el desempeño de sus labores.

En este sentido, el CONEVAL reconoce el trabajo realizado por la Auditoría Especial del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), no solo porque ha permitido mostrar los avances y los retos que tiene el Consejo en materia de evaluación, sino porque ha aportado importantes hallazgos para la mejora del Sistema de Evaluación del Gasto Federalizado, en específico de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del Ramo General 33 y ha promovido el diálogo continuo para avanzar en su conformación.

Por ello, considerando la apertura de la ASF y el proceso de retroalimentación derivado de los hallazgos de la auditoría que realizó al CONEVAL, la presente posición institucional busca aclarar, justificar y atender las observaciones emitidas como un proceso de mejora continua.

En este contexto, en cumplimiento al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de enero de 2019, la ASF llevó a cabo la auditoría número 293-DS con el objetivo de “fiscalizar que el CONEVAL cumplió con sus funciones y responsabilidades respecto de la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, conforme a la normatividad aplicable en la materia”. Esta auditoría dio inicio a los trabajos el 6 de septiembre de 2019, y concluyó el 19 de diciembre del mismo año con la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, derivando en un total de 14 resultados, de los cuales 10 se consideraron atendidos y cuatro contaron con observaciones, tal como se resume a continuación:

### **1. Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño**

**Resultado 1 SIN OBSERVACIÓN:** Con la revisión de la normativa del CONEVAL, la ASF constató que la estructura orgánica del Consejo dispone de dos direcciones generales responsables de los procesos de evaluación y coordinación en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del gasto federalizado: la Dirección General Adjunta de Coordinación participa en temas de evaluación del desempeño respecto de la coordinación con otras instancias como son entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil; y la Dirección General Adjunta de Evaluación que participa en temas de evaluación de política de desarrollo social. Con ello da cumplimiento a la normativa aplicable.

**POSICIÓN CONEVAL:** Aunque el resultado número uno no se consideró con observaciones, es indispensable enfatizar que, de acuerdo con lo que establecen el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria sobre las atribuciones en materia de evaluación del CONEVAL, y el artículo 2 fracción LI de la misma Ley, así como el artículo 8 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el SED se regularán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Función Pública, en sus respectivos ámbitos de competencia, con la

**participación coordinada** del CONEVAL, por lo que, acorde con las atribuciones del CONEVAL, las acciones que se ejecutan en este sentido, se acotan a lo mandatado en los distintos instrumentos normativos que regulan la operación del Consejo en el ámbito de sus competencias.

**Resultado 2 CON OBSERVACIÓN:** Con el análisis de la información proporcionada por el CONEVAL, la ASF constató que, en el Informe de resultados 2015-2017 denominado Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FAF) del Ramo General 33, se planteó la estrategia y criterios de evaluación para los recursos del Ramo General 33. Sin embargo, a pesar de lo previamente señalado, carece de la definición de una estrategia de evaluación a dichos recursos que incluya la participación de las dependencias coordinadoras de los FAF y considere las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, las precisiones estratégicas respecto a las metodologías necesarias para el horizonte de monitoreo y evaluación, la periodicidad de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales, así como una estrategia de capacitación y asesoría que permita continuar con el desarrollo de capacidades de las dependencias coordinadoras de los FAF, las entidades federativas y los municipios, sobre los temas desarrollados por el CONEVAL para la evaluación de dichos recursos.

**POSICIÓN CONEVAL:** En 2007 se adicionó la fracción V del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), para establecer que el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados. Atendiendo a dicho mandato, el CONEVAL inició diversos estudios con la finalidad de diseñar metodologías y estrategias de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales.

El CONEVAL inició el ejercicio de evaluación del Ramo General 33 y los fondos que lo integran en 2008 con un diagnóstico que permitió identificar el alcance del ramo a partir del marco jurídico y el gasto en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal. Dando continuidad a esta evaluación y a las acciones que se desprendieron de ella, en 2011, se publicó la Evaluación Estratégica del Ramo General 33, que profundizó sobre las fórmulas de distribución y la Matriz de Indicadores de cada uno de los fondos. A partir de este informe y a raíz de la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2012, fue clara la necesidad de contar con una agenda de evaluación que incluyera instrumentos específicos para los fondos que integran el Ramo General 33. Para asegurar la calidad de los instrumentos de evaluación, en su elaboración se consideran factores que incentivan la utilidad de la información que se deriva de ésta. Se consideran elementos como a quién se dirige y cuáles son las necesidades de la evaluación; qué información existe para desarrollarla y su calidad; en qué periodo debe realizarse para que los resultados sean oportunos en la toma de decisiones o en la mejora de los fondos. Adicionalmente, los términos de referencia de las evaluaciones se prueban en diferentes fases para verificar que éstos sean relevantes y que respondan correctamente a las preguntas de evaluación. Las pruebas piloto permiten identificar el nivel de adaptación de la evaluación al contexto local y a las realidades operativas en las entidades federativas. Las evaluaciones dirigidas a cada uno de los fondos y que fueron probadas en las entidades federativas a partir de 2013 mostraron la necesidad de acotar los elementos de valoración en concordancia con las atribuciones que tiene cada orden de gobierno en la administración y el ejercicio de los fondos. Así como la necesidad de contar con instrumentos diferenciados para la evaluación de los ocho fondos, que tienen temáticas distintas y contribuyen a atender problemáticas diversas de los gobiernos locales.

Con base en esta información se ha ido avanzando en la estrategia de evaluación del Ramo General 33, la cual tiene un triple propósito: primero, ordenar las necesidades de evaluación de acuerdo con los actores que requieren información en los tres órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con la que cuenta cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que éstos sean utilizados para mejorar la distribución y ejercicio de los recursos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y generar información para la toma de decisiones. La estrategia de evaluación se resume en dos elementos: el Horizonte de Monitoreo y Evaluación del Ramo General 33 y el Esquema de Evaluación del Desempeño del Ramo General 33. Estos elementos facilitan la planeación de la evaluación del Ramo en el corto y mediano plazo, pues vinculan los instrumentos de monitoreo y evaluación que se encuentran en proceso de desarrollo con los actores relevantes, que son los usuarios principales de esta información; e indican la oportunidad con la que debe conducirse la evaluación en concordancia con el año de la administración de los gobiernos estatales y municipales (CONEVAL, 2017<sup>1</sup>).

Finalmente, derivado de la auditoría 273-DS Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado que la ASF realizó en 2018 como parte de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, el CONEVAL elaboró un Plan de Trabajo para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, el cual consideraba entre sus acciones, la Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33; en la que se desarrollan los siguientes temas:

- Marco normativo de evaluación del Ramo General 33;
- Proceso de integración de necesidades de evaluación;
- Horizonte de monitoreo y evaluación;
- Tipos y procesos de evaluación;
- Esquema de evaluación de desempeño; y
- Roles y responsabilidades de los actores involucrados en la evaluación de los FAF.

Por otro lado, el CONEVAL, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las autoridades estatales y municipales, proporciona capacitaciones, asesorías e información para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación a personal de las dependencias federales, entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Asimismo, el CONEVAL elabora un Programa Anual de Capacitación (PAC) en el que se lleva a cabo una planeación general de las necesidades de capacitación en el marco de las evaluaciones mandatadas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), así como la metodología de la capacitación y de la asesoría. Estas capacitaciones y asesorías son sesiones que se imparten a las dependencias coordinadoras de los FAF, programas presupuestarios y a evaluadores externos.

La Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33 se hizo llegar a la ASF mediante oficio No.VQZ.DGAE.128/19 con fecha de 3 de diciembre de 2019, asimismo, el Programa Anual de Capacitación se integró como parte de la información que se remitió en respuesta a los requerimientos

---

<sup>1</sup> El documento completo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_15\\_17.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf)

de la ASF, mismo que se consideró sin observaciones en el resultados 5 de la Cédula de Resultados Finales de la auditoría de la que se desprende esta posición institucional elaborada por la ASF el 4 de diciembre de 2019 donde señala: “con la revisión de la información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se constató que, en 2018, elaboró el Programa Anual de Capacitación para la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social, como parte de la planeación general de las necesidades de capacitación, en el marco de las evaluaciones mandatadas en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE2018). A partir de éste, se verificó que el CONEVAL brindó asesoría y capacitación al personal de las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales en temas relacionados con la metodología desarrollada de las Fichas de Desempeño del FAIS y del FAM (Asistencia Social) 2017-2018.

Respecto del proceso de capacitación con entidades federativas en las que participaron diversas dependencias estatales, el CONEVAL proporcionó evidencia de cursos y talleres de trabajo realizados en 2018”.

En este sentido, la observación emitida por la ASF no consideró la Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33, donde se detallan los elementos señalados por la ASF y, tampoco las acciones que el CONEVAL realiza continuamente en materia de capacitaciones y asesorías de evaluación a las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno, a través de sus programas anuales de capacitación. Sin embargo, el CONEVAL incluirá la estrategia de capacitación y asesoría en materia de evaluación del Ramo 33 para las dependencias coordinadoras de los FAF, las entidades federativas y los municipios en la Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33, con lo que se dará por atendida es.

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

Algunos elementos de dichos Lineamientos fueron incorporados en la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, aprobada en la primera reunión del CONAC el 27 de febrero de 2013 y publicada el 4 de abril de ese mismo año. Si bien en dicha Norma se consideran aspectos de la propuesta de los Lineamientos señalados, estos fueron elaborados en 2013 y no han sido actualizados. En ese contexto y con el fin de apoyar el desarrollo de una nueva estrategia de evaluación del gasto federalizado, el 18 de julio de 2016 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual se creó el Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de

Aportaciones Federales (FIDEFAF), el cual solo se refiere a la operación de los recursos (contratación de evaluaciones y desarrollo de metodologías) mediante sus reglas de operación.

No obstante, a pesar de los avances alcanzados para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, persiste la necesidad de establecer un documento normativo que concilie las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias coordinadoras de los FAF, las entidades federativas y los municipios.

**POSICIÓN CONEVAL:** De acuerdo con lo que se señaló en la observación número dos de esta posición institucional, desde 2007 el Consejo inició diversos estudios sobre los FAF que han permitido identificar el proceso de operación de los mismos, así como los mecanismos y herramientas de evaluación. La agenda de investigación que permite diseñar metodologías y estrategias de evaluación de los Fondos responde a un proceso paulatino, lo que ha permitido que actualmente el Consejo cuente, además de las metodologías y estrategias de evaluación, con la Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33, que es un documento que orienta a la federación y los gobiernos locales en la evaluación de los fondos que integran al Ramo 33. Esto, a partir del diseño e implementación de una Estrategia de Evaluación que permita, primero, ordenar las necesidades de evaluación de acuerdo con los actores que requieren información en los tres órdenes de gobierno; segundo, dar cumplimiento al marco normativo en materia de evaluación con la que cuenta cada fondo, y tercero, alinear los resultados de las evaluaciones para que éstos sean utilizados para mejorar la distribución y ejercicio de los recursos, promover la transparencia y rendición de cuentas, y generar información para la toma de decisiones.

En este sentido, considerando la existencia de instrumentos normativos, metodológicos y la Guía para la evaluación de los Fondos, el Consejo cuenta con una estrategia que puede ser considerada para elaborar una propuesta normativa que concilie las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, las dependencias coordinadoras de los FAF, las entidades federativas y los municipios, por lo que para dar respuesta a esta observación de la ASF durante 2020 el CONEVAL desarrollará una propuesta de instrumento normativo para la evaluación de los FAF, misma que deberá sujetarse a un análisis riguroso, previo a su emisión.

**Resultado 4 SIN OBSERVACIÓN:** El CONEVAL desarrolló Términos de Referencia (TdR) y criterios para las evaluaciones de los FAF de su ámbito de coordinación con base en las características particulares de esos Fondos, de acuerdo con lo señalado en el numeral 31 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE 2017). Al respecto, la ASF constató que el CONEVAL comunicó formalmente a las dependencias coordinadoras de los FAF las metodologías desarrolladas para las evaluaciones de desempeño.

## 2. Capacitación

**Resultado 5 SIN OBSERVACIÓN:** Con la revisión de la información proporcionada por el CONEVAL, se constató que, en 2018, esta institución elaboró el Programa Anual de Capacitación para la Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social, como parte de la planeación general de las necesidades de capacitación. A partir de éste, la ASF verificó que el CONEVAL brindó asesoría y capacitación al personal de las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales en temas relacionados con la metodología desarrollada

de las Fichas de Desempeño del FAIS y del FAM (Asistencia Social) 2017-2018. Asimismo, de acuerdo con la ASF, el CONEVAL presentó evidencia de los cursos y talleres que proporcionó en 2018 a entidades federativas en los que participaron diversas dependencias estatales. Con ello, se dio cumplimiento a las atribuciones en materia de capacitación del Consejo.

### 3. Programa Anual de Evaluación 2018

**Resultado 6 SIN OBSERVACIÓN:** El CONEVAL formuló y publicó, de manera coordinada con la SHCP, el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ejercicio Fiscal 2018 (PAE 2018), en el que consideró la realización de evaluaciones a recursos del gasto federalizado. Del total de evaluaciones programadas, la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le correspondieron coordinar 88 evaluaciones, mientras que al CONEVAL 157.

Asimismo, en el numeral 33 del PAE 2018 se estableció la realización de 32 fichas de Desempeño (una por cada entidad federativa) correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y 32 del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), en su componente de Asistencia Social. Por lo que, de acuerdo con la ASF, el Consejo cumplió con la normatividad aplicable.

### 4. Realización de las evaluaciones programadas en el Programa Anual de Evaluación de 2017 y 2018.

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

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

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

Asimismo, la ASF señala que para el caso de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales consideradas en el PAE 2017 y su modificación, deberán considerar en su análisis los ejercicios fiscales 2016 y 2017, de conformidad con lo especificado por la Unidad de

Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP o el CONEVAL, en el ámbito de sus coordinaciones respectivas.

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

En este sentido, la ASF señaló que, en el marco del mecanismo definido para la evaluación de esos recursos y de fungir como instancia de coordinación, el CONEVAL, la SHCP y las dependencias coordinadoras deben desarrollar una estrategia administrativa o documento normativo que regule y oriente el proceso de contratación de las evaluaciones de los FAF con recursos del FIDEFAF, que atienda la naturaleza específica de los recursos del Fideicomiso, a efecto de agilizar dicho proceso.

**POSICIÓN CONEVAL:** En relación con lo señalado por la ASF respecto a que solo una de las 25 evaluaciones de los FAF mandatadas en el PAE 2017 en las que el CONEVAL funge como instancia de coordinación se realizó con cargo a los recursos del FIDEFAF, es preciso señalar que el CONEVAL recibió la evaluación Estratégica del FAM, componente Asistencia Social; las 24 evaluaciones restantes se encuentran vigentes y en proceso de elaboración, ya que la fecha de entrega del informe final será a más tardar un mes después del término de la vigencia del contrato, de acuerdo con lo establecido en las modificaciones al PAE 2017, publicadas el 1 de noviembre de 2017.

No obstante, como parte del seguimiento que el CONEVAL brinda a la elaboración de dichas evaluaciones, entre otras acciones, realizó una reunión de trabajo con las dependencias coordinadoras de los FAF para identificar los problemas existentes en el proceso de contratación de las evaluaciones a través del FIDEFAF. En el siguiente enlace, se puede consultar la lista de asistencia de dicha reunión:

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Auditorias/293-DS/Lista\\_asistencia\\_Eval\\_RG33.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Auditorias/293-DS/Lista_asistencia_Eval_RG33.pdf)

Por otro lado, con fundamento en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y el artículo 303 Bis del Reglamento de la LFPRH, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la instancia pública encargada de coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social. Dicha evaluación deberá realizarse a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Asimismo, estos artículos señalan que el CONEVAL – en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) – emitirán de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación.

De manera complementaria, los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, señalan en su numeral Décimo Séptimo que el Programa Anual de Evaluación será el documento que determine qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán.

Por otro lado, la fracción V del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales deberá sujetarse a la evaluación del desempeño en términos del artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados. Para tales efectos, esta Ley contempla la transferencia de hasta el 0.05 por ciento de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales aprobados en los Presupuestos de Egresos de la Federación, con excepción del componente de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, al **mecanismo que para tal efecto establezca la SHCP**.

En este sentido, la SHCP por conducto de la Unidad de Evaluación del Desempeño, mediante oficio número 419-A-17-0295 de fecha 19 de marzo de 2017, determinó como mecanismo idóneo para la transferencia de los recursos previamente señalados, la constitución de un Fideicomiso público para la contratación de servicios, denominado Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).

De acuerdo con las Reglas de Operación y el Contrato del FIDEFAF, las instituciones vinculadas con este fideicomiso son: la SHCP, en su carácter de fideicomitente y el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, en su carácter de fiduciario. De acuerdo con la cláusula tercera del Contrato del Fideicomiso, los fines del FIDEFAF son que el fiduciario efectúe los pagos que correspondan por las contrataciones de las evaluaciones que realizan las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, la SHCP en los términos de los artículos 49, fracción V de la LCF y 110 de la LFPRH.

Asimismo, el artículo 215, fracción II incisos c y e del Reglamento de la LFPRH señalan, respectivamente, el proyecto de contrato que elaborarán las dependencias y entidades que requieran constituir fideicomisos deberán contener:

“La unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se vayan a aportar los recursos presupuestarios, o que coordine su operación, la cual tendrá la obligación de verificar que los recursos fideicomitados se apliquen a los fines para los cuales fue constituido. Dicha unidad resolverá cualquier situación, de hecho o de derecho, que se presente durante la operación y el proceso y formalización de la extinción del fideicomiso”.

“La instrucción del fideicomitente al fiduciario para que transparente y rinda cuentas sobre el manejo de los recursos presupuestarios que se hubieren aportado al fideicomiso, o análogo; proporcione los informes que permitan su vigilancia y fiscalización, así como las facilidades para realizar auditorías y visitas de inspección por parte de las instancias fiscalizadoras federales. Asimismo, que el titular de la unidad administrativa encargada de coordinar la operación, o con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos será responsable de facilitar dicha fiscalización.”

De manera complementaria, el artículo 23 de las Reglas de Operación del FIDEFAF señala que los ejecutores<sup>2</sup> llevarán a cabo los procedimientos de contratación conforme

---

<sup>2</sup> El artículo 5 de las ROP del FIDEFAF define a los ejecutores como a las Dependencias Coordinadoras, a la SHCP y al CONEVAL, en su carácter de responsables de la ejecución de los contratos para la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales o, en su caso, para el desarrollo de metodologías o Términos de Referencia para la realización de evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales.

a lo previsto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como por sus respectivas Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Prestaciones de Servicios y Contratación por Terceros (POBALINES) y demás disposiciones aplicables.

Para dar cumplimiento a los fines del FIDEFAF, las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales llevarán a cabo los procedimientos de contratación regulados por la LAASSP y su Reglamento.

Considerando la existencia de Leyes, Reglamentos y normativas que regulan el proceso de contratación frente al esquema normativo previamente expuesto, la observación de la ASF que señala que en el marco del mecanismo definido para la evaluación de esos recursos, es decir, el FIDEFAF y de fungir como instancia de coordinación, el CONEVAL, la SHCP y las dependencias coordinadoras deben desarrollar una estrategia administrativa o documento normativo que regule y oriente el proceso de contratación de las evaluaciones de los FAF con recursos del FIDEFAF, toda vez que el FIDEFAF es el mecanismo definido y regulado por la SHCP, desarrollar una estrategia administrativa o documento normativo que regule y oriente el proceso de contratación, es una atribución que compete únicamente a la SHCP y, además, el cumplimiento de dicha observación conllevaría una sobre regulación y, posiblemente una contraposición de la normativa definida para el proceso de contratación de las evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales.

## 5. Difusión de las evaluaciones

**Resultado 9 SIN OBSERVACIÓN:** Con la información proporcionada por el CONEVAL, la ASF constató la publicación, en su página de internet, del informe de evaluación del programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, así como de las 45 Fichas de Monitoreo y Evaluación realizadas a programas presupuestarios con recursos del gasto federalizado; también se publicaron las 32 Fichas de Desempeño del FAIS y las 32 Fichas de Desempeño del FAM, en su componente de Asistencia Social, las cuales fueron programadas en el PAE 2018, en las que el CONEVAL fungió como instancia de coordinación. Asimismo, la ASF verificó la publicación de las dos evaluaciones realizadas de manera complementaria al programa Subsidio a programas para jóvenes. Por lo que, de acuerdo con la ASF, el Consejo cumplió con la normatividad aplicable.

## 6. Seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas al gasto federalizado.

**Resultado 10 SIN OBSERVACIÓN:** Con la revisión de la información proporcionada por el CONEVAL, la ASF verificó el proceso de coordinación para la elaboración de los documentos de trabajo referentes al seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora determinados en las evaluaciones de los recursos del gasto federalizado. La ASF constató la elaboración de los documentos de posición institucional y documentos de trabajo de las evaluaciones realizadas correspondientes a los PAE 2017 y 2018, así como de las dos evaluaciones complementarias realizadas a programas Subsidio a programas para jóvenes. Por lo que, de acuerdo con la ASF, el Consejo cumplió con la normatividad aplicable.

## 7. Mecanismo de coordinación con las dependencias coordinadoras federales y las entidades federativas.

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

Con base en lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el PAE 2017, el CONEVAL funge como instancia de coordinación en la elaboración de las evaluaciones del FONE, FASSA, FAETA y el FAM, en su componente de Asistencia Social. Por lo que, en ese contexto, el nuevo esquema fortalece la evaluación de los recursos federales transferidos, ya que por primera vez se plantea para el gasto federalizado una estrategia de evaluación con dicho alcance y participación de las instancias federales (coordinadoras del proceso: la SHCP, el CONEVAL y las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales). Asimismo, cabe mencionar que se han formulado metodologías específicas por fondo; al CONEVAL le correspondió la formulación para el FONE, FAETA, FAM y FASSA; ello viene a atender un área de mejora del proceso de evaluación de los fondos, ya que anteriormente no se distinguían las particularidades metodológicas para cada uno de ellos. En tal sentido, el CONEVAL presentó evidencia de mecanismos de coordinación con las dependencias federales encargadas de los programas sujetos de evaluación mediante sesiones de capacitación, adicionalmente proporcionó oficios para las dependencias coordinadoras de los FAF del Ramo General 33 para dar seguimiento al proceso de contratación de las evaluaciones programadas en el PAE 2017, en las cuales fungió como instancia de coordinación; la ASF corroboró el envío de metodologías y la evidencia de las capacitaciones en materia de evaluación de los FAF. Por lo que, de acuerdo con la ASF, el Consejo cumplió con la normatividad aplicable.

**POSICIÓN CONEVAL:** Respecto a lo señalado en las Cédulas de Resultados Finales de la ASF, se precisa que el PAE 2019 fue el instrumento donde se determinó el ámbito de coordinación de los FAF, siendo de competencia del CONEVAL el FONE, FASSA, FAETA, FAM y FAIS.

**Resultado 12 SIN OBSERVACIÓN:** Con la revisión de la información proporcionada por el CONEVAL, la ASF verificó que, en 2018, se firmaron cinco convenios de coordinación con igual número de entidades federativas (Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Nayarit, Michoacán de Ocampo y Sinaloa), para contribuir a la creación y uso de elementos de monitoreo y evaluación de la política social. Dichos convenios se suman a los 13 firmados en 2017, por lo que las entidades federativas con las que se ha suscrito un convenio son 18: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. Por lo que, de acuerdo con la ASF, el Consejo cumplió con la normatividad aplicable.

## **8. Seguimiento al plan de trabajo para la evaluación del gasto federalizado.**

**Resultado 13 SIN OBSERVACIÓN:** Con la revisión de la documentación proporcionada por el CONEVAL referente al cumplimiento del Plan de Trabajo 2019, definido para el desarrollo e implementación de la estrategia de evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales, en el ámbito de competencia, derivado de la revisión efectuada por la ASF en la Cuenta Pública 2017, la ASF constató que se establecieron un total de 10 acciones con sus correspondientes plazos. Respecto de los avances obtenidos en 2019 para cada una de las actividades establecidas en el Plan de Trabajo, el CONEVAL evidenció el cumplimiento de 10 de ellas; las

dos restantes se encontraban en proceso, cuyo plazo de vencimiento fue diciembre de 2019. Por lo que, de acuerdo con la ASF, el Consejo cumplió con la normatividad aplicable.

**POSICIÓN CONEVAL:** El CONEVAL, mediante el oficio No. VQZ.DGAE.134/2019, de fecha 19 de diciembre de 2019, entregó a la ASF la información correspondiente a las 2 últimas acciones: i) Fortalecer el mecanismo normativo para la evaluación de los FAF, a través de la publicación del diseño de la Ficha de Desempeño para el FONE y FAETA 2017-2018, y ii) Fortalecer las capacidades en materia de evaluación de los FAF de los actores de las dependencias federales y las entidades federativas, mediante la publicación del Informe de Enfoque de Resultados de los Fondos Sociales del Ramo 33 y del Sistema de Monitoreo de la Política Social.

## 9. Fortalezas y áreas de mejora.

**Resultado 14 CON OBSERVACIÓN:** De acuerdo con el análisis de los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, respecto del proceso de gestión de las funciones y responsabilidades que corresponden al CONEVAL, en relación con la implementación y desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, se determinaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

### FORTALEZAS

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

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

#### Capacitación

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

#### Programa Anual de Evaluación

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

#### Realización de las Evaluaciones programadas en el Programa Anual de Evaluación

- Las evaluaciones programadas en el PAE 2018 (evaluación de procesos y Fichas de Monitoreo y Evaluación) de las cuales el CONEVAL es instancia de coordinación, fueron realizadas.

#### Difusión de las Evaluaciones

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

#### **Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora**

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

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

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

#### **Seguimiento al Plan de Trabajo para la Evaluación del Gasto Federalizado**

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

### **ÁREAS DE MEJORA**

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

- Se carece de una estrategia de coordinación con las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales, la cual considere las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno; las precisiones estratégicas respecto de las metodologías de evaluación; la periodicidad pertinente de las evaluaciones, su tipo y responsabilidades institucionales.
- No se dispone de un documento normativo que concilie las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios, con el objeto de definir: las funciones y responsabilidades de cada orden de gobierno, en la evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales; los tipos de evaluación, frecuencia y la metodología a utilizar para el desarrollo de las evaluaciones, así como establecer los mecanismos de coordinación entre el ámbito federal y estatal para evitar duplicidades y generar una sinergia positiva que logre la integralidad y complementariedad de todas las evaluaciones y esfuerzos realizados por cada orden de gobierno en esta materia.

#### **Realización de las Evaluaciones programadas en el Programa Anual de Evaluación**

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

De lo anterior, la ASF manifestó la falta de una estrategia en materia de evaluación, de carácter normativo que permita a las entidades federativas y municipios conocer el tipo y frecuencia de

las evaluaciones a realizar, entre otros aspectos, en consideración de las características particulares de los Fondos y programas. En el ámbito de las evaluaciones de los Fondos del Ramo General 33 a nivel local se tienen dudas sobre qué instancias son las que deben evaluar los Fondos y en el marco de la estrategia de evaluaciones coordinadas por el CONEVAL y la SHCP, los gobiernos locales deben continuar con la práctica de las evaluaciones de las Aportaciones Federales; esto último, no obstante que la evaluación de los recursos públicos es un mandato Constitucional.

**POSICIÓN CONEVAL:** Tal como se señaló en la posición del CONEVAL respecto del Resultado 1 de esta auditoría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Función Pública son las dependencias encargadas de regular el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el SED, en sus respectivos ámbitos de competencia, con la **participación coordinada** del CONEVAL, por lo que, acorde con las atribuciones del Consejo, las acciones que se ejecutan se acotan a sus mandatos y competencias.

Respecto a las Áreas de Mejora señaladas en este resultado 14, que refieren a resultados previos y que señalan que el CONEVAL no cuenta con una estrategia de coordinación con las dependencias coordinadoras de los FAF, como se mencionó antes, la observación emitida por la ASF no consideró la Guía para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33, donde se detallan los elementos señalados por la ASF y, tampoco las acciones que el CONEVAL realiza continuamente en materia de capacitaciones y asesorías de evaluación a las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno, a través de sus programas anuales de capacitación.

Asimismo, en cuanto a la necesidad de contar con un documento normativo que concilie las acciones en materia de evaluación del CONEVAL, la SHCP, las dependencias federales coordinadoras, las entidades federativas y los municipios, el Consejo cuenta con instrumentos normativos, metodológicos y la Guía para la evaluación de los Fondos, que serán considerados para elaborar una propuesta normativa que atienda la observación señalada por la ASF.

En relación con las evaluaciones programadas en PAE 2017 a los FAF en las cuales el CONEVAL funge como instancia de coordinación, es preciso señalar que el numeral 31 y los anexos 3a y 3b del PAE17 establecen las evaluaciones que deberán llevar a cabo las dependencias coordinadoras de los Fondos de Aportaciones Federales. De las evaluaciones mandatadas en el citado numeral, y en las modificaciones al PAE17 publicadas el 1 de noviembre de 2017, el CONEVAL recibió la evaluación Estratégica del FAM, componente Asistencia Social, mientras que el resto de las evaluaciones se encuentran en proceso de elaboración, conforme a lo establecido en las modificaciones al PAE 2017 que señalan que la fecha de entrega del informe final deberá realizarse a más tardar un mes después del término de la vigencia del contrato, por lo que continúan vigentes.

Finalmente, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, durante la reunión de resultados preliminares, la ASF y el CONEVAL analizaron las observaciones emitidas por la Auditoría en el marco de esta fiscalización y, como resultado de ello, definieron de manera conjunta los términos y los mecanismos de atención de las observaciones. Para ello, el CONEVAL elaboró el Plan de Trabajo para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales 2020, donde se describen los objetivos, actividades, tiempos y productos que se realizarán

para dar atención a las observaciones de los resultados 2, 3 y 8, el cual puede ser consultado en el siguiente enlace:

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Auditorias/293-DS/Plan\\_Trabajo\\_293-DS\\_VF.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Auditorias/293-DS/Plan_Trabajo_293-DS_VF.pdf)

El desarrollo y cumplimiento de este Plan de trabajo estará sujeto a la capacidad institucional con la que cuente el CONEVAL durante 2020, toda vez que la mayoría del personal que labora en el Consejo cuenta con contratos eventuales, por lo que no es posible garantizar su permanencia, como tampoco es posible asegurar el desarrollo de cada una de las actividades comprometidas.