



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**AUDITORÍA AL SISTEMA DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO.
CUENTA PÚBLICA 2015.**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A:
ULISES VARELA FRANCO**

**DIRECTOR DE TESINA:
LIC. CLAUDIA JACQUELINE BRIBIESCA SILVA**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Auditoría al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado. Cuenta Pública 2015.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| Justificación | 3 |
| Objetivo General | 4 |
| Objetivos Particulares | 4 |
| ANTECEDENTES EN MÉXICO | 5 |
| CAPITULO I AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN | 11 |
| Definición de Fiscalización Superior | 11 |
| Origen de la Auditoría Superior de la Federación | 15 |
| Función y estructura de la Auditoría Superior de la Federación..... | 18 |
| Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado | 28 |
| CAPITULO II SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO | 30 |
| Gestión para Resultados (GpR) y Presupuesto basado en Resultados (PbR) | 31 |
| Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)..... | 33 |
| Gasto Federalizado | 38 |
| Gasto Federalizado No Programable | 39 |
| Gasto Federalizado Programable..... | 42 |
| CAPITULO III AUDITORÍA AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO..... | 47 |
| Proceso de los trabajos de fiscalización del SED del Gasto Federalizado | 48 |
| Principales resultados de las auditorías del SED del GF CP 2015..... | 53 |
| Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado CP 2015 | 60 |
| CONCLUSIÓN | 63 |
| FUENTES DE CONSULTA | 68 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo contempla las generalidades de la fiscalización superior en México, hace énfasis en las características del Sistema de Evaluación del Desempeño. Y, finalmente, se centra en describir los trabajos de las auditorías practicadas al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, que se realizaron con motivo de la revisión y fiscalización de la CP 2015. En tres capítulos:

El capítulo primero aborda las principales características de la ASF, a partir del marco normativo que determina sus facultades, su marco de actuación y estructura. Buscando comprender mejor la función que realiza esta institución auditora. Pasando por su organigrama y con mención especial de la DGEGF. Asimismo, un breve y conciso apartado sobre su origen y antecedentes. Ya que el marco histórico al ser extenso, para efectos de este ensayo utilizamos los datos esenciales buscando colocar los cambios en el marco jurídico, considerados de mayor impacto en el marco de la ASF, en perspectiva.

El capítulo segundo, establece un marco básico para comprender el Sistema de Evaluación del Desempeño, su importancia dentro del Presupuesto basado en Resultados y en la Gestión para Resultados, ya que éste instrumento de evaluación es fundamental para apoyar el desarrollo de una gestión pública cada vez más eficiente y transparente, así como fortalecer la rendición de cuentas. Asimismo, presenta los aspectos relevantes con información sucinta del gasto federalizado, y sus dos vertientes, así como los fondos y programas que las integran, enfatizando en la descripción del gasto federalizado programable. Además, se analiza la importancia estratégica en las cantidades que constituyó para la Cuenta Pública 2015.

En el capítulo tercero se describen los trabajos de auditoría que se realizaron al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado en el marco de la revisión de la Cuenta Pública 2015. Se sintetizan los resultados de las auditorías, con objeto de presentar las conclusiones correspondientes y las recomendaciones generales que sirvan para coadyuvar con los procesos y resultados del SED en la vigilancia del gasto federalizado.

Justificación

En febrero de dos mil dieciséis tuve la oportunidad de ingresar a laborar en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la Dirección General de Investigación y Evaluación (DGIE), actualmente renombrada Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado (DGEGF), perteneciente a la Auditoría Especial del Gasto Federalizado (AEGF).

Dentro de la DGEGF, tuve un primer acercamiento a la fiscalización superior de los recursos públicos en México, específicamente del Gasto Federalizado¹ (GF). Posteriormente, fui asignado al equipo de trabajo encargado de realizar los trabajos de fiscalización del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), del gasto federalizado para los ejercicios fiscales 2015, 2016 y 2017.

En la revisión de la Cuenta Pública (CP), 2015, 2016 y 2017, participé en la planeación, desarrollo y seguimiento de las auditorías al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado a cargo de la AEGF de la ASF, particularmente realizadas por la Subdirección de Evaluación “B” de la DGEGF.

A pesar de su importancia en las Finanzas Públicas, el Sistema de Evaluación del Desempeño no ha recibido suficiente atención para su eficiente y eficaz implementación a nivel central, estatal y municipal.

De lo anterior, surge el interés por describir los trabajos y resultados de la Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, en el marco de las auditorías realizadas al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado a nivel estatal para el ejercicio fiscal 2015. Asimismo, las recomendaciones para consolidar el SED en los gobiernos locales, para mejorar la eficiencia, efectividad, calidad y economía en el uso de los recursos del gasto federalizado. En estas auditorías se revisó lo siguiente:

- la implementación y,
- operación adecuada del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado.

¹ Para efectos de este ensayo, al mencionar al gasto federalizado, se referirá al gasto federalizado programable, salvo que, explícitamente se indique otra connotación para el mismo.

La información que sustenta el Capítulo III del presente trabajo proviene de documentos oficiales, entre éstos: Informe General de la Cuenta Pública (IGCP), la Cuenta Pública (CP); el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); Recomendaciones y Solicitudes de la Comisión de Vigilancia de la ASF (CVASF)²; Informes de revisiones anteriores, papeles de trabajo³, Informes individuales de auditoría de la CP 2015, asignaciones presupuestales publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), Marco de Referencia del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado⁴ y Gacetas Oficiales de las entidades federativas y diagnósticos elaborados por dependencias federales en materia de evaluación del desempeño.

Objetivo General

Puntualizar los trabajos de fiscalización que la Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación, realizó al Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado correspondiente a la Cuenta Pública 2015, a las 32 entidades federativas del país.

Objetivos Particulares

- Describir el procedimiento de Fiscalización superior en México y la Auditoría Superior de la Federación.
- Observar la trascendencia estratégica que tiene la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Principales resultados de la revisión del SED del Gasto Federalizado CP 2015.

² La LFRCF establece en su artículo 80 que la Cámara de Diputados contará con una Comisión para coordinar sus relaciones con la ASF y evaluar su desempeño.

³ Los papeles de trabajo de auditoría son: Cédulas de Trabajo (CT), Cuestionarios aplicados a la Entidad Fiscalizada (CUE), Cédulas de Resultados Preliminares (CRP), Cédulas de Resultados Finales (CRF), Cédulas de Seguimiento (SEG), Cédulas de Análisis de Resultados Preliminares y Finales (CAPyF), Cédulas de Análisis de Solventación (CAS), Informe de Supervisión (IS), Cédula de Revisión Final del Informe de Auditoría (RIA) y Guía de Auditoría (GA).

⁴ Elaborado por la Subdirección de Evaluación “B” de la DGEGF, encargada de auditar el SED.

ANTECEDENTES EN MÉXICO

Según Jorge Fernández Ruiz (2009) La fiscalización en México, se remonta a la época de la Conquista, pero realmente fue hasta 1824, cuando en México se establece en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de ese año (1824), la facultad exclusiva del Congreso General, en el artículo 50, fracción VIII, de: “*fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.*”⁵. Esto trajo como consecuencia, la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano revisor y de control de las finanzas públicas del país. Antecedente institucional de la ASF; y que por un lapso del siglo XIX compartió funciones y formo parte del Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, fue hasta la promulgación de la Constitución de 1857, cuando la Contaduría Mayor tomó más importancia y dio un paso hacia su consolidación. Ya que se emitió la regulación de la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno, lo que significó el avance en la normativa relacionada al ejercicio del presupuesto. Su principal función era realizar recomendaciones sobre el manejo de los recursos públicos.

Para 1917, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Contaduría Mayor siguió fungiendo como parte de la Cámara de Diputados, asistida en el control de egresos y en la explicación y comprobación del manejo de los fondos y bienes; etapa primitiva de la actual rendición de cuentas⁶, por el recién creado Departamento de la Contraloría. Cabe mencionar que, en 1978, con la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda⁷ durante el sexenio de José López Portillo, se le otorga la facultad al Poder Legislativo como único fiscalizador de la Cuenta Pública.

⁵ Conforme a la información pública disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

⁶ “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.”, en John M. Ackerman (coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (p.16). México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la información.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1978.

A finales del siglo XX, se produjeron diversas reformas constitucionales que buscaban una mayor transparencia⁸ en la conducción de las instituciones gubernamentales; un proceso de rendición de cuentas y un nuevo marco jurídico de la fiscalización de la Cuenta Pública, que se concretó con la creación de un órgano que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda: La Auditoría Superior de la Federación, lo cual implicó una innovación en la fiscalización en México, y el origen de la Ley de Fiscalización Superior⁹ aprobada en diciembre del año 2000.

Con esta reforma constitucional, la Auditoría Superior de la Federación opera como un órgano técnico, autónomo y responsable de fiscalizar y evaluar el ejercicio del gasto de los poderes de la unión, los entes públicos federales y demás entidades sujetas a fiscalización.

En el contexto del Sistema de Evaluación del Desempeño, los primeros acercamientos con la Nueva Gestión Pública (NGP), de donde emanan la Gestión para Resultados (GpR) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), surgen en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, quienes intentaban solucionar la llamada crisis fiscal del Estado¹⁰ o a la supuesta caída del sistema de bienestar¹¹. Mediante reformas al sector público, buscando: alternativas para gestionar y organizar las burocracias públicas., avances sustanciales en la calidad de los servicios y reducción en los costos para el sector público. Sustancialmente; la NGP ofrecía, hacer más con menos.

Mediante el ejercicio eficiente de los recursos económicos para desarrollar políticas sociales que permitan cubrir las necesidades de sus habitantes y reducir costos gubernamentales, estos sistemas de administración y gestión pública se siguen perfeccionando buscando la mejora continua.

Los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cada vez más optan por un modelo de gestión gubernamental para resultados, por diversas razones, las que destacan: reforzar la lógica gerencial, la sana expansión económica manteniendo la estabilidad financiera, la optimización de los recursos públicos, la evaluación de la gestión, la alternancia en la administración política, las necesidades crecientes de gasto o el incremento en la cultura de la

⁸ “Instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme a las normas y leyes, y que sirve para impedir que nadie se adueñe de los espacios públicos.” en Mauricio Merino (coord.). (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp.17-18). México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 2000.

¹⁰ O'Connor, James. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.

¹¹ Offe, Claus. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.

transparencia y la rendición de cuentas. Todas estas razones han orillado a la creación de una herramienta pilar y fundamental, a manera de complemento, para el éxito de estos modelos: el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Éste órgano internacional ha tratado de fomentar el estudio y aplicación de mecanismos para el eficaz y transparente ejercicio de los recursos, sujetándose a las políticas del *“Presupuestos de desempeño en los países de la OCDE.” (Performance Budgeting in OECD Countries)*¹² (2007), donde algunos de los países miembros emiten sus recomendaciones y propuestas en materia de: la Gestión para Resultados, el Presupuesto basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Derivado de lo anterior, en México, la Administración Pública Federal (APF), no sólo enfrenta el reto de ser más eficiente y reducir costos. Sino; también, poder atender las necesidades de los ciudadanos en un ambiente de precariedad fiscal, responder a las demandas de mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y administrar los recursos bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Dentro de las herramientas de gestión relacionados con la Nueva Gestión Pública (NGP), señala Guillermo Cejudo (2011), que México *“[...]recuperó poco de los relacionados con la introducción de mecanismos de mercado al sector público, y prefirió el componente gerencial, pero aun aquí las iniciativas fueron tímidas, pues hubo muy poco progreso en dotar de autonomía plena a agencias y funcionarios[...]”*.

“En claro contraste con las experiencias anglosajonas, el arribo de la ngp a México no se debió a un plan deliberado o a una estrategia coordinada desde el gobierno federal. Por el contrario, la retórica gerencial empezó a permear las decisiones en materia de gestión pública en algunos casos aislados”.

En este sentido, la primera oportunidad para la NGP, en nuestro país, se dio con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), cuyo objetivo buscaba realizar un cambio organizacional, generar mejores condiciones para los trabajadores, prestar servicios de mayor calidad a los clientes de la organización y contribuir para hacer una administración pública más eficiente; que trabaje más y cueste menos, esto con la desregulación de las actividades productivas, la simplificación y

¹² Consultado en OCDE: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm>

modernización de sus procedimientos administrativos, la descentralización y desconcentración de facultades y recursos, y el incremento de la eficacia y la eficiencia a través de los principios de calidad total.¹³ Sin embargo, esta iniciativa no permeó hacia el resto de la Administración Pública Federal (APF).

Cabe mencionar que, con el objeto de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, en 1986 entra en vigencia la Ley Federal de Entidades Paraestatales¹⁴ y en 1990, se crea el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública¹⁵, como el segundo paso a una modernización de la gestión gubernamental.

Por otro lado, las iniciativas por evaluar la gestión de gobierno en nuestro país surgen en 1982, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), con la creación la Secretaría de Contraloría General de la Federación; antecesora de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y de la actual Secretaría de la Función Pública (SFP), y el Sistema Nacional de Control y Evaluación.

Buscando mejorar el vínculo entre el proceso de presupuestación con el de planificación y con motivo de la incorporación de ideas de la NGP a las agendas gubernamentales, surge la Nueva Estructura Programática (NEP), que con lo dispuesto en el artículo 2, fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se define como:

“el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”

¹³ Argüelles, Antonio. (1992). *La Desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de SECOFI*. México, Miguel Ángel Porrúa.

¹⁴ Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de marzo de 2019.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de abril de 1990.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652318&fecha=16/04/1990

La NEP pone mayor énfasis en la presentación funcional programática del presupuesto, así como en la mejora continua en la medición del desempeño, por lo que debe incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Los indicadores, en este contexto, deben corresponder a un índice, que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en el año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, y constituyen la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), con el objeto de reorganizar los procesos de planeación y gestión estratégica durante los primeros años post Partido Revolucionario Institucional (PRI), surge el llamado Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, el cual se enfoca en recuperar la confianza de los ciudadanos en el Gobierno Federal, y buscar transformarlo en una institución competitiva de clase mundial, a través de los resultados.

Las aprobaciones presupuestales han seguido la directriz de incorporar indicadores de desempeño, medir y valorar los resultados a partir de la Ley General de Desarrollo Social, lo que da origen a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2005, instancia que se crea con el objetivo de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. Sin embargo, el Estado debía continuar con su proceso de cambio para el eficiente uso de los recursos de carácter federal.

En este contexto, el Estado Mexicano ha buscado evolucionar en los procesos de administración, operación y control del ejercicio del gasto público, y modernización institucional, mediante el establecimiento de nuevos mecanismos que permitan evaluar los resultados pretendidos.

Esta evolución se dio durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), mediante dos vertientes: uno, el Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) y la Regulación Base Cero, (2007-2012), a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), y en segundo, el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la responsable de ponerlos en marcha. Estos dos últimos serán analizados en el presente trabajo.

Al respecto, con lo expuesto por José Juan Sánchez González (2009), se infiere que el PbR da paso a un nuevo enfoque de gestión, la llamada Gestión para Resultados (GpR), lo que conlleva a modificar

la toma de decisiones en los procesos de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, recalcando con suma importancia la evaluación de los fondos y programas de gobierno. Lo que permite la aparición del SED dentro de la GpR.

Asimismo, menciona dos principales componentes del SED. El primero, un mecanismo de evaluación objetiva y transparente de los fondos y programas de gobierno, que buscan orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia y eficiencia de los propios fondos y programas. Y el segundo es la evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, con el objetivo de elevar la productividad y modernizar procesos específicos en beneficio de la sociedad.

En este contexto, el sistema de evaluación del desempeño, se convierte en la herramienta dispuesta para coadyuvar a la eficiencia, eficacia y economía del gasto público.

CAPITULO I AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Para desarrollar la Fiscalización Superior en México no se aplica un estatuto de auditoría para definir la autoridad y responsabilidad de la función de auditoría en el sector público; para el caso de fiscalización el objeto, atributos y responsabilidad están definidos en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF). (DOF, 18 de julio de 2016).

Definición de Fiscalización Superior

En palabras del C.P.C.¹⁶ Juan Manuel Portal Martínez, ex Auditor Superior de la Federación (2010-2017), la fiscalización superior “es uno de los instrumentos que tiene el país para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad. Por un lado, permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, por otra parte, ofrece a la sociedad un panorama técnico y objetivo acerca del manejo de los recursos públicos.”¹⁷

La definición jurídica que da la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación a la fiscalización superior en su artículo cuarto, fracción XVI es:

“Fiscalización superior: la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación en los términos constitucionales y de esta ley.”

La ASF misma, la refiere como: “La fiscalización superior es uno de los instrumentos que contribuye a la construcción de elementos objetivos que permitan hacer una valoración de la implementación de las políticas gubernamentales, coadyuvando así a obtener información útil para la evaluación de la gestión pública.”¹⁸

Alfredo Adam y Guillermo Becerril (1986), expertos en fiscalización, auditoría y control gubernamental, consideran que fiscalización es “la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno, considerando su veracidad, racionalidad y apego a la Ley.” También mencionan que la fiscalización

¹⁶ Contador Público Certificado.

¹⁷ Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Plan Estratégico de la ASF (2011-2017)*. México, ASF.

¹⁸ Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. México, ASF.

superior: motiva una acción, es decir, el hecho de hacer o ejecutar una serie de movimientos, ejercicios o trabajos.¹⁹

Asimismo, la fiscalización superior es uno de los elementos más importantes de la rendición de cuentas y transparencia de todo aparato gubernamental; la obligación que tienen los funcionarios públicos de aclarar el uso de los recursos que les fueron confiados para el desempeño y cumplimiento de sus funciones, y que respondan a las consecuencias derivadas de los resultados obtenidos.

La acción de fiscalizar es sinónimo de auditar, vigilar, inspeccionar y de cierta manera evaluar. Estos términos se refieren a la tarea de supervisar de manera detalla y escrupulosa la actuación de un ente y detectar cualquier anomalía e incorrección. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido.

El término "superior" indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos. Por esta razón, sus observaciones y acciones son finales y las dependencias públicas están obligadas a responder a ellas.

El fundamento jurídico de la fiscalización superior es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, fue expedida el 18 de julio de 2016, reglamenta los artículos 73 fracción XXIV; 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM, en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, y sustituye a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación abrogada el 29 de mayo de 2009, y a la anterior Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación expedida en 2009.

Para lo anterior se define Cuenta Pública:

La Cuenta Pública es un documento que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde para su fiscalización a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril del año siguiente, en los términos del artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo contenido se establece en el artículo 53 de la Ley General de

¹⁹ Ídem.

Contabilidad Gubernamental (LGCG), publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008, cuya última reforma se dio el 30 de enero de 2018.

En otras palabras, la Cuenta Pública es el producto final de la contabilidad gubernamental y en ella se consolida la totalidad de la información financiera y presupuestaria, tanto de entidades del sector paraestatal, como de las dependencias del sector centralizado.

De acuerdo con el artículo 2° de la LFRCF, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

“I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y

II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales”

Y, en síntesis, la fiscalización de la CP tiene por objeto:²⁰

- Evaluar los resultados de la gestión financiera.
- Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos.
- Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y los programas sectoriales.
- Determinar las responsabilidades, la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de esta Ley, por las faltas graves que se adviertan, derivadas de sus auditorías e investigaciones.

²⁰ De acuerdo con el artículo 14 de la LFRCF.

La fiscalización superior tiene un carácter externo, es decir, se realiza de manera autónoma e independiente de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales y de las demás entidades fiscalizadas.

La importancia de la fiscalización superior en el proceso de consolidación de la democracia y rendición de cuentas en nuestro país ha quedado plasmada en la evolución de la CPEUM y la Normativa correspondiente, pues su cumplimiento exacto y diligente, permite elevar la credibilidad de la ciudadanía sobre las instituciones y fortalecer el marco institucional y jurídico del Estado. Al respecto, Salvador Moreno Pérez (2011), señala que *“la importancia de la fiscalización superior en el sector público se relaciona con la creciente complejidad de las tareas de gobierno, aunada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales que satisfacer a través de la implementación de programas y políticas gubernamentales.”*

La fiscalización superior debe ser vista y percibida por los ciudadanos como una inversión que se traducirá en transparencia y en un eficiente manejo de los recursos públicos.

Derivado de lo anterior, podemos decir que la fiscalización superior es la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública. Y consiste en controlar que los fondos públicos se apliquen de forma eficaz, eficiente, económica y de acuerdo con los principios de legalidad y regularidad. Cabe mencionar, que eficaz, en este contexto, se refiere únicamente al cumplimiento del objetivo, sin aportar otros factores. Eficiente implica cumplir el objetivo mediante un uso racional de los recursos, incluido el tiempo.

El principio de economía se refiere a realizarlo al menor costo posible, el de legalidad abarca el marco jurídico y el de regularidad cubre todas las normas relacionadas con su aplicación. Por lo tanto, la fiscalización superior y sus principios apoyan el desarrollo del buen gobierno y contribuyen a cumplir con las metas nacionales.

En consecuencia, el tema de la fiscalización superior ocupó un lugar prioritario para el Estado, lo que ocasionó la creación de una institución revisora y auditora, que garantizara el manejo correcto de los Poderes de la Unión, de los entes constitucionalmente autónomos, y de entidades federativas y municipios, en cuanto al ejercicio de recursos federales. Así como, de los particulares que sean

usuarios de recursos públicos. Y se vinculara a la modernización administrativa y desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas.

Origen de la Auditoría Superior de la Federación

En los últimos años, la organización del Estado ha sufrido un cambio significativo, manteniendo la división política en tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero incorporando órganos o entes autónomos del Estado, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Banco de México (BANXICO), entre otros. Ya que las necesidades, demandas, cuestionamientos y participación de la sociedad en materia de los asuntos del Estado han ido aumentando. Y el Estado mismo, requiere una modernización, tanto a nivel legislativo como institucional, para un mejor desempeño, gestión, rendición de cuentas y combate a la corrupción, todo esto para tener una percepción aprobatoria por parte de la ciudadanía y cubrir las necesidades de la misma.

Cabe mencionar, que el Estado no debe hacer uso de la fiscalización superior como un “regalo” para los ciudadanos, ni como una medida represiva para él mismo, sino como una opción para legitimarse ante sus ciudadanos y mejorar la acción gubernamental.

El control interno del gobierno federal está a cargo de la SFP, y el control externo queda en el marco de actuación de la Cámara de Diputados, con el respaldo técnico de la ASF. Ambos coexisten con el objeto de que sus acciones; revisiones, observaciones y evaluaciones en materia de la gestión de los recursos públicos de carácter federal sean fidedignas.

En ese contexto, la creación de la Auditoría Superior de la Federación en México es una respuesta a las nuevas necesidades de transparencia y de rendición de cuentas.

Como se mencionó en el marco histórico, los trabajos de fiscalización superior, en México, se remontan desde la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1824. Tras una etapa de modificaciones administrativas y legislativas a lo largo del siglo XIX. Es hasta el periodo de los trabajos de la Quincuagésima Séptima Legislatura Federal (1997-2000), quienes buscaban un nuevo ordenamiento jurídico para la fiscalización superior, lo que trajo como consecuencia la reforma a la Constitución, es sus artículos 73, 74, 78 y 79 en 1999, y la promulgación de la Ley de Fiscalización

Superior de la Federación en el año 2000, bases legales que dan origen a la Auditoría Superior de la Federación²¹, ente que sustituye en funciones y atribuciones a la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el transcurso de fortalecer a la institución y con motivo de la intervención del Congreso de la Unión, surgieron otras reformas constitucionales y cambios en la normativa federal en el marco de la fiscalización superior, por ejemplo, el decreto publicado el 7 de mayo de 2008²² en el DOF, el decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones al artículo 74 constitucional publicado el 9 de agosto de 2012 en el DOF²³, la abrogación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la expedición de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en 2009, misma que fue abrogada y sustituida por la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación expedida el 18 de julio de 2016, en el marco de la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como consecuencia de la aprobación de una nueva reforma constitucional en materia de fiscalización por parte del Congreso de la Unión, publicada en DOF el 27 mayo de 2015²⁴. Estos cambios significativos en los ordenamientos jurídicos dotaron de competencia y atribuciones a la ASF, para que no solamente fiscalice el gasto y el desempeño de la administración pública (AP), sino que también coadyuve en el desarrollo de una cultura de transparencia, evaluación y rendición de cuentas, a pesar de no estar diseñada como una agencia anticorrupción ni como una instancia evaluadora.

La actual LFRCF y sus predecesoras, son un pilar fundamental, tanto en el origen de la ASF, como en su organización, atribuciones y marco de actuación, así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados. La normativa actual, entró en vigor el 19 de julio de 2016, y en su artículo 1° señala que:

“Esta ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública; las situaciones irregulares que se denuncien respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la cuenta Pública en revisión; la aplicación de las fórmulas de

²¹ De conformidad con información pública disponible en:
http://www.asf.gob.mx/Publication/38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF

²² De conformidad con información pública disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008

²³ De conformidad con información pública disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

²⁴ De conformidad con información pública disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.”

Por su importancia, a manera de cuadro, se detallan a continuación los aspectos más relevantes de su contenido.

| Principales aspectos de la LFRCF | |
|--|-----------------|
| Descripción | Artículo |
| Reconoce la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales. | 2 |
| La fiscalización de la Cuenta Pública se llevará a cabo conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. | 3 |
| Se precisan los términos y definiciones aplicables a la fiscalización que realiza la ASF. | 4 |
| La ASF deberá publicar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; el informe derivado de denuncias y los informes individuales de cada una de las auditorías practicadas a las entidades fiscalizadas en la página de internet de la ASF, en formatos abiertos conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, siempre y cuando no se revele información que se considere temporalmente reservada o que forme parte de un proceso de investigación. | 5 |
| Precisa que la fiscalización de la Cuenta Pública se llevará a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado; tiene carácter externo y se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control. | 6 |
| La ASF deberá emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías, mismos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. | 8 |
| Los sujetos fiscalizados facilitarán los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones. De no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. | 9 |
| La ASF podrá imponer multas, independientes de las sanciones administrativas y penales que en términos de las leyes resulten. | 10 |
| Establece el 20 de febrero del año siguiente para la entrega del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por parte de la ASF a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara. | 33 |
| Reglamentan el procedimiento para la entrega del Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; los informes individuales de auditoría; y en su caso, de los informes específicos. | 33 al 46 |
| Regulan el procedimiento para la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de las participaciones federales; la deuda pública y, del cumplimiento de la Ley Disciplinaria Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. | 47 al 58 |
| Para los efectos de lo previsto en el párrafo quinto de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reglamenta en la LFRCF la presentación de denuncias presentadas por particulares y de la revisión de la gestión financiera correspondiente, ya sea del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores a la Cuenta Pública en revisión. | 59 al 66 |
| Si de la fiscalización que realice la ASF se detectaran irregularidades que permitan presumir la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la ASF procederá a: Promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que detecte; Dar vista a los órganos internos de control competentes de conformidad con la LGRA, cuando detecte posibles responsabilidades administrativas; presentar las denuncias y querrelas penales, que correspondan ante la Fiscalía Especializada, por los probables delitos que se detecten; coadyuvar con la Fiscalía Especializada en los procesos penales correspondientes, tanto en la etapa de investigación, como en la judicial. Presentar las denuncias de juicio político ante la Cámara que, en su caso, correspondan en términos de las disposiciones aplicables. | 67 |

| Principales aspectos de la LFRCF | |
|---|-------------------|
| Descripción | Artículo |
| Se armonizan diversas disposiciones con la Ley General de Contabilidad Gubernamental. | 4, 7, 13, 17 y 36 |
| Se armonizan diversas disposiciones con la Ley de Coordinación Fiscal. | 7, 36 y 47 |

Fuente: LFRCF (DOF, 18 de julio 2016).

El desarrollo histórico que culmina con el origen de la ASF, da señales de que, en medida que los asuntos del Estado han aumentado en complejidad y la participación ciudadana cada vez es mayor, el marco de actuación gubernamental ha sido el adecuado, al mejorar la naturaleza y condiciones de su órgano de fiscalización superior. Es decir, la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación no es un cambio superficial, sino que son implicaciones y consecuencias de gran alcance.

[Función y estructura de la Auditoría Superior de la Federación](#)

La función de la Auditoría Superior de la Federación, es vigilar y fiscalizar el buen uso del patrimonio público, pues al revisar la aplicación de recursos y programas públicos, se garantiza que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido.

Las atribuciones de la ASF, como se mencionó, se fundamentan en los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En su artículo 79, la Constitución precisa que la ASF ejercerá su función de fiscalización conforme a los principios legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Cabe mencionar, que la ASF tiene como objetivo, consolidar la labor fiscalizadora de la institución y generar mayor impacto en el mejoramiento de la AP en México.

Jurídicamente, la función que realiza la ASF consiste en la revisión de la Cuenta Pública, pero sus alcances influyen en otros enfoques, como el económico y el social, ya que con la publicación de sus revisiones coadyuva a la toma de decisiones en la gestión pública, distribución de recursos y a la identificación de fortalezas, oportunidades y áreas de mejora en el desempeño del Estado. Ésta identificación de áreas de mejora de la AP son publicadas, con sus observaciones, propuestas, recomendaciones, acciones correctivas, mecanismos de atención y su correspondiente dictaminación por parte de la ASF, además, con las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades

fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas, en el Informe General de la Cuenta Pública. Ya que como órgano técnico del Estado, la ASF debe rendir cuentas de sus actividades; informar acerca de su revisión al ejercicio de los recursos federales, con el fin de que las autoridades correspondientes, los funcionarios públicos y los ciudadanos tengan información clara para emitir un análisis y opinión sobre las políticas públicas.

La ASF tiene como misión:²⁵

La misión de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Conforme al artículo 2 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (RIASF)²⁶, la fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior de la Federación comprende la revisión de:

I. La Cuenta Pública;

II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;

III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y

IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o

²⁵ Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Plan Estratégico de la ASF (2011-2017)*, México, ASF.

²⁶ De conformidad con información pública disponible en:

https://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/Reglamento_Interior_de_la_ASF_20-01-2017.pdf

cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones.”

Para ello, la ASF realiza, conforme a las mejores prácticas internacionales y al marco normativo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés)²⁷, tres tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño. En particular sus revisiones se llevan a cabo con base en diversos enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información.²⁸

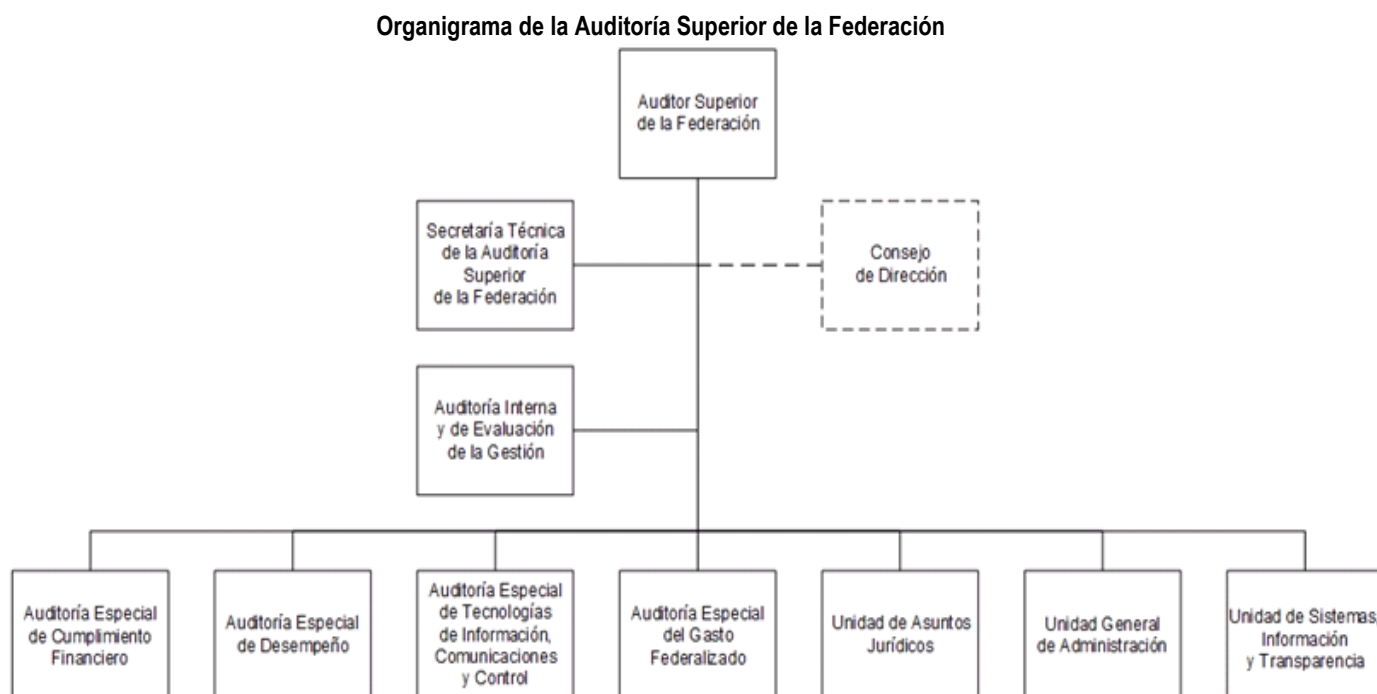
| Enfoques de Auditoría | |
|--|--|
| Enfoques | Descripción |
| 1. Auditoría de cumplimiento financiero | Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto. |
| 1.1 Auditoría de inversiones físicas | Su materia de análisis son los procesos de adquisición y desarrollo de obras públicas; se evalúa si se justifica su inversión, si cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, si fueron entregadas en tiempo y forma, y si observaron la normativa vigente. |
| 1.2 Auditoría forense | Consiste en la revisión rigurosa, pormenorizada, objetiva y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito. |
| 2. Auditoría de desempeño | Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto -social y económico- y beneficios para la ciudadanía. |
| 3. Auditorías al gasto federalizado | Consiste en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública. |
| 4. Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones y control | Se revisan las adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías. También se revisa el marco institucional, los resultados globales y agregados de las finanzas públicas, además se realizan evaluaciones a los sistemas de control interno. |

Fuente: *Enfoques de Auditoría, ASF. Disponible en:*
http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

²⁷ Es la organización central para la fiscalización pública exterior. Fundada en 1953, con el objetivo de proporcionar un marco institucional para la transparencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De conformidad con información pública disponible en: <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/sinopsis>

²⁸ De conformidad con información pública disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas

Asimismo, para el cumplimiento de sus funciones, para 2017, la ASF estaba estructurada de la siguiente manera:



Fuente: Manual De Organización de la Auditoría Superior De La Federación (DOF, 26 de abril de 2017).²⁹

De lo anterior, se puede llegar a la conclusión que la ASF fiscaliza revisando y/o verificando el apego de los actos de gobierno a la normativa vigente y aplicable, mediante auditorías financieras y de desempeño, las cuales permiten observar que el estado de las finanzas públicas sea consistente con la documentación existente. Además, de la difusión de la situación financiera, el manejo legal y adecuado de los recursos públicos, así como los posibles desvíos o usos ilegales de los recursos.

A continuación, se mencionarán de forma general y con información sucinta los objetivos de la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, a la cual pertenece la Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado.³⁰, Unidad Administrativa Auditora (UAA), en la cual estuve adscrito.

²⁹ De conformidad con información pública disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480777&fecha=26/04/2017

³⁰ Idem.

La AEGF tiene como objetivo coordinar la fiscalización de los recursos federales transferidos, incluidas las participaciones federales, fideicomisos, fondos, mandatos o cualquier otra figura análoga, a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales³¹ de la Ciudad de México, personas físicas o morales, públicas o privadas, cualesquiera que sean sus fines y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. Las atribuciones generales del Auditor Especial del Gasto Federalizado³² se establecen en el artículo 12 y las específicas en el artículo 16 del RIASF, complementándose con el apartado IV del Manual de Organización de la ASF. Entre las funciones de ésta AE, destacan:

- *Coordinar la planeación del programa de auditorías del gasto federalizado, incluidas las participaciones federales, e instruir que se consideren los objetivos del Sistema Nacional de Fiscalización;*
- *Coordinar la revisión, análisis y evaluación de la información, referente al gasto federalizado, incluida en la Cuenta Pública de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, y sus dependencias y entidades;*
- *Coordinar la realización de estudios a las políticas, estrategias y materias relevantes del gasto federalizado, incluidas las participaciones federales y la evaluación de la gestión de sus fondos y programas, así como el cumplimiento de sus metas y objetivos;*
- *Coordinar la fiscalización de las participaciones federales conforme a la facultad establecida en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, relativos a la aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales; la oportunidad en la ministración de los recursos; el ejercicio y destino de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, así como el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales y, en su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos locales, y la deuda de las entidades federativas y municipios garantizada con participaciones federales;*

³¹ A partir del 1 de octubre de 2018, se denominan “alcaldías”.

³² El Auditor Especial del Gasto Federalizado durante ese periodo fue el Lic. Salím Arturo Orcí Magaña.

- *Coordinar la fiscalización de las garantías que, en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, otorgue el Gobierno Federal sobre los financiamientos y otras obligaciones contratados por los estados y municipios, así como el destino y ejercicio de los recursos correspondientes a la deuda pública contratada que hayan realizado dichos gobiernos estatales y municipales;*
- *Fiscalizar, respecto de las reglas presupuestarias y de ejercicio, y de la contratación de deuda pública y obligaciones previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la observancia de las reglas de disciplina financiera, la contratación de los financiamientos y otras obligaciones dentro de los límites establecidos por el sistema de alertas, y el cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el registro público único;*
- *Coordinar la fiscalización del origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México;*
- *Coordinar la fiscalización del ejercicio y destino de los instrumentos de crédito público, de financiamientos y otras obligaciones, contratadas por las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que cuenten con garantía de la Federación;*
- *Coordinar la solicitud y obtención de la información y documentación que a su juicio sea necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencial o reservado de la misma, en poder de las entidades fiscalizadas, en la Secretaría de la Función Pública y homólogas en las entidades federativas, los órganos internos de control, las entidades fiscalizadoras locales, los auditores externos de las entidades fiscalizadas, fideicomisos u otras figuras del sector financiero, y las autoridades hacendarias federales y locales;*
- *Evaluar que las entidades fiscalizadas a las que se hubieren transferido recursos federales, los hayan ejercido con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;*
- *Autorizar los documentos, informes y reportes que integran la información sustantiva derivada de la fiscalización del gasto federalizado, incluidas las participaciones federales, a efecto de su incorporación al IG o para su entrega a la CVASF y otras instancias;*

- *Coordinar el seguimiento de las recomendaciones y acciones ante las entidades fiscalizadas, para propiciar prácticas de buen gobierno;*
- *Proponer al Auditor Superior de la Federación las sugerencias para la Cámara de Diputados que modifiquen disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.*

En enero de 2016, la AEGF determinó el universo auditable para la fiscalización de la CP 2015, mismo que quedó registrado en el *“Universo de Fiscalización del Gasto Federalizado: Recursos Federales Transferidos por Modalidad Programático-Presupuestal de Transferencia, Cuenta Pública 2015”*, se señaló que el monto total a fiscalizar sería de 1,097,500.4 millones de pesos, cifra que representó un incremento del 16.7% al determinado para la CP 2014.³³

Posteriormente, integró el documento *“Selección de sujetos de fiscalización con aplicación de criterios de selección y solicitudes de la CVASF, Cuenta Pública 2015”*, en el que se consideró desarrollar 1,082 revisiones; entre los temas a revisar, se encuentran los fondos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y, de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal así como los temas participación social en el programa desayunos escolares, contraloría social del programa de infraestructura indígena, consejos escolares de participación social en educación secundaria, otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal y programa escuelas de tiempo completo, entre otros.

La AEGF como parte del proceso de planeación, elaboró y autorizó 1,106 propuestas de revisión para la CP 2015, por fondo o programa, 496 (44.8%) auditorías directas y 610 (55.2%) auditorías coordinadas con las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

Para llevar a cabo sus funciones la AEGF, está conformada por cinco Direcciones Generales: Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “A” (DGARFT A), Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “B” (DGARFT B), Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos “C” (DGARFT C), Dirección General de Auditoría a

³³ Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Informe General de la Cuenta Pública 2014*. México.

los Recursos Federales Transferidos “D” (DGARFT D)³⁴, y la Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado (DGEGF).

La principal función de las DGARFT es la práctica de auditorías a los recursos federales transferidos mediante aportaciones federales, convenios de descentralización, reasignación, coordinación y subsidios, participaciones, entre otros, que ejerzan las entidades federativas, y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, para verificar su destino al fin establecido y evaluar el cumplimiento de metas y objetivos previstos en los fondos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Para los trabajos de fiscalización de la CP 2015, las DGARFT se repartieron las auditorías de los fondos y programas del gasto federalizado programable³⁵ de la siguiente manera:

| FONDOS Y PROGRAMAS FISCALIZADOS POR UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA DE LA AEGF CP2015 |
|---|
| DGARFT A |
| Apoyos Especiales en Distrito de Riego y Unidades de Riego |
| Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) |
| FAETA |
| FAFEF |
| FAM |
| FASP |
| Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre |
| FONE |
| Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal |
| Incentivos para la Operación de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales |
| Infraestructura Hídrica |
| PETC |
| Prevención y Gestión Integral de Residuos |
| Programa de Adecuación de Derechos de Uso de Agua |
| Programa de Agua Limpia |
| Programa de Cultura del Agua |
| Programa de Escuela Segura |
| Programa de Fortalecimiento Ambiental en las Entidades Federativas |
| Programa Nacional Forestal-Desarrollo Forestal |

³⁴ Creada con la promulgación del RIASF publicado en Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2017. Disponible en :

https://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/Reglamento_Interior_de_la_ASF_20-01-2017.pdf

³⁵ Gasto federalizado programable se define en el capítulo II del presente ensayo.

| FONDOS Y PROGRAMAS FISCALIZADOS POR UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA DE LA AEGF CP2015 |
|---|
| Programa para el Desarrollo Profesional Docente |
| Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable |
| Programa para Incentivar el Desarrollo Organizacional de los Consejos de Cuenca |
| Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP) |
| PRONAPRED |
| Ramo 25 |
| SPA |
| SUBSEMUN |
| DGARFT B |
| Apoyos a Centros y Organizaciones de Educación |
| Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES |
| Calidad en Atención Médica |
| FASSA |
| Fondo de Capitalidad |
| Fondo de Cultura |
| Fondo de Infraestructura Deportiva |
| Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior |
| Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad |
| FOPADEM |
| Formación y Desarrollo Profesional de Recursos Humanos Especializados para la Salud |
| Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud |
| Instituciones Estatales de Cultura |
| Prevención y Atención contra las Adicciones |
| Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud |
| Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable |
| Programa de Atención a Personas con Discapacidad |
| Programa de Carrera Docente (UPES) |
| Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" |
| Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior |
| Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia |
| Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas |
| Programa para el Desarrollo Profesional Docente |
| Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia |
| Programas Federales de Educación |
| PROSPERA Programa de Inclusión Social (Componente de Salud) |
| Proyectos de Desarrollo Regional |
| Seguro Médico Siglo XXI |
| Seguro Popular |
| Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales |

| FONDOS Y PROGRAMAS FISCALIZADOS POR UNIDAD ADMINISTRATIVA AUDITORA DE LA AEGF CP2015 |
|--|
| Fondo Sur-Sureste |
| Fondo de Apoyo a Migrantes |
| Becas de Posgrado y Otras Modalidades de Apoyo a la Calidad |
| DGARFT C |
| FISE |
| FISMDF |
| FISMDF (Fórmula) |
| Fondo de Cultura |
| FORTAMUN-DF |
| FORTAMUN-DF(Fórmula) |

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF. Disponible en:

http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_por_Objeto_2015.pdf

Para los trabajos de fiscalización que se han realizado con motivo de la revisión de la CP 2016, con la promulgación de la LFRCF en julio de 2016, se otorgó una atribución más a la ASF, la fiscalización del gasto federalizado no programable³⁶, misma que le fue delegada a la AEGF, por lo cual, además de la creación de la DGARFT D, la forma de fiscalizar de sus UAA sufrió cambios, pasaron de fiscalizar los fondos y programas del gasto federalizado programable determinados para cada Dirección General; (como se muestra en el cuadro anterior), a fiscalizar el gasto federalizado; tanto programable como no programable en su totalidad, en 4 regiones, una para cada UAA.

| Regionalización AEGF | |
|--|--|
| UUA | Región |
| Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "A" | Región 1: Durango, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas. |
| Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "B" | Región 4: Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Chihuahua, Oaxaca, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas. |
| Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "C" | Región 3: Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán. |
| Dirección General de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "D" | Región 2: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de Trabajo 2017 de la AEGF.

³⁶ Gasto federalizado no programable se define en el capítulo II del presente trabajo.

Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado

La Dirección General de Evaluación del Gasto Federalizado está adscrita a la AEGF, y sus atribuciones están señaladas en el artículo 34 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y en el apartado IV del Manual de Organización de la ASF, entre las cuales destacan:

Llevar a cabo el proceso de planeación del programa de auditorías del gasto federalizado, incluyendo las participaciones federales, para análisis, ajustes y su posterior incorporación al PAAF, la elaboración de propuestas de adecuaciones legislativas y en el marco operativo de los fondos y programas del gasto federalizado para coadyuvar a su mejor aprovechamiento y gestión, así como la evaluación de la misma gestión y del cumplimiento de objetivos de los fondos y programas, realizar auditorías y estudios en materias importantes del gasto federalizado; en el caso de las participaciones federales su marco de actuación es únicamente la distribución del estado al municipio, dar respuesta a las denuncias y solicitudes de información que surgen de parte de la CVASF, del Poder Legislativo, ciudadanos y otras instituciones en materia de gasto federalizado, formular e implementar el programa de capacitación de las UAA de la AEGF, proponer al Auditor Superior acciones para fortalecer el SNF y la fiscalización del gasto federalizado, coordinar, realizar, adecuar y evaluar los convenios de la ASF con las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), proponer estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales a las EFSL, entre otras.

Para la fiscalización de la CP 2015, la DGEGF realizó 106 auditorías al proceso de Participación Social en el seguimiento y vigilancia de los recursos públicos; en los sectores de educación, salud, asistencia social, y seguridad pública en lo que toca al ámbito estatal, y en el sector de infraestructura social básica, en lo que corresponde al ámbito municipal. 46 auditorías a la estrategia de Contraloría Social y 60 al proceso de Participación Social en el gasto federalizado. De ellas, 39 fueron directas y 67 coordinadas.

De igual forma, se realizaron 38 auditorías al Sistema de Evaluación al Desempeño del Gasto Federalizado, 7 se realizaron de manera directa y 31 de forma coordinada con las entidades de fiscalización de las entidades federativas.

| OBJETOS DE FISCALIZACIÓN POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO |
|---|
| DGEGF |
| Consejos Escolares de Participación Social en Educación Secundaria |
| Contraloría Social de los Programas de Educación Básica (Programa de Escuela Segura, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica, Escuelas de Calidad) |
| Contraloría Social del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas |
| Contraloría Social del Programa de Infraestructura Indígena |
| Contraloría Social del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género |
| Contraloría Social del Programa Seguro Médico Siglo XXI |
| Contraloría Social del Programa Unidades Médicas Móviles |
| Contraloría Social en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas |
| Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social |
| Participación Social en el FISMDF |
| Participación Social en el Programa Desayunos Escolares |
| Participación Social en el Sector Educación |
| Participación Social en el Sector Salud |
| Participación Social en el Sector Seguridad Pública |
| Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado |

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, ASF. Disponible en:

http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_por_Objeto_2015.pdf

Para la fiscalización de la CP 2016, además de fiscalizar el SED del GF a nivel municipal, se añadió la fiscalización de las participaciones federales, el ámbito de trabajo de la DGEGF en este contexto, es el de verificar la existencia de mecanismos de control suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, y el cumplimiento de la normativa en la distribución de las participaciones federales, comprobar que la entidad fiscalizada celebró con la SHCP, el convenio de adhesión y los convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, revisar que la entidad fiscalizada celebró con sus municipios o demarcaciones territoriales los convenios de coordinación en el marco del Sistema de Coordinación Fiscal Estatal, verificar que la entidad fiscalizada recibió de la SHCP las participaciones federales, en los montos previstos por la ley, y a su vez, verificar que la entidad fiscalizada transfirió a los municipios las participaciones federales, en los términos, plazos y montos previstos por la ley, el cumplimiento de los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el art. 6º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y finalmente, la entrega a la SHCP de la información sobre la recaudación que realizó la entidad federativa de sus impuestos y derechos locales, del ejercicio 2016.

CAPITULO II SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación y el monitoreo de los recursos federales ha ido adquiriendo relevancia en el proceso de instauración de la NGP, mediante el impulso de la Gestión para Resultados, la aplicación del Presupuesto basado en Resultados, la consolidación el Sistema de Evaluación del Desempeño, la promoción de la participación ciudadana y la mejora de la rendición de cuentas, para mejorar la calidad del gasto público.

Esta relevancia adquirida trajo como consecuencia, que la percepción de la evaluación sufriera cambios, de estar orientada a un control del ejercicio de los recursos y cumplir con el marco jurídico, ahora; además, de que en cada orden de gobierno se acaten y observen las implicaciones jurídicas y operativas de los recursos, es importante que los administren y ejerzan con un enfoque a resultados. Con el objeto de mejorar la eficiencia de políticas y programas gubernamentales; es decir, ya busca coadyuvar directamente al beneficio de los ciudadanos.

Lo anterior, mediante el mejoramiento del proceso de planeación; que realmente se definan los objetivos que se buscan con los recursos. También, eficientar el proceso de seguimiento, para que el grado de cumplimiento de estos objetivos sea verificado mediante indicadores y metas específicas, asimismo, que los indicadores que surjan tengan la característica de poder ser evaluados y comprobables, lo que implica, el fortalecimiento del proceso de evaluación, y, los resultados obtenidos utilizarlos buscando la mejora continua en las asignaciones de recursos, ocasionando el reforzamiento del proceso de presupuestación.

En México, como se mencionó en el marco histórico, podemos identificar las acciones que se emprendieron por parte de los gobiernos para cambiar la lógica funcional de la burocracia y reformar la administración pública; pero, cabe mencionar que estas prácticas pueden aplicar tanto a nivel federal como estatal y municipal. No es exagerado mencionar que el análisis y estudio de las nuevas prácticas administrativas en los gobiernos subnacionales va adquiriendo más importancia. Tampoco es descabellado mencionar que las vicisitudes de la administración pública, en todo nivel de gobierno, son susceptibles de mejora y atención por conceptos y acciones derivadas de la NGP.

Gestión para Resultados (GpR) y Presupuesto basado en Resultados (PbR)

Para dar atención a los asuntos públicos no siempre se ha utilizado el mismo método, la evaluación del desempeño que el gobierno federal implementaba, consistía en concentrar los resultados en procesos o actividades específicas. Se creía que ofreciendo y entregando más bienes y servicios a la sociedad se combatían las carencias existentes. Es decir, una gestión orientada a insumos y una planeación rígida, se decidía un conjunto de actividades a realizar y posteriormente se determinaba lo que se podría lograr con estos procesos, lo que propicia un aumento en la posibilidad de crear una limitante entre el cumplimiento de objetivos y obtención de resultados de impacto real en la sociedad, con el origen y naturaleza de las políticas y los programas.

En este contexto, la APF se ha fijado, como un enfoque primordial, el fortalecimiento de una gestión eficiente, eficaz, económica y moderna orientada a satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos. De esta manera, es como la implementación y elaboración de herramientas y mecanismos de evaluación, control, seguimiento, planeación y presupuestación ha tomado un lugar principal en la agenda del Estado, ya que hoy día, son pilares en la renovación de la capacidad administrativa gubernativa. Esto implica la búsqueda de: descentralizar la toma de decisiones, finanzas públicas sanas, eficiencia económica, mejora del desempeño del sector público, prioridades presupuestarias, impulso a la rendición de cuentas, la obtención de resultados, etcétera.

Los pasos que se han dado en nuestro país para implementar un sistema de gestión basado en resultados es divisible en 3 etapas. La primera de los 80's a los 90's, en el cual la principal característica fueron iniciativas dispersas de evaluación de la gestión en sectores específicos del gobierno federal. La segunda, comienza a finales de la década de los 90's, con la apertura del sistema político, con la formalización de los sistemas de rendición de cuentas y una serie de reformas legislativas en favor de la evaluación de políticas y programas gubernamentales, lo que logró impulsar el giro de APF hacia la medición del desempeño, así como el establecimiento de instancias responsables de llevarla a cabo. Este giro permitió el paso a la tercer etapa, en la que no sólo se avanza en la institucionalización de la evaluación en el sector social, con la creación del CONEVAL, sino que, también en la evaluación de la gestión, con la transición y búsqueda de la consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual está ligado a la Gestión para Resultados (GpR) y a la reforma en materia del presupuesto público.

La SHCP define a la GpR como: “una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión; cuyo propósito es mostrar opciones de actuación para los servidores públicos, mediante herramientas prácticas para la planeación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria con énfasis en los resultados, en lugar de los procesos.”

Entonces, al hacer énfasis en los resultados y no en los procedimientos como era característico del modelo previo del Presupuesto por Programas (PP), es decir, que si bien interesa el cómo se lleven a cabo los programas y acciones públicas, la parte fundamental recae en el resultado de la aplicación de los recursos y en su impacto en la atención y satisfacción de las necesidades sociales, principalmente para fortalecer el vínculo entre la asignación de recursos y la obtención de resultados. En otras palabras, la GpR toma esta premisa, administrando adecuadamente los recursos, enfocándose en la medición del impacto y la generación de valor público más que en la entrega de bienes y servicios. Es decir, se busca dar respuesta a las preguntas: ¿Cómo se hace?, ¿Para qué se hace?, ¿Qué se logra? y ¿Cuál es el impacto en el bienestar de la sociedad? La creación del mencionado valor público se logra a través del cumplimiento de objetivos y de la mejora continua.

En este contexto, la Gestión para Resultados define un ciclo conformado por cinco pilares, los cuales examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público este orientado a generar los mejores resultados, que estará conformado por: I) Gestión de programas y proyectos; II) Gestión financiera, auditoría y adquisiciones; III) Planificación para resultados; IV) Presupuesto por resultados; y por último V) Monitoreo y evaluación.³⁷

Derivado de lo anterior, se vincula el Presupuesto basado en Resultados y su respectivo marco de evaluación; con el fin de que las dependencias y entidades formen parte de la cultura enfocada a resultados, lo que significa que se involucren desde el comienzo del ciclo presupuestario, con la definición clara de sus metas y objetivos a cumplir en sus programas hasta la evaluación de los mismos. A partir de 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación, se estructura considerando los puntos mencionados y se aplica a los tres órdenes de gobierno.

Con base en lo anterior, podemos decir que el PbR conlleva un ejercicio de planeación de gestión moderna que permite vincular la asignación de recursos presupuestales con los resultados esperados

³⁷ García, Mauricio y García, Roberto. (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo de gobiernos subnacionales*, BID.

(bienes y/o servicios) entregados por la intervención del Estado en favor de la población, con la distinción de poder ser medidos; enfocarse más en los productos de la actividad gubernamental que en los insumos que se requieren para ello. Además, busca generar información relevante, tanto para los tomadores de decisiones en materia del gasto público, como también para la sociedad. Para los primeros, efectuarlas—las decisiones—de manera eficiente que coadyuven a consolidar el desarrollo económico y social; para los segundos, atender las demandas que surgen por tener un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público.

Las características principales del PbR son, a saber:

- Alineación: Traslada el enfoque del ciclo presupuestario hacia resultados y alinea los programas y sus respectivas asignaciones.
- Medición: Establece las metas de los programas presupuestarios y la medición del cumplimiento de éstas, se hace a través de indicadores de desempeño.
- Acceso a la información: Brinda los datos comparativos entre lo observado y lo esperado.
- Evaluación del desempeño: Analiza los resultados y la información del programa mediante actividades y herramientas con una orientación hacia el cumplimiento de las metas y objetivos.

Una estrategia pública como el PbR no puede lograr su fin último si no cuenta con el aparato adecuado para su correcta administración. Por lo que, el papel de la evaluación del desempeño se debe utilizar como un sistema de información, tanto por parte del Estado; en sus tres poderes y en todos sus niveles de gobierno, como por parte de los ciudadanos, que les permita estar más enterados y, en su caso, demandar a su gobierno la mejora continua de la toma de decisiones sobre el quehacer público.

Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

La creación del SED como herramienta del PbR deriva en una de las más trascendentes reformas en lo relacionado con el gasto público. Y se conforma de procesos y procedimientos que permiten: a) evaluar los resultados de los fondos y programas federales; b) retroalimentar a los administradores y promover la creación de mecanismos de atención de las áreas de oportunidad de dichos programas y c) mejorar la calidad y transparencia de la información que se entrega a las instituciones y a la ciudadanía.

En 2006, comenzó el proceso de reformas institucionales para hacer más eficiente y transparente el proceso programático y presupuestal, así como para avanzar hacia una gestión basada en resultados. Se impulsó el reconocimiento expreso del SED en la Administración Pública con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Asimismo, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), establece; principalmente en cuatro artículos (artículos 54, 61, 64 y 79), diversas disposiciones de observancia obligatoria por parte de los entes públicos en materia de evaluación.

De acuerdo a la LFPRH, en su artículo 2, Fracción LI, el Sistema de Evaluación del Desempeño se define como:

“... el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.”

La reforma constitucional aprobada en 2007 y publicada en 2008, en materia de gasto público y fiscalización; por su trascendencia, continuó con las adecuaciones jurídicas e institucionales, con el objetivo de mejorar la calidad, eficiencia y economía—del gasto público—en sus resultados. En tal sentido, en el artículo 134 constitucional se establece que *“los recursos económicos de que dispongan la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente...”

De acuerdo con lo anterior, es un mandato constitucional evaluar el cumplimiento de los objetivos del gasto público y propiciar su asignación para que se atiendan los elementos citados en el párrafo primero de ese artículo. De estos principios fundamentales se deriva la estrategia del PbR-SED. Por lo tanto, la evaluación involucra a todos los órganos y entes públicos, de todos los órdenes de Gobierno

con el fin de garantizar los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia en el ejercicio del gasto.

Las otras grandes reformas al gasto público, además de la orientación del gasto a resultados, fueron las siguientes:

- La aprobación de las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión y se estableció la homologación de las cuentas gubernamentales en los tres niveles de gobierno.
- El fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del ejercicio de recursos de origen federal en los tres niveles de gobierno.
- La instauración de nuevas facultades de fiscalización por órganos independientes en los gobiernos locales.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), para el ejercicio fiscal 2008, fue el primero en instrumentar el Presupuesto basado en Resultados. Mismo año en que se emite el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño”, con base en lo establecido en la LFPRH que; como se mencionó, define al SED como una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión.

En este contexto, el modelo PbR-SED implica un cambio profundo en la gestión de los recursos públicos al orientarse a la obtención de resultados, por lo que se sustenta en un proceso centrado en lograr objetivos y metas establecidas; se compone de siete elementos o etapas³⁸:

1. Planeación: concretar la visión de desarrollo social, económico y político nacional a través de estrategias e instrumentos factibles y adecuados.
2. Programación: cumplir con los objetivos de la planeación nacional a través de metas alcanzables.
3. Presupuestación: mejorar la asignación de recursos a los programas presupuestarios con base en resultados.
4. Ejercicio y control: Asegurar los resultados mediante un adecuado ejercicio y control de los recursos (ajustes presupuestarios).

³⁸ De conformidad con información pública disponible en:
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/090811CeduladelPbR-SED.pdf

5. Seguimiento: Generar la información necesaria para una adecuada programación, asignación y control de recursos para el efectivo cumplimiento de los resultados.

6. Evaluación: Verificar los resultados de la ejecución de los programas, políticas públicas y desempeño institucional para identificar su eficacia, eficiencia, economía y calidad, así como aplicar las medidas conducentes y utilizar sus resultados en la toma de decisiones presupuestarias.

7. Rendición de cuentas: Garantizar un adecuado ejercicio de los recursos con base en los criterios establecidos por la normatividad en la materia.

Esto implica una nueva dinámica que pretende fortalecer el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. En este orden de ideas, la correcta implementación del SED disminuye el rango de ignorancia que existe en los procesos de discusión presupuestal.

En consecuencia, el SED es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias, entre otros elementos, de medición de indicadores de desempeño que consideran información objetiva respecto del diseño, eficacia, estrategia, operación, alcance y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED son un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas sobre el impacto económico y social que generan, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, en donde ambos elementos tomen como referente fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad. A partir del monitoreo y seguimiento de los resultados obtenidos de los programas a través de los indicadores en comento, se tomarán decisiones en materia presupuestal.

La evaluación en el marco de la gestión pública implica el llevar a cabo una “...*apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados*” (OCDE, 2002). Con el concepto de evaluación del desempeño se pretende agrupar en una categoría multidimensional a los resultados de la actividad gubernamental y a la eficacia y eficiencia para producirlos.³⁹

La instancia pública coordinadora de la evaluación del desempeño en la APF, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con excepción de aquellas en materia de desarrollo social, las cuales

³⁹ Arellano, David, et al. (2012). *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?* México, CIDE.

corresponden al CONEVAL en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la LFPRH.

La SHCP, se encarga cada ejercicio fiscal de la elaboración de dos documentos de suma importancia en la materia:

1. El Informe de Avance en la implementación del SED en las entidades federativas y municipios: el describe las fortalezas y debilidades que presentan en esa estrategia estos órdenes de gobierno, y se entrega a la Cámara de Diputados.
2. El Informe sobre las adecuaciones que observan las Matrices de Indicadores de Desempeño de los fondos y programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

Estos documentos reflejan que el desarrollo adecuado de la evaluación del desempeño depende en gran medida de la colaboración entre los distintos órdenes de gobierno.

La APF con la implementación del SED busca, a saber:

- Coadyuvar a un nuevo modelo de administración y gestión gubernamental donde las asignaciones presupuestarias estén orientadas a la consecución de resultados.
- Contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se derivan de éste
- Mejorar la calidad y efectividad del gasto público y la toma de decisiones en torno al mismo.
- Impulsar el PbR como un proceso integral de la aplicación de recursos de los programas.
- Modernizar y eficientar la prestación de los bienes y servicios públicos, que generan valor público en la sociedad.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Este sistema brinda la oportunidad de conocer a fondo, de forma sencilla y desglosada las partes de los procesos y la calidad con la que cuentan, de tal forma que se pueda replicar aquello en lo que se está acertando—buenas prácticas—y modificar los elementos necesarios para poder obtener el valor público.

Esto requiere que tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos participen, para generar un entorno de mayor información y transparencia de quién, en qué, cómo, dónde y para qué se gastan los recursos de carácter federal, ocasionando el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

Asimismo, fortalece la asignación de los recursos públicos a los programas con objetivos y metas claras, garantizando cada vez más mejores servicios cualitativa y cuantitativamente, generando un mayor desarrollo social, del sector público y por lo tanto del país, con base en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos de carácter federal. El gasto federalizado debe generar los resultados deseados para satisfacer exigencias ciudadanas, ya que con él se financia la mayor parte de los presupuestos a nivel subnacional.

Gasto Federalizado

Una de las principales tareas de la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas es determinar cómo se distribuirán los recursos que le corresponden a cada estado. Las fórmulas de distribución están contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

En México el gobierno federal transfiere de forma directa a las entidades federativas recursos bajo distintas modalidades. La primera, el gasto federalizado programable o transferencias condicionadas (Aportaciones Federales (Ramo General 33 y Ramo General 25), Subsidios (Seguro Popular y Ramo General 23) y Convenios de Descentralización y Reasignación), los cuales deben ser aplicados en los fines establecidos en la normativa correspondiente; y las participaciones federales (Ramo General 28), cuyo uso no está condicionado y son de libre administración hacendaria, conforme a lo que establezcan los presupuestos de egresos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Es decir, todo financiamiento a estados y municipios por parte del Estado, es lo que se conoce gasto federalizado.

Los recursos federales transferidos a los gobiernos locales mediante el gasto federalizado, apoyan el financiamiento de las estrategias y programas realizados por las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materias relevantes destinadas a incrementar el bienestar de la población y el desarrollo social. Además, representa un componente esencial del gasto público, ya que comprende la mayor parte de los ingresos que reciben las entidades federativas y los municipios. Según las cuentas públicas locales, en promedio representa entre el 85.0% y el

90.0% para los estados; y el 75.0% en los municipios, pero en el caso de los municipios marginados significa más del 90.0%. Un factor fundamental que determina la elevada dependencia de los gobiernos locales, respecto de los recursos federales transferidos, es el acuerdo intergubernamental para crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980.

El gasto neto total, gasto programable y el gasto federalizado durante el periodo de 2014 a 2018⁴⁰ se distribuyeron, a saber:

| GASTO FEDERALIZADO EN EL PERIODO 2014-2018 | | | | | |
|---|-------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| PRECIOS CONSTANTES DE 2018 | | | | | |
| (Miles de millones de pesos) | | | | | |
| Año | Gasto Neto Total | Gasto Programable | Gasto Federalizado | Gasto Federalizado Programable | Participaciones Federales |
| 2014 | 5,560.1 | 4,397.7 | 1,961.2 | 1,249.1 | 712.1 |
| 2015 | 5,824.5 | 4,565.0 | 2,031.7 | 1,286.5 | 745.2 |
| 2016 | 6,045.2 | 4,710.2 | 2,002.7 | 1,222.9 | 779.9 |
| 2017 | 5,534.4 | 4,139.4 | 1,966.7 | 1,153.3 | 813.4 |
| 2018 | 5,611.6 | 4,091.3 | 1,967.6 | 1,123.5 | 844.0 |

Fuente: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de los años 2014-2018.

Gasto Federalizado No Programable

Las Participaciones Federales forman el gasto federalizado no programable, son parte del Ramo General 28, por lo que en el PEF aparecen como una estimación de lo que se espera se transferirá a las entidades federativas y municipios, dependiendo del comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP), a lo largo del ejercicio fiscal. La RFP es el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de los gobiernos locales, su cálculo y asignación se establecen en la LCF y en los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. En una breve descripción, la RFP incluye los ingresos tributarios más representativos del gobierno federal, como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios (IEPS), así como los derechos sobre hidrocarburos y minería, entre otros. De forma anual, la RFP se estima a partir de los ingresos totales considerados en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

⁴⁰ De conformidad con información pública disponible en:
https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MRG-GF_a.pdf

Además, por su naturaleza, no están etiquetadas, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales (libre administración hacendaria). Por lo que se ejercen de manera autónoma por parte de los gobiernos locales y no estaban sujetas a fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, pero con la reforma constitucional al artículo 79, en 2015, y con lo establecido en el artículo 50 de la LFRCF, se le otorgó, a la ASF, la facultad para la fiscalización de las participaciones federales a partir de la CP 2016, donde con base en el artículo en comento, se revisarán los procesos realizados por el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en los que se incluyen, a saber:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;*
- II. La oportunidad en la ministración de los recursos;*
- III. El ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales, y*
- IV. En su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos locales.*
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.”*

Las participaciones federales se conforman por:

- Fondo General de Participaciones (FGP), se integra por el 20% de la RFP, sus criterios para su cálculo y distribución están establecidos en el artículo 2 de la LCF.
- Fondo de Fomento Municipal (FFM), integrado con el uno por ciento de la RFP, se distribuye conforme a la fórmula establecida en el artículo 2-A de la LCF.
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), se creó en el ejercicio fiscal 2006, con el objeto de resarcir a las entidades federativas de la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del ISAN, se determinan y actualizan anualmente en el PEF.
- Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), se integra por el 1.25% de la RFP y se distribuye entre las entidades federativas coordinadas con la Federación en materia de derechos en los términos del artículo 10-A de la LCF.
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI), este fondo será distribuido entre aquellos estados que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como establece el artículo 4-B de la LCF,

con base en dos coeficientes: el primero, relativo a la extracción de petróleo y gas, expresado como producción bruta en millones de pesos. El segundo, expresa la producción de gas asociado y no asociado en metros cúbicos; se integra con datos proporcionados por el Sistema de Información Energética, de la Secretaría de Energía.

- Participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), los criterios para su cálculo y distribución están detallados en el artículo 3-A de la LCF. Se distribuye en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes en cada entidad federativa, respecto de la enajenación nacional: 20.0% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas. Y el 8.0% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.
- Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable. se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan, conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, de la LCF.
- Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos, está compuesto por las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida de hidrocarburos del país. Y se distribuye conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción II, de la LCF. Será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051,
- Incentivos a la venta final de gasolina y diésel, se destina un importe equivalente a 9/11 de la recaudación, por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS). que corresponderá a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que PEMEX y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de Gasolinas y Diésel, proporcionen a la SHCP, conforme lo establece el artículo 4-A de la LCF..
- Fondo de Compensación a la venta final de Gasolinas y Diésel (FOCO), mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2°-A, fracción II, de la LIEPS. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con el INEGI, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero.
- Fondo Impuesto Sobre la Renta (ISR), se entrega a las entidades el 100% de la recaudación que se obtenga del ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal

que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de los gobiernos locales, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, como se establece en el artículo 3-B de la LCF.

- Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, tenencia o uso de vehículos, además de otros incentivos formalizados mediante convenios de colaboración administrativa federal relacionados con la fiscalización de diversos impuestos, la vigilancia de obligaciones, el derecho de la zona federal marítimo terrestre y las multas administrativas federales no fiscales, entre otros
- Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios (REPECOS e Intermedios), se creó el acuerdo con el artículo Quinto Transitorio LIF para 2014 y Quinto Transitorio de la LIF para 2015, el cual se destina a aquellas entidades federativas que, mediante convenio con el Gobierno Federal en términos del artículo 13 de la LCF, colaboren en su territorio en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal.
- Otros Incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, en los convenios señalados se fijarán las percepciones que recibirán las entidades federativas o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Gasto Federalizado Programable

El gasto federalizado programable es transferido a los gobiernos locales por medio de tres modalidades, que son: las aportaciones federales (Ramo 33 y Ramo 25), los convenios (de descentralización y de reasignación) y los subsidios (Seguro Popular y el Ramo 23). Es fiscalizable por la ASF, como lo establece el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con su ministración se financia: los referentes a educación básica, de adultos, tecnológica, de nivel medio superior y superior; en materia de salud son la principal fuente de financiamiento de los servicios de salud para la población que no está incorporada a las instituciones de seguridad social, la realización de infraestructura social básica para la población en pobreza extrema; la infraestructura educativa para los niveles de educación básica, media superior y superior; acciones de asistencia social; desayunos escolares; pago de obligaciones y saneamiento financiero; y acciones de seguridad pública a nivel estatal y municipal, entre otros renglones.

Para continuar destacando su importancia, cabe señalar que en la Cuenta Pública 2015, el gasto federalizado programable significó el 74.9% del gasto educativo federal; el 78.4% de la matrícula pública de educación básica; el 73.0% del gasto federal en salud; el 94.2% del gasto federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); la realización de alrededor de cien mil obras y acciones anuales para la población en pobreza extrema; el otorgamiento de 5.2 millones de desayunos escolares diarios; así como en el 59.7% del gasto federal en educación para adultos.⁴¹

En tal sentido, de acuerdo con la relevancia financiera y estratégica del gasto federalizado, la ASF ha considerado desde hace varios ejercicios la fiscalización de su componente programable o transferencias condicionadas como prioritaria.

En 2015, el gasto federalizado programable tuvo la siguiente distribución, de acuerdo con sus modalidades de transferencia:

| GASTO FEDERALIZADO PROGRAMABLE: ESTRUCTURA POR MODALIDAD DE TRANSFERENCIA CUENTA PÚBLICA 2015 (Millones de pesos) | | | |
|--|-------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Concepto | Número de Fondos y Programas | Importe | Porcentaje |
| Aportaciones Federales | 10 | 643,005.3 | 59.2% |
| Ramo General 33 | 9 | 607,551.5 | 55.9% |
| Ramo General 25 | 1 | 35,453.8 | 3.3% |
| Convenios | 91 | 241,129.9 | 22.2% |
| De Descentralización | 86 | 233,431.0 | 21.5% |
| De Reasignación | 5 | 7,698.9 | 0.7% |
| Subsidios | 24 | 201,940.8 | 18.6% |
| Seguro Popular | 1 | 72,149.6 | 6.6% |
| Ramo General 23 | 23 | 129,791.2 | 12.0% |
| TOTAL | 125 | 1,086,076.0 | 100% |

Fuente: Elaboración propia con información del Tomo I de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, SHCP. Disponible en: https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/I/150.00.E_GPF.pdf

El Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, dotó a los gobiernos locales de mayor certeza jurídica y certidumbre en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la LCF, los fondos que conforman actualmente el Ramo 33, se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades en materias relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Y

⁴¹ Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. México.

como se mencionó anteriormente, estos recursos son transferencias etiquetadas; es decir, que sólo pueden emplearse para los fines que señala la LCF.

El Ramo General 33⁴² está integrado por:

| Ramo General 33 | | | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------|---|--|
| Fondo del Ramo General 33 | Artículo LCF | Siglas | Destino | Antecedente |
| Fondos de Operación de la Nómina Educativa/Fondo de Aportaciones de Educación Básica | Artículos 26, 26-A, 27, 27-A y 28 | FONE/FAEB | Educación Básica. | Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud | Artículos 29, 30 y 31 | FASSA | Servicios de Salud a la Población no derechohabiente. | Acuerdo para la Descentralización de los Servicios de Salud. |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social ⁴³ | Artículos 32, 33, 34 y 35 | FAIS (FISE y FISM-DF) | Infraestructura Social Básica. | Ramo 26 Superación de la Pobreza Extrema. |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal | Artículos 36, 37 y 38 | FORTAMUN-DF | Obligaciones Financieras y Desarrollo Municipal. | Ramo 26 Superación de la Pobreza Extrema. |
| Fondo de Aportaciones Múltiples | Artículos 39, 40 y 41 | FAM | Desayunos Escolares, Asistencia Social e Infraestructura Educativa. | Desayunos Escolares y Comité de Administración y Construcción de Escuelas. |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos | Artículos 42 y 43 | FAETA | Educación Tecnológica y de Adultos. | Convenios de Coordinación CONALEP e INEA. |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal | Artículos 44 y 45 | FASP | Seguridad Pública. | Programa Nacional de Seguridad Pública y Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública. |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas | Artículos 46 y 47 | FAFEF | Infraestructura y Deuda Pública. | Ramo 23 Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. |

Fuente: *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México, CIDE, 2004, y Estudios del Ramo 33 COLMEX, 2011*

Los convenios de descentralización y de reasignación, son los recursos que el Gobierno Federal ministra a sus dependencias para impulsar y financiar sus programas en las entidades federativas. Por ejemplo, con los recursos recibidos vía convenios de descentralización, la Secretaría de Educación

⁴² Incluye el Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, que se reporta en el FONE antes FAEB.

⁴³ El FAIS tiene dos componentes: el estatal (FISE) y el municipal (FISM-DF).

Pública (SEP), cubre los gastos de operación y de remuneraciones de las Universidades Públicas y Tecnológicas, los Institutos Tecnológicos y de Capacitación para el Trabajo y los Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos en las entidades federativas. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), utiliza los recursos van destinados a fortalecer los consejos estatales agropecuarios y apoyar a los productores agrícolas, pesqueros y pecuarios.

Para el caso de la Secretaría de Salud (SSA), estos recursos se destinan a apoyar las redes de servicios de salud. La Secretaría de Gobernación (SEGOB), los canaliza al fortalecimiento de la seguridad pública en los estados. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), los destina principalmente a los programas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas y de rehabilitación, modernización y equipamiento de distritos de riego e infraestructura hidroagrícola. Entre otros casos, ya que también se efectúan convenios de descentralización con la SHCP, la SFP, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y con Entidades no sectorizadas⁴⁴.

Por su parte los convenios de reasignación, los recursos fueron asignados a diversos gobiernos locales mediante convenios firmados con la SCT, para financiar proyectos de infraestructura económica de carreteras, ferroviaria, de puertos, de aeropuertos, de caminos rurales y carreteras alimentadoras.

Los subsidios están integrados por el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas y el monto transferido a los estados mediante el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

El Ramo 23 permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. El destino de sus designaciones no se puede prever en el presupuesto de algún ramo administrativo o general, aglutina cuentas puente y además cuentas de las cuales no hay seguridad de que se van a necesitar (contingentes) y por tanto no se incluye en el presupuesto.

⁴⁴ Las entidades que no se encuentren agrupadas en los sectores coordinados por las dependencias, por ejemplo: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Agencia de Noticias del Estado Mexicano (NOTIMEX), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), etc.

| Subsidios |
|---|
| Sistema de Protección Social en Salud |
| Seguro Popular |
| Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud |
| Ramo 23 |
| Fondo Metropolitano |
| Proyectos de Desarrollo Regional |
| Fondo Regional |
| Fondo de pavimentación y desarrollo municipal |
| Programas Regionales |
| Programa para la fiscalización del gasto federalizado |
| Contingencias Económicas |
| Fondo de Infraestructura Deportiva |
| Fondo de Cultura |
| Fondo para la Accesibilidad de las Personas con discapacidad |
| Fondo de Apoyo a Migrantes |
| Provisión para la Armonización Contable |

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del PEF y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los ejercicios 2015 y 2016.*

Una observación que presenta la gestión del gasto federalizado se refiere a que su evaluación no se corresponde con su importancia estratégica, resultados, impactos y la calidad de su operación, para que se contribuya en el mejoramiento de las políticas, estrategias, fondos y programas sustentados en ese gasto.

La evaluación del gasto federalizado queda regulada principalmente en dos artículos de la LFPRH; el 85 en su fracción I, establece la obligatoriedad de que los ejecutores estatales y municipales de los recursos federales transferidos se evalúen conforme a lo establecido en el 110, el cual establece el objetivo de la evaluación del desempeño.

CAPITULO III AUDITORÍA AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO

Por la relevancia de la evaluación para apoyar la mejora de la gestión en los gobiernos locales y ante los elevados y recurrentes montos observados en las auditorías practicadas al gasto federalizado, la ASF realizó en el marco de la revisión de la CP 2015, auditorías al Sistema de Evaluación del Desempeño en las 32 entidades federativas. En las cuales tuve la oportunidad de coadyuvar en los procesos de planeación, desarrollo y seguimiento.

La ASF ha revisado el tema de la *evaluación del gasto federalizado*, en el marco de sus actividades de fiscalización de estos recursos, en dos perspectivas:

- La verificación del mandato legal de que las entidades federativas y municipios realicen la evaluación de los recursos federales transferidos; esto se hace como parte de las auditorías que se efectúan a los fondos y programas financiados con el gasto federalizado.
- La realización de auditorías al Sistema de Evaluación del Desempeño a 5 dependencias federales, coordinadoras de los recursos del gasto federalizado: SHCP (CP 2015, 2017, 2018 y 2019), SEP, SSA, SEDESOL⁴⁵, y el SESNSP (CP 2015 y 2018); con base en lo que se estipula en los "*Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33*". Adicionalmente se revisó la participación del CONEVAL en el proceso de implementación del SED (CP 2015, 2017, 2018 y 2019), en las entidades federativas (CP 2015, 2017 y 2019) y municipios (CP 2016 y CP 2018).

| AUDITORÍAS AL SED DEL GASTO FEDERALIZADO RELIZADAS POR LA DGEF | | | | |
|--|------------------------|-----------------------|---|---------------------|
| CP 2015 - 2019 | | | | |
| Cuenta Pública | Entes Fiscalizados | | | Total de Auditorías |
| | Dependencias Federales | Entidades Federativas | Municipios y Demarcaciones Territoriales de la CDMX | |
| 2015 | 6 | 32 | N/A | 38 |
| 2016 | N/A | N/A | 64 | 64 |
| 2017 | 2 | 32 | N/A | 34 |
| 2018 | 6 | N/A | 16 | 22 |
| 2019 | 2 | 4 | N/A | 6 |
| TOTAL | 16 | 68 | 80 | 164 |

N/A: No Aplica

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 – 2019.

⁴⁵ Actualmente, Secretaría de Bienestar.

Con la realización de estas auditorías, se buscó atender la trascendencia estratégica que tiene la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos y el desempeño de la gestión de los recursos públicos federales.

Es conveniente subrayar que la ASF no define la normativa para la gestión de los recursos públicos, sino que su actividad fundamental es verificar su cumplimiento.

No obstante, se considera que los productos de sus actividades de fiscalización, pueden ser una fuente de información que apoye a los formuladores de la normativa y de las políticas públicas, a desarrollar adecuadamente ese proceso. Potenciando el ejercicio de los recursos federales transferidos, los resultados e impacto de programas y políticas públicas.

Proceso de los trabajos de fiscalización del SED del Gasto Federalizado

Con el fin de constatar la implementación del SED en la operación de los recursos federales transferidos, se llevaron a cabo un conjunto de auditorías sobre el Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado. Para analizar el rol de la evaluación en la gestión de los gobiernos locales, conocer cuál es la calidad de esta gestión, a efecto de identificar las fortalezas y áreas de mejora que, en su caso, presenta el proceso de implementación y desarrollo de la evaluación en las entidades federativas.

El objetivo principal de la revisión y fiscalización del SED del gasto federalizado; en las entidades federativas, consistió en verificar la existencia de un plan de acción o estrategia que coadyuve a la implementación del modelo PbR-SED, respecto de los recursos federales transferidos.

Estas auditorías fueron programadas con base en que la normativa en materia de evaluación del desempeño, tanto federal como estatal, ya que existen obligaciones y funciones de observancia para que, en el ámbito de sus responsabilidades, los gobiernos locales garanticen que los recursos federales erogados sean objeto de evaluación.

Los procedimientos de auditoría que se aplicaron fueron implementados para determinar el avance y las insuficiencias en la adopción del modelo PbR-SED, y se concentraron en las siguientes áreas:

- a) Disponibilidad y aplicación de un marco jurídico adecuado para el desarrollo del PbR-SED en ámbito local; y si éste, se encuentra alineado con la normativa federal.
- b) Diseño, seguimiento y sustento de Indicadores de Desempeño.
- c) Elaboración de un programa anual de evaluación (PAE), realización de evaluaciones de acuerdo con lo establecido en la normativa y en el programa en comento, asimismo, la difusión oficial de las mismas.
- d) Implementación del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) y un Sistema de Indicadores de Desempeño.
- e) Utilización de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, para la eficiencia, eficacia y economía del gasto público.⁴⁶

Específicamente, para efectos de los trabajos de fiscalización, los procedimientos aplicados⁴⁷ para la revisión de entidades federativas:

1. Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Capacitación en materia del SED.
3. Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia.
4. Realización y alcance de las evaluaciones.
5. Difusión de las evaluaciones.
6. Indicadores de desempeño reportados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).
7. Calidad de la información para la determinación de los indicadores de desempeño.
8. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.
9. Utilización de los resultados de las evaluaciones en la mejora de la gestión.
10. Balance general del avance que tiene el SED, respecto del gasto federalizado.

⁴⁶ Procedimientos extraídos de la Guía de Auditoría correspondiente a los papeles de trabajo de las auditorías al SED del GF de la CP 2015.

⁴⁷ Información extraída de las Cédulas de Trabajo de las auditorías al SED del GF de la CP 2015.

El procedimiento de *Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño*, consistió en 6 apartados para su revisión:

- Verificar la existencia de un marco jurídico local suficiente para permitir la implementación del SED de los fondos y programas del gasto federalizado y si se encuentra alineado a la normativa federal.
- Verificar que en el gobierno de la entidad federativa o municipio existe un área responsable de coordinar el Sistema de Evaluación del Desempeño y que ésta se ubica formalmente en su estructura organizativa y en su marco normativo. Asimismo, que dispone de los recursos y medios necesarios para realizar su trabajo.
- Verificar que en las dependencias y entidades de la administración pública local, que participan en la gestión y ejercicio del gasto federalizado, existen unidades o áreas responsables de la materia de evaluación; y que éstas se encuentran ubicadas formalmente en su estructura organizativa y en su marco normativo. Asimismo, que disponen de los recursos y medios necesarios para realizar su trabajo.
- Verificar que el área coordinadora del Sistema de Evaluación del Desempeño en la entidad federativa o municipio formuló y tiene implementado un programa que contiene objetivos, estrategia, líneas de acción, metas, plazos, instancias y mecanismos de seguimiento para coordinar y orientar el proceso de desarrollo del SED del gasto federalizado.
- Constatar que la entidad federativa o municipio, dispone de indicadores para medir el avance de la implementación, operación, desarrollo y resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño y las metas establecidas para los mismos en 2015, 2016 y sus resultados, respecto del gasto federalizado.
- Verificar que en el ente fiscalizado existen mecanismos o instancias para la coordinación y seguimiento de las políticas y acciones relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño, y que éste operó normalmente en el ejercicio 2015 y 2016; según corresponda, conforme a la normativa que lo regula.

El procedimiento dos, *Capacitación en materia del SED*, contó con un apartado consistente en:

- Verificar que la dependencia o entidad responsable de la evaluación en el gobierno local, otorgó asesoría y capacitación a las dependencias ejecutoras de los fondos y programas

financiados con gasto federalizado, para la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Para el procedimiento tres, *Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia*, se tomaron en cuenta dos aspectos:

- Verificar que el gobierno de la entidad federativa formuló y publicó un programa anual de evaluación para los ejercicios fiscales 2015 y 2016, respecto de los fondos y programas del gasto federalizado.
- Verificar que para cada evaluación de desempeño de fondos y programas financiados con gasto federalizado se elaboraron Términos de Referencia (TdR) conforme a las características particulares de cada evaluación, que incluyeron al menos el objetivo de la evaluación, los alcances, metodología, perfil del equipo evaluador y productos esperados. Asimismo, constatar que dichos TdR son congruentes con los elaborados por la SHCP y el CONEVAL, según corresponda.

En el caso del procedimiento *Realización y alcance de las evaluaciones*, se verificó:

- Que el gobierno subnacional haya realizado, por cuenta propia o por terceros, evaluaciones de desempeño de los fondos y programas financiados con gasto federalizado, conforme a su Programa Anual de Evaluación 2015 o programa alterno, y que, en caso de ser evaluadores externos, éstos tienen el reconocimiento y experiencia en la materia y cumplen los requisitos establecidos en la normativa aplicable.
- Que las evaluaciones de desempeño de fondos y programas financiados con gasto federalizado se realizaron en 2015 y 2016; respectivamente, conforme a los tipos de evaluación determinados en la normativa aplicable y conforme los Términos de Referencia definidos.
- Que los informes de las evaluaciones de desempeño de fondos y programas financiados con gasto federalizado contienen un apartado en el que se mencionen las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, así como las recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación que hayan sido analizados.

Para el procedimiento cinco, *Difusión de las evaluaciones*, se constató:

- Que el gobierno local publicó las evaluaciones realizadas en sus respectivas páginas oficiales de Internet. Asimismo, que difundió en un lugar visible y de fácil acceso, la información del Anexo 1 incluido 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2013. Además, que las evaluaciones fueron registradas en el Sistema de Formato Único.

Para la revisión del procedimiento correspondiente a los *Indicadores de desempeño reportados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)*:

- Se verificó que el gobierno evaluado cumplió con la entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales que le fueron transferidos, y de los indicadores desempeño; asimismo, se constató que dichos informes e indicadores fueron reportados en el Sistema de Formato Único del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Para el procedimiento de la *Calidad de la información para la determinación de los indicadores de desempeño*, se tomó en cuenta para su fiscalización:

- Que los indicadores de desempeño definidos por las instancias normativas de los fondos y programas, así como las metas y sus resultados correspondientes, fueron considerados en la realización de las evaluaciones respectivas.
- Constatar que la calidad de la información que sustenta los valores reportados en los indicadores de desempeño es adecuada.

Lo anterior con evidencia que acredite que el ente auditado consideró en la realización de las evaluaciones respectivas, los indicadores de desempeño definidos por las instancias normativas de los fondos y programas, así como sus metas. Además, el diagrama y descripción del proceso de generación de la información para la determinación de los valores reportados en 2015 o 2016—según corresponda—en los indicadores de desempeño incluidos en dicho formato; documentos en los que se describen los mecanismos, instrumentos, formatos e instancias para la generación, recopilación, integración, análisis, revisión y control de la información que sustenta los valores reportados en los

indicadores de desempeño; bitácora o memoria de cálculo y sustento estadístico de los valores reportados, en los indicadores de desempeño en los ejercicios 2015 y 2016, señalados en dicho formato. Anexar los formatos oficiales con la información utilizada para el cálculo de los indicadores.

Para el procedimiento ocho, *Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones*, se constató:

- Que el gobierno de la entidad federativa realizó el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las recomendaciones emitidas en las evaluaciones de desempeño de fondos y programas financiados con gasto federalizado, de conformidad con la normativa aplicable.
- Asimismo, comprobar que las dependencias y entidades locales responsables de los fondos y programas del gasto federalizado evaluados, dieron seguimiento a las recomendaciones derivadas de los ASM.
- Verificar que elaboraron y publicaron el “Documento de trabajo” y el “Documento institucional” para la atención de los ASM, de acuerdo con el tipo de actores involucrados.

En el caso del procedimiento *Utilización de los Resultados de las evaluaciones*, se verificó:

- Que los resultados de las evaluaciones fueron consideradas por la instancia coordinadora del SED en el gobierno de la entidad federativa, así como por las dependencias y entidades de la administración pública estatal, para apoyar una gestión eficiente y transparente del gasto federalizado. Asimismo, verificar que existen evidencias de dicha consideración e indicadores para medir el impacto de las acciones emprendidas con base en las evaluaciones.

Para finalizar, para atender el procedimiento del *Balance general*, se deben considerar los resultados a lo largo de la auditoría. Para verificar el avance que el gobierno de la entidad federativa ha tenido en la administración pública estatal respecto del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado, así como identificar sus fortalezas y oportunidades en su gestión

Principales resultados de las auditorías del SED del GF CP 2015

Derivado de los trabajos de fiscalización correspondientes a la revisión de las entidades federativas en la cuenta pública 2015, los principales resultados brindan una perspectiva de las capacidades

institucionales en materia de gestión y evaluación de los recursos, del nivel de gobierno en comento, siendo estos, a saber:

- Se presentó un limitado progreso en la implementación y desarrollo del SED, ya que la evaluación no se potencia ni se ha institucionalizado como una herramienta para mejorar la calidad y resultados del gasto. No obstante, hay entidades federativas en donde se presentan avances relevantes. Cabe señalar que, la mayor parte de la legislación local; no se encuentran armonizadas con las leyes federales en materia de evaluación del desempeño; lo que complica el establecimiento de una base normativa sólida, que haga obligatoria la permanente evaluación del gasto público tanto en su gestión, como en sus resultados.
- De lo anterior, las evaluaciones se llevan a cabo netamente para cumplir un requisito de la normativa aplicable, cuando debiesen ser una pieza importante en el proceso presupuestario y mejorar la gestión de recursos públicos.
- La entrega de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del ejercicio de los recursos federales transferidos, así como de los indicadores de desempeño, no se cumple cabalmente, a pesar de que esta información es importante para apoyar las evaluaciones que se realicen.
- Además, el desconocimiento por parte de las instancias coordinadoras del SED en las entidades federativas, sobre los tipos de evaluación adecuados conforme a las necesidades locales, los fondos y programas a evaluar y la periodicidad para llevarlas a cabo (frecuencia de evaluación). En ese sentido, la integración de los PAE se realiza por los gobiernos estatales sin el soporte metodológico suficiente.

Los tipos de evaluación que el CONEVAL ha definido para programas y políticas sociales se describen a continuación⁴⁸:

Evaluación de Diseño: permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales. Es decir; saber si el esquema actual del programa, contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. Evaluación de Consistencia y Resultados: permite la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas

⁴⁸ De conformidad con información pública disponible en el sitio oficial del CONEVAL:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

para alcanzar resultados. Sus objetivos principales son: el análisis del diseño de los programas con base en la matriz de indicadores, la obtención de información relevante referente a la operación de los programas y la difusión de la información sobre la percepción de los beneficiarios y los resultados que se han obtenido. Esta evaluación, deberá contener adicionalmente, una comparación con los resultados encontrados en la evaluación de consistencia y resultados que se haya efectuado con anterioridad.

Evaluación de Impacto: mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende. Su metodología y términos; deberán ser revisados y, en su caso, aprobados por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, en el ámbito de sus atribuciones. Y coadyuva a medir los efectos netos atribuibles al programa. Es decir, a determinar si existe un impacto del programa en características económicas o relacionadas con el bienestar de sus beneficiarios, mediante el uso de los indicadores adecuados.

Evaluaciones Complementarias: son las que las dependencias propias coordinadoras de los programas realizan para profundizar sobre aspectos relevantes del desempeño del programa.

Evaluación de Indicadores: revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.

Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuyen al mejoramiento de gestión y propósito del programa. Por medio de este tipo de evaluaciones se detectan las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.

Evaluaciones Estratégicas: son una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común. Por lo tanto, sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial.

Evaluaciones Específicas de Desempeño: son una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios

y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas y que se encuentra contenida en el SED de la SHCP.

- Cabe mencionar que, con la revisión efectuada, se constató que la evaluación de procesos, que si bien pudiese ser la más útil y conveniente para los gobiernos locales, tiene poca o nula presencia; siendo las de tipo de consistencia y resultados las más realizadas.
- De los resultados de las evaluaciones en comento, no se utilizan eficazmente para la gestión del gasto federalizado, sólo se observó que, en cuatro entidades federativas se tiene un mecanismo para ocupar estos como referencia en las etapas del proceso presupuestario y en la gestión del gasto.
- Se presentan carencias en la existencia y/o formulación de estrategias que coadyuven a orientar la implantación y desarrollo del SED en las entidades federativas. Asimismo, no se cuenta con instancias especializadas para coordinar ni operar el SED.
- La normativa actual es ambigua en cuanto al tipo y la frecuencia de las evaluaciones, por lo que los gobiernos locales interpretan con frecuencia, que deben realizar las mismas cada año para cada fondo o programa del gasto federalizado, lo cual resulta improcedente e inviable. El CONEVAL, es quien actualmente se ocupa de una propuesta al respecto, para determinar la frecuencia de las evaluaciones, así como su tipo y enfoque.
- En este contexto, cabe mencionar que, la labor del CONEVAL, también incluye la elaboración de los procedimientos y las metodologías de cada tipo de evaluación, los llamados: Términos de Referencia (TdR), mismos que están disponibles en la página de internet del Consejo. Además, de las metodologías específicas para evaluar los fondos del Ramo General 33; en octubre de 2016 publicó, en su página de internet, las del FONE, FASSA y FAETA⁴⁹, lo cual constituye un avance importante a destacar, ya que estas metodologías están adecuadas a la naturaleza y objetivos de cada fondo, lo que promueven una mejora en la calidad y gestión de los recursos.
- La capacitación y apoyos a los gobiernos locales en materia de evaluación ha sido insuficiente. Además, en las instancias coordinadoras del SED, a nivel local, no se dispone del personal con las capacidades suficientes, en su mayoría ocasionado por la elevada rotación del personal en las dependencias.

⁴⁹ Los TdR referentes al Ramo General 33, están disponibles en:
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ERG33/Paginas/Metodologias_Evaluacion.aspx

- Se verificó que las entidades federativas tienen limitaciones financieras para realizar evaluaciones y además, en la mayoría de los casos, no les es atractivo invertir en un tema respecto del cual no perciben su utilidad y valor agregado. Señalan con frecuencia la falta de recursos para realizarlas.
- Una de las más importantes, es que no existen incentivos positivos ni negativos, para una mejor gestión del gasto federalizado que ponga de manifiesta la relevancia de la evaluación en la mejora de ese proceso; los recursos se asignan a las entidades federativas básicamente de manera inercial. Además, una proporción importante del gasto tiene prácticamente un carácter de irreductible, por estar vinculado al financiamiento de servicios personales, como es el caso; por ejemplo, del FONE, FASSA, FAETA (Conalep) y el Seguro Popular.
- No existe todavía una efectiva rendición de cuentas en el gasto federalizado, que destaque la necesidad y el papel de la evaluación en la mejora de su gestión.
- Algunos de los avances que se han logrado se derivan más de individuales y de grupos de servidores públicos comprometidos con el tema de la evaluación, que de un compromiso institucional. En ese sentido, es importante combatir la falta voluntad política, del nivel más alto, en este menester, para avanzar al respecto y convertir a la evaluación en una materia efectivamente coadyuvante de la mejora de la gestión pública y de la calidad del gasto.

El desarrollo del SED y de la materia de evaluación en el ámbito local, requiere, de acuerdo con lo anterior, la atención, de dichos problemas.

La siguiente información precisa algunos de los anteriores señalamientos:

- En 24 entidades existe una instancia responsable de la coordinación general del SED, pero sólo opera en 21.
- En 12 entidades los responsables del SED no recibieron capacitación.
- 23 entidades elaboraron un Programa Anual de Evaluación (PAE) y lo publicaron en su página, como lo prevé la normativa. Aunque algunas entidades no elaboraron un PAE, realizaron evaluaciones.
- Se realizaron 245 evaluaciones a fondos y programas del gasto federalizado en 29 entidades (199 consideradas en los PAE y el resto no).

- De las 245 evaluaciones realizadas: 155 fueron incorporadas al Sistema de Formato Único, 182 lo hicieron con base al formato del CONAC y 189 se publicaron en la página de la entidad. De conformidad con esta información, no se cumple plenamente con el mandato de que las evaluaciones se difundan.
- Se revisó el sustento informativo y la trazabilidad de una muestra de cinco Indicadores de Desempeño en las 32 entidades federativas; del total de indicadores revisados (32 por 5 igual a 160), sólo en 77 casos se dispuso, por los entes fiscalizados, de esos elementos determinantes de los indicadores. Los indicadores fueron 1 del FONE, 2 del FASSA y 2 del FASP. Como se mencionó anteriormente, la disponibilidad y la calidad de los indicadores de desempeño es una premisa importante para llevar a cabo las evaluaciones.

Como resultado de la revisión en comento, se determinaron 490 observaciones, de las cuales 328 fueron solventadas, por lo que se emitieron 162 acciones que resultaron en un igual número de recomendaciones⁵⁰.

Las entidades federativas que recibieron un mayor número de recomendaciones fueron, a saber: Baja California Sur (21), Michoacán (20), Sonora (20), Durango (19), Guanajuato (15) y Coahuila (14). Para el caso de los estados Chiapas, Estado de México, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas no se determinaron acciones. En lo que respecta a los dictámenes⁵¹ (se identifica sólo para fines estadísticos) de las entidades federativas, 21 fueron considerados con salvedad⁵² y 11 resultaron negativos⁵³.

| Acciones Promovidas por la ASF respecto de las Auditorías al SED CP 2015 | | | | | |
|---|--|-------------------------|----------------------|--------------------|------------------------|
| Auditoría | Entidad Fiscalizada | Tipo de Dictamen | Observaciones | Solventadas | Recomendaciones |
| 1589-GB-GF | Gobierno del Estado de Aguascalientes | Con Salvedad | 15 | 13 | 2 |
| 1590-GB-GF | Gobierno del Estado de Baja California | Con Salvedad | 13 | 9 | 4 |
| 1591-GB-GF | Gobierno del Estado de Baja California Sur | Negativo | 22 | 1 | 21 |

⁵⁰ Tipo de acción de carácter preventivo, la ASF la define como: sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control en el ente fiscalizado.

⁵¹ El dictamen es la opinión que emite el grupo auditor al finalizar la revisión al ente fiscalizado.

⁵² En esta revisión, el dictamen con salvedad, se refiere a que el balance de los elementos determinados en la auditoría practicada manifiesta que el ente fiscalizado presenta avances en la implementación del SED; sin embargo, se identificaron deficiencias en su operación.

⁵³ Para efectos de esta revisión, el dictamen negativo, se refiere a que el balance de los elementos determinados en la auditoría practicada manifiesta que el ente fiscalizado no cumple con las disposiciones correspondientes respecto de la implementación y operación del SED.

| Acciones Promovidas por la ASF respecto de las Auditorías al SED CP 2015 | | | | | |
|---|--|-------------------------|----------------------|--------------------|------------------------|
| Auditoría | Entidad Fiscalizada | Tipo de Dictamen | Observaciones | Solventadas | Recomendaciones |
| 1592-GB-GF | Gobierno del Estado de Campeche | Negativo | 15 | 12 | 3 |
| 1596-GB-GF | Gobierno del Estado de Coahuila | Negativo | 22 | 8 | 14 |
| 1597-GB-GF | Gobierno del Estado de Colima | Negativo | 17 | 14 | 3 |
| 1593-GB-GF | Gobierno del Estado de Chiapas | Con Salvedad | 13 | 13 | 0 |
| 1594-GB-GF | Gobierno del Estado de Chihuahua | Con Salvedad | 11 | 11 | 0 |
| 1595-GB-GF | Gobierno de la Ciudad de México | Con Salvedad | 1 | 0 | 1 |
| 1598-GB-GF | Gobierno del Estado de Durango | Con Salvedad | 20 | 1 | 19 |
| 1600-GB-GF | Gobierno del Estado de Guanajuato | Con Salvedad | 15 | 0 | 15 |
| 1601-GB-GF | Gobierno del Estado de Guerrero | Negativo | 22 | 17 | 5 |
| 1602-GB-GF | Gobierno del Estado de Hidalgo | Con Salvedad | 8 | 8 | 0 |
| 1603-GB-GF | Gobierno del Estado de Jalisco | Con Salvedad | 8 | 6 | 2 |
| 1599-GB-GF | Gobierno del Estado de México | Negativo | 14 | 14 | 0 |
| 1604-GB-GF | Gobierno del Estado de Michoacán | Con Salvedad | 22 | 2 | 20 |
| 1605-GB-GF | Gobierno del Estado de Morelos | Negativo | 20 | 17 | 3 |
| 1606-GB-GF | Gobierno del Estado de Nayarit | Con Salvedad | 11 | 0 | 0 |
| 1607-GB-GF | Gobierno del Estado de Nuevo León | Con Salvedad | 19 | 12 | 1 |
| 1608-GB-GF | Gobierno del Estado de Oaxaca | Con Salvedad | 13 | 12 | 1 |
| 1609-GB-GF | Gobierno del Estado de Puebla | Con Salvedad | 15 | 0 | 0 |
| 1610-GB-GF | Gobierno del Estado de Querétaro | Con Salvedad | 15 | 0 | 0 |
| 1611-GB-GF | Gobierno del Estado de Quintana Roo | Con Salvedad | 14 | 2 | 2 |
| 1612-GB-GF | Gobierno del Estado de San Luis Potosí | Negativo | 17 | 2 | 2 |
| 1613-GB-GF | Gobierno del Estado de Sinaloa | Negativo | 20 | 3 | 3 |
| 1614-GB-GF | Gobierno del Estado de Sonora | Negativo | 20 | 20 | 20 |
| 1615-GB-GF | Gobierno del Estado de Tabasco | Con Salvedad | 13 | 0 | 0 |
| 1616-GB-GF | Gobierno del Estado de Tamaulipas | Con Salvedad | 16 | 8 | 8 |
| 1617-GB-GF | Gobierno del Estado de Tlaxcala | Con Salvedad | 16 | 0 | 0 |

| Acciones Promovidas por la ASF respecto de las Auditorías al SED CP 2015 | | | | | |
|--|----------------------------------|------------------|---------------|-------------|-----------------|
| Auditoría | Entidad Fiscalizada | Tipo de Dictamen | Observaciones | Solventadas | Recomendaciones |
| 1618-GB-GF | Gobierno del Estado de Veracruz | Con Salvedad | 17 | 7 | 7 |
| 1619-GB-GF | Gobierno del Estado de Yucatán | Con Salvedad | 8 | 2 | 2 |
| 1620-GB-GF | Gobierno del Estado de Zacatecas | Negativo | 18 | 0 | 0 |
| TOTAL | | | 490 | 328 | 162 |

Fuente: Informes individuales de las auditorías practicadas al SED del gasto federalizado CP 2015.

De lo anterior, se determinó que el desarrollo del SED del Gasto Federalizado en las 32 entidades presenta, en general, un avance reducido. En este sentido, la evaluación prácticamente no ha tenido un rol de apoyo a la mejora de la gestión de estos recursos, salvo escasas excepciones.

Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado CP 2015

Con base en los resultados derivados de las auditorías practicadas al SED en las entidades federativas, se formuló un índice al respecto—Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado—elaborado por la ASF con información derivada de los trabajos de fiscalización. De acuerdo con este Índice, el promedio nacional del mismo fue de 49.9 puntos en una escala de 0 a 100 puntos, en donde el último valor (100 puntos), corresponde al puntaje máximo.

Para la determinación del Índice del Avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del Gasto Federalizado, a nivel subnacional, correspondiente a la Cuenta Pública 2015, se tomaron de base los informes de auditoría de las 32 entidades federativas, en donde se consideraron 8 componentes principales con el porcentaje asignado, de la manera siguiente:

| Componente | Porcentaje |
|--|--------------|
| 1. Marco jurídico, institucional y operativo del Sistema de Evaluación del Desempeño. | 10.0 |
| 2. Capacitación. | 5.0 |
| 3. Formulación de un Programa Anual de Evaluación y de los Términos de Referencia. | 5.0 |
| 4. Realización y alcance de las evaluaciones. | 30.0 |
| 5. Difusión de las evaluaciones. | 5.0 |
| 6. Indicadores de Desempeño: utilización de los indicadores en las evaluaciones y calidad de la información para su determinación. | 5.0 |
| 7. Seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones. | 25.0 |
| 8. Utilización de los resultados de las evaluaciones. | 15.0 |
| Total | 100.0 |

Para determinar el valor de cumplimiento de cada uno de los componentes se definieron los criterios siguientes:

Criterios Generales⁵⁴

- Se otorga Sí, cuando se cumple con el procedimiento de la Guía de Auditoría, y se asigna el valor máximo.
- Se otorga No, cuando no se cumple con el procedimiento de la Guía de Auditoría, y se asigna el valor cero.
- Se otorga Parcial, cuando se cumple de manera parcial con el procedimiento de la Guía de Auditoría, y se asigna la mitad del valor máximo.

Adicionalmente, para los componentes 4, 5 y 6, se determinó el cumplimiento como sigue:

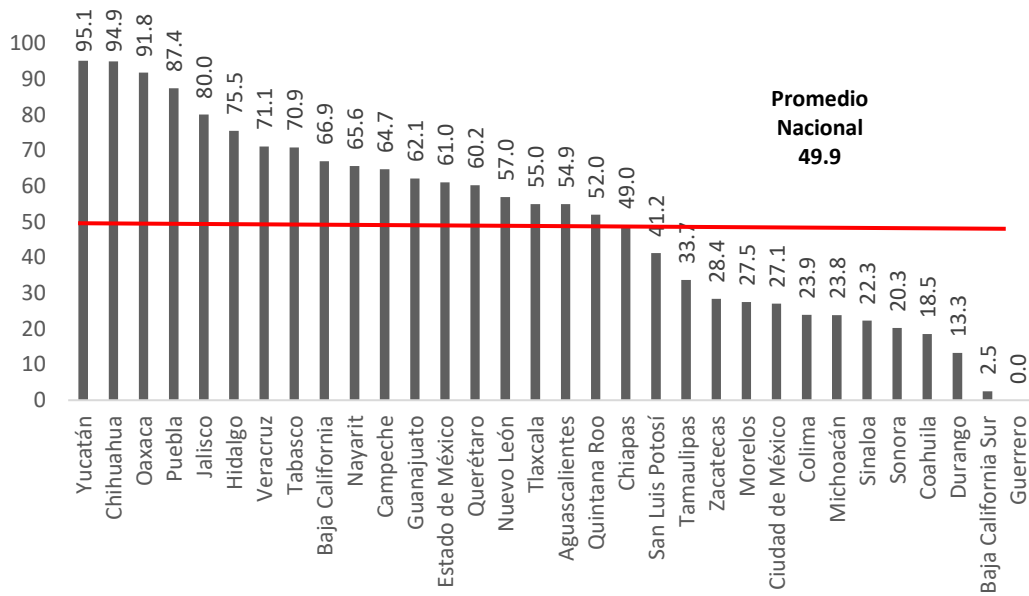
Criterios específicos

- En el componente 4 “*Realización y Alcance de las Evaluaciones*”, se determinaron los valores de acuerdo con el cumplimiento del Programa Anual de Evaluaciones y el número de evaluaciones no incluidas en el mismo.
- En el componente 5 “*Difusión de las Evaluaciones*”, se determinaron los valores de acuerdo con el cumplimiento de la difusión de las evaluaciones realizadas en la página de internet de la entidad fiscalizada, el formato del Anexo 1 de la Norma para establecer el formato para difusión de las evaluaciones, y el registro de las mismas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda.
- En el componente 6 “*Indicadores de Desempeño: utilización de los indicadores en las evaluaciones y calidad de la información para su determinación*”, se asignaron los valores de acuerdo con el cumplimiento de las evaluaciones en las que se utilizó para su análisis los indicadores de desempeño definidos para los fondos y programas evaluados.

⁵⁴ Se asigna el criterio de acuerdo con el cumplimiento y proceso de solventación, según aplique.

ÍNDICE DEL AVANCE DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL GASTO FEDERALIZADO

CUENTA PÚBLICA 2015



Fuente: Elaborado por la DGEFG de la ASF, con base en los Informes individuales de auditorías CP 2015.

De acuerdo con los indicadores considerados, 18 entidades federativas se localizaron por encima del promedio nacional y 14 por debajo. De estas últimas, los estados de Coahuila de Zaragoza, Durango, Baja California Sur y Guerrero obtuvieron menos de 20.0 puntos, y destaca este último por ubicarse en el último lugar, con 0 puntos.

Lo anterior, demuestra que la participación de la SHCP y del CONEVAL, como instancias coordinadoras del SED, presenta insuficiencias, ya que ha sido limitado su acompañamiento a las entidades federativas en esta materia. Sin omitir la responsabilidad de los gobiernos locales, ya que, salvo algunas excepciones, también denota que no existe una cultura de evaluación, implementada, arraigada efectivamente y reconocida como una materia fundamental para mejorar la gestión de los recursos públicos en las entidades federativas.

CONCLUSIÓN

Por su importancia financiera y estratégica es indiscutible que el gasto federalizado, que en 2015; su importe ascendió en ese año a 1,086,076.0 millones de pesos,⁵⁵ debe ser materia de un esfuerzo relevante en el rubro de evaluación, para revisar el logro de los objetivos de los fondos y programas que se financian con sus recursos, así como la calidad de su gestión, su transparencia y rendición de cuentas, entre otros fines. Los resultados de la evaluación deberán coadyuvar a la mejora de esos aspectos (administración, eficacia y eficiencia). Ya que insuficiencias en su correcta gestión, limitan su impacto social. Cabe señalar que, para la CP 2015, el gasto federalizado programable significó el 74.9% del gasto educativo federal; el 78.4% de la matrícula pública de educación básica; el 73.0% del gasto federal en salud; el 94.2% del gasto federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); la realización de alrededor de cien mil obras y acciones anuales para la población en pobreza extrema; el otorgamiento de 5.2 millones de desayunos escolares diarios; así como en el 59.7% del gasto federal en educación para adultos.⁵⁶

El factor clave que explica el limitado avance del SED en las entidades federativas, es que el desarrollo del marco jurídico, metodológico, institucional y operativo, respecto de este tema, se concentró en el ámbito federal, y existe un desfase significativo, en el caso de los gobiernos locales. Es decir, a la fecha de los trabajos de fiscalización de la CP 2015, el SED presentó la siguiente situación; a nivel federal las dependencias coordinadoras impulsan su implementación únicamente para los programas de la Administración Pública Federal; lo que hace más evidente, la falta de apoyo, orientación y seguimiento de las instancias en comento, a las tareas de evaluación del desempeño que se realizan en los gobiernos locales, a pesar de que se ejercen recursos de origen federal.

Ese rezago en los estados, es consecuencia de que la construcción del marco institucional y metodológico del Sistema de Evaluación del Desempeño en el país, se concentró inicialmente en el ámbito federal y no hubo una estrategia para los gobiernos locales. En ese contexto, al no existir dicha estrategia sino sólo definiciones muy generales y metodologías trasladadas de manera automática del nivel federal al local, sin considerar las particularidades de este ámbito y la naturaleza de los fondos y programas del gasto federalizado, lo que se observó en materia de evaluación de este gasto, es que

⁵⁵ De conformidad con la información pública disponible en:

https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2015/tomo/I/I50.00.E_GPF.pdf

⁵⁶ Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. México.

los gobiernos locales tienen un bastante menor avance en el desarrollo del Sistema de Evaluación del Desempeño que en el ámbito federal, y además han definido su propia perspectiva estratégica de la evaluación.

A partir de ese hecho, debe brindarse un apoyo fortalecido y orientación a las entidades federativas en materia de capacitación y asistencia técnica, por parte de las instancias federales coordinadoras del PbR-SED, y de las dependencias que coordinan los fondos y programas. Ya que como se mencionó la importancia del SED radica en generar la información necesaria para evaluar objetivamente y mejorar el desempeño de las políticas públicas y los programas presupuestarios, así como para conocer el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población, es decir, mejorar la calidad del gasto.

Además, no se puede omitir el hecho que la evaluación de los recursos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, es un mandato constitucional (artículo 134).

Con base en ese mandato constitucional, diversas leyes secundarias y otros ordenamientos reglamentan dicho mandato (evaluar los recursos), buscar conformar un marco jurídico que establezca con mayores elementos las obligaciones de los gobiernos locales en materia de evaluación.

Por lo mencionado, es precisa la obligación de los gobiernos locales de efectuar la evaluación de los recursos federales transferidos. Sin embargo, aunque es obligado dar cumplimiento al mandato legal en materia de evaluación, lo relevante al respecto es definir cuáles son los mejores términos para que los gobiernos locales cumplan con esa disposición.

Asimismo, es fundamental trascender del mero cumplimiento formal de la normativa, como es la situación que se observó de manera genérica en las auditorías, y lograr el arraigo institucional de la evaluación, como una práctica efectiva que sea útil a las entidades federativas en la mejora de su gestión de los recursos públicos, particularmente del gasto federalizado, y sea asimismo, un apoyo fundamental para coadyuvar a la transparencia, la retroalimentación para la atención de las áreas de mejora, fortalecer impactos y resultados y la rendición de cuentas de esta misma gestión

En ese sentido, es urgente definir, a partir del mandato legal de que los gobiernos locales realicen la evaluación de sus recursos, incluidos los federales transferidos, cómo deben dar cumplimiento a dicho mandato.

También, es necesario subrayar que el mandato constitucional se ubica en el contexto de construir a nivel federal, en las entidades federativas y en los municipios, un Sistema de Evaluación del Desempeño y desarrollar la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados, elementos fundamentales de la Nueva Gestión para Resultados, que debe orientar la gestión de los recursos públicos.

No se trata, únicamente de la realización puntual de evaluaciones a los recursos del gasto federalizado, sino también de la construcción del SED en el ámbito de los gobiernos locales, lo cual coadyuva a generar una perspectiva más amplia e integral al rubro de la evaluación y pone el tema en una dimensión de mayor alcance. En el contexto de avanzar en la construcción del Sistema de Evaluación del Desempeño, las entidades federativas deberán ir fortaleciendo sus capacidades: conformando un marco jurídico, institucional y operativo en ese sentido, adecuado a las circunstancias del SED en sus gobiernos, responsabilidades de la Administración Pública Estatal en materia de evaluación, en la coordinación implementación y operación del SED; tipo y temporalidad de las evaluaciones, etc. El cual debe seguir desarrollándose, como se ha mencionado, por la relevancia estratégica de esta materia.

De lo anterior, se puede concluir que en busca de mejorar la calidad y gestión de los recursos federales transferidos, mediante un correcto desarrollo del SED, a la fecha de la revisión, requiere cambios sustanciales en la infraestructura de las instituciones en, al menos, cinco dimensiones:

1. Adecuación del Marco Normativo local.
2. Migrar a una estructura programática con base en los resultados.
3. Utilización y/o creación de un sistema de matrices de indicadores por cada programa presupuestario.
4. Implantación de un SED.
5. Establecimiento de al menos una instancia técnica de evaluación.

Posteriormente, para realizar una nueva evaluación y/o auditoría sobre el avance en la implementación del SED, en las entidades federativas, debe considerar la revisión de la situación en que se encuentran estas dimensiones.

Un factor, entre otros, para coadyuvar al fortalecimiento de la evaluación en los gobiernos locales, reside en la necesidad de definir una estrategia que concilie las acciones de las instancias coordinadoras a nivel federal, con el mandato jurídico de que las entidades federativas y municipios evalúen sus recursos. Asimismo, el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, sobre todo en el ámbito de la calidad de la información. Ya que la información que deriva de la atención a esta ley, es también un insumo de gran utilidad para las evaluaciones.

No obstante lo anterior, el avance del SED depende también, en gran medida, del compromiso y apoyo de las autoridades de los gobiernos locales, para impulsar ese sistema, lo que a su vez debe derivar en grado importante, del reconocimiento de la evaluación como una materia fundamental para apoyar una gestión pública más eficiente y transparente, retroalimentar la atención de sus espacios de mejora y con ello el fortalecimiento de sus impactos y resultados. Así como para favorecer la rendición de cuentas. Y como una práctica gubernamental que se vincule de manera sistémica con un proceso continuo de mejoramiento de la gestión del gasto federalizado.

El rezago en la implementación del SED en las entidades federativas tiene como consecuencia que el gasto público ejercido localmente queda fuera del escrutinio público, tanto en sus resultados como en su gestión, lo que implica que los resultados esperados de las políticas públicas no puedan ser cuantificados y evaluados. Ocasionando, además, un área de mejora en el ejercicio, resultado e impacto de los recursos. Es recomendable que el CONEVAL continúe con los trabajos para formular mejores metodologías de evaluación; es decir: el tipo de evaluaciones más convenientes, la frecuencia de su realización y proporcione, junto con la SHCP, la asistencia y capacitación necesaria a los gobiernos locales; la formación de recursos humanos en materia de evaluación es asimismo prioritaria. Ya que como se ha mencionado, las entidades federativas no cuentan con la capacidad institucional en la materia.

De lo anterior, las evaluaciones que han realizado los gobiernos locales han sido realizadas en su mayoría por consultores privados, lo que no conlleva a una adecuada transferencia de conocimientos y de las metodologías empleadas a las dependencias contratantes, lo que afecta la formación de las capacidades en las administraciones estatales, el uso adecuado de las evaluaciones y a la gestión de sus recursos.

Es necesario llevar a cabo auditorías que verifiquen la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en las entidades federativas, a fin de contribuir a que los Estados mejoren la gestión de los recursos transferidos, y que a su vez, éstos articulen de forma sistemática las actividades en materia de evaluación con la planeación y el proceso presupuestario, de manera que se definan y clasifiquen las actividades y los programas con una orientación a resultados.

Cabe señalar que, las auditorías no buscan afectar los recursos de las entidades federativas, sino que como instrumentos facultados por la normativa, mediante los resultados obtenidos buscan ser consideradas; (las auditorías), para la asignaciones presupuestales de próximos ejercicios fiscales, es decir, que el impacto de nuestro trabajo tiene como objetivo reflejarse directamente en la toma de decisiones de los gestores del gasto.

Igualmente, podría resultar conveniente la incorporación, en los mecanismos de distribución de los recursos del gasto federalizado, de elementos que incentiven los resultados positivos en la gestión y evaluación de dicho gasto.

Contar con un sistema de evaluación debidamente establecido en las estructuras de las administraciones públicas estatales; es decir, con inferencia real, retroalimentación y transversalidad en la gestión, uso y transparencia de recursos y en el proceso presupuestario. Y no únicamente como un requisito normativo hacendario. Puede resultar en el aumento de impacto de las políticas públicas y en la reducción de discrepancias entre los fondos, programas y prestación de servicios, con las necesidades y demandas reales para el bienestar de la población.

FUENTES DE CONSULTA

1. Ackerman, John (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
2. Adam, Alfredo y Becerril, Guillermo. (1986). *La Fiscalización en México*, México, UNAM.
3. Arellano, David, et al. (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, CIDE.
4. Arellano, David, et al. (2012). *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas: ¿Cómo construirlos efectivamente?* México, CIDE
5. Argüelles, Antonio. (1992). *La Desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de SECOFI*, México, Miguel Ángel Porrúa.
6. Auditoría Superior de la Federación. Marco Legal de la ASF. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/54_Marco_Legal#38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF
7. Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Plan Estratégico de la ASF (2011-2017)*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_Gubernamental/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf
8. Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Informe General de la Cuenta Pública 2014*. Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
9. Auditoría Superior de la Federación. (2016). *Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015*. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/PAAF_por_Objeto_2015.pdf
10. Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General de la Cuenta Pública 2015*. Disponible en : <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>
11. Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Marco de Referencia del Sistema de Evaluación del Desempeño Cuenta Pública 2015*, México, AEGF. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_MR-EVALUACI%C3%93N%20DEL%20DESEMPE%C3%91O_a.pdf
12. Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informes Individuales de las Auditorías al SED Cuenta Pública 2015*. Disponibles en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html#0>
13. Auditoría Superior de la Federación, (2017). *Reglamento Interior de la ASF*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/Reglamento_Interior_de_la_ASF_20-01-2017.pdf

14. Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Manual de Organización de la ASF*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480777&fecha=26/04/2017
15. Auditoría Superior de la Federación. (2019). *Marco de Referencia general del Gasto Federalizado Cuenta Pública 2018*. Disponible en : https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2018c/Documentos/Auditorias/MRG-GF_a.pdf
16. Cámara de Diputados. (1824). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
17. Cámara de Diputados- (1917) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
18. Cámara de Diputados. (1978). *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770470&fecha=29/12/1978
19. Cámara de Diputados. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
20. Cámara de Diputados. (1986). *Ley Federal de Entidades Paraestatales*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf
21. Cámara de Diputados. (2000). *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Disponible en: <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/ir2000/Compila2000/leyes/12lfsf/lfsf00.htm>
22. Cámara de Diputados. (2004). *Ley General de Desarrollo Social*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
23. Cámara de Diputados. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf
24. Cámara de Diputados. (2006). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
25. Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_110121.pdf
26. Cejudo, Guillermo. (2001). *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI.
27. Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2004). *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*. México, CIDE.
28. Colegio de México. (2011). *Estudios del Ramo 33*, México, COLMEX.
29. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Tipos de Evaluación*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>
30. Diario Oficial de la Federación. (1990). *Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652318&fecha=16/04/1990

31. Diario Oficial de la Federación. (2008). *DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008
32. Diario Oficial de la Federación. (2012). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012
33. Diario Oficial de la Federación- (2015). *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015
34. Fernández, Jorge. (2009). *La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y la Procuraduría General de la República*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
35. García, Mauricio, y García, Roberto. (2010). *Gestión para resultados en el desarrollo de gobiernos subnacionales*, BID.
36. Merino, Mauricio (coord.). (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI.
37. Moreno, Salvador. (2011). *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
38. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
39. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2007). *Presupuestos de desempeño en los países de la OCDE*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/performancebudgetinginoecdcountries.htm#B3>
40. O'Connor, James. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
41. Offe, Claus. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial
42. Sánchez, Juan. (2009). *El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración mexicana*. *Gestión y Política Pública*, XVIII(1). Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v18n1/v18n1a3.pdf>
43. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). *CÉDULA: Conceptos Básicos del PbR-SED*. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/090811CeduladelPbR-SED.pdf
44. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2016). *Cuenta Pública 2015*. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2015>