



2018

ELEMENTOS BÁSICOS CON RESPECTO A LAS NORMAS QUE REGULAN LAS EVALUACIONES A PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS FEDERALES.

Este breve texto tiene la intención de dar herramientas de sustentación jurídica al funcionario público en sus diferentes niveles administrativos y de diferentes dependencias públicas interesado en comprender la dinámica normativa que encuadra la realización de evaluaciones de sus programas y proyectos. Es importante asumir que el cumplimiento de las leyes y normas que reglamentan la vida pública en este país no exime a los funcionarios públicos de incorporar, en el ejercicio de sus labores, creatividad e imaginación para cumplir su deber en beneficio de la sociedad y del bien común. En ese sentido, este material es sólo de orientación y exige que el lector comprometido analice e investigue de acuerdo a sus necesidades e intereses.



**¿SE DEBEN
EVALUAR LOS
PROGRAMAS
FINANCIADOS CON
FONDOS
FEDERALES?**

**¿QUIÉNES SON
RESPONSABLES DE
LA EVALUACIÓN Y
SU EJECUCIÓN?**

**¿QUÉ INSTANCIA
DEBE COSTEAR LAS
EVALUACIONES?**

**¿CON QUÉ
RECURSOS
ESPECÍFICOS SE
PUEDEN COSTEAR
LAS
EVALUACIONES?**

TECSO

Tecnología Social para el
Desarrollo

01(55) 5440 4180

01(55) 5538 5077

www.tecso.org.mx

¿SE DEBEN EVALUAR LOS PROGRAMAS FINANCIADOS CON FONDOS FEDERALES?

Sí, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución que establece que:

“Los resultados del ejercicio de los recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y los estados”

Por su parte el artículo 79 de la LGCG refiere que:

“Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

Las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia, de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria enviarán al consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios ...”.

A su vez la LFPRH señala en los artículos 78, 85, 110 y 111 lo siguiente:

“Los recursos federales aprobados y transferidos a los municipios, serán evaluados conforme a las bases

establecidas en el artículo 110 de la LFPRH”

El 110 refiere que:

“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales; a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar”.

Reforzando el artículo 85 señala que:

“Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Las evaluaciones se realizarán conforme al programa anual que al efecto se establezca.

Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en los informes trimestrales que correspondan”.

El 111 establece que:

“El sistema de evaluación del desempeño será obligatorio para los ejecutores de gasto”.

Las evaluaciones también están normadas por los Lineamientos para la Evaluación de los Programas de la Administración Pública que emiten la SHCP, SFP y CONEVAL.

¿QUIÉNES SON RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN Y SU EJECUCIÓN?

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 134 en el párrafo cinco establece:

*“El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos **se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas** a que se refiere el párrafo segundo de este artículo”¹.*

Así, las instancias técnicas responsables de la evaluación serían los Consejos Estatales de Evaluación o sus equivalentes. Sin embargo, la LFPRH, en el artículo 110², numeral I dice a la letra, ... las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

“I. Efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;”

De ese modo se abre la posibilidad para la existencia de evaluadores externos que cumplan con los requisitos de capacidad, experiencia, independencia, imparcialidad y transparencia.

Estos artículos muestran claramente las atribuciones de la instancia técnica pero en ningún caso señalan que es ella quien debe ser la contratante, ni menos aún que el costo debe ser con cargo a su presupuesto.

¿QUÉ INSTANCIA DEBE COSTEAR LAS EVALUACIONES?

En primer término el costo de la evaluación corre a cargo del presupuesto de la dependencia evaluada, como se establece en el Reglamento de la LFPRH que, en su artículo 180 dice:

“El costo de la evaluación a que se refiere el artículo 78 [que refiere la evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación] de la Ley deberá cubrirse con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad correspondiente.”³

Mientras que en el PEF 2015, artículo 28, se determina que las dependencias y entidades responsables de los programas, deberán observar lo siguiente:

“V. Cubrir el costo de las evaluaciones de los programas operados o coordinados por ellas con cargo a su presupuesto y conforme al mecanismo de pago que se determine... La contratación, operación y supervisión de la evaluación externa, objetiva, imparcial, transparente e independiente,

¹ Párrafo reformado DOF 07-05-2008

² . Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria, 11-08-2014.

³ . Párrafo reformado DOF 05-09-2007, 04-09-2009.

al interior de cada dependencia y entidad, **se deberá realizar por una unidad administrativa ajena a la operación del programa a evaluar y al ejercicio de los recursos presupuestarios**, en los términos de las disposiciones aplicables. El total de las erogaciones que se lleven a cabo para realizar las diferentes etapas de las evaluaciones se deberá registrar de manera específica para su plena transparencia y rendición de cuentas; [...]"

Incluso la SHCP al emitir el PAE para el ejercicio fiscal 2015 de los programas federales de la administración pública federal en su considerando general número cinco, se refiere al artículo arriba citado y agrega que:

"5. De conformidad con el artículo 28, fracción V del DPEF 2015, el costo de las evaluaciones de los programas operados o coordinados por las dependencias y entidades serán con cargo a su presupuesto y conforme al mecanismo de pago que se determine. Las evaluaciones deberán realizarse por instituciones académicas y de investigaciones, personas físicas o morales especializadas en la materia u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas en los términos de las disposiciones aplicables. **Así mismo, las dependencias y entidades podrán realizar contrataciones para que las evaluaciones a que se refiere dicho artículo abarquen varios ejercicios fiscales en los términos de la LFPRH".**

Además en los lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los programas presupuestales del estado de Tabasco emitido por Consejo Estatal de Evaluación (instancia

técnica estatal) en el capítulo I, numeral quinto, en el penúltimo párrafo establece que:

"Las evaluaciones a que se refieren las fracciones anteriores se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto del ente público responsable del programa, o por el Consejo en el ámbito de su competencia y cuando éste así lo determine".

Es decir, tanto en leyes federales como en la normativa estatal queda establecido con claridad que las evaluaciones deben ser costeadas con presupuesto de las dependencias evaluadas.

¿CON QUÉ RECURSOS ESPECÍFICOS SE PUEDEN COSTEAR LAS EVALUACIONES?

El Consejo Estatal de Evaluación es quien puede decidir sobre las instancias evaluadoras, sin embargo el pago a éstas lo deben ejecutar las dependencias evaluadas, teniendo como una opción realizarlo con recursos propios.

También, para el caso de los Fondos Federales y principalmente para el FISM, se pueden financiar específicamente con el 3% de los recursos del fondo que es asignado para gastos indirectos, tal como se contempla en el artículo 33 de la LCF párrafo 4 fracción A. II:

"Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo".

Estos se podrán destinar bajo las siguientes condiciones, tal como se estipula en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, publicados en 2014:

*“Las entidades, municipios y DTFD podrán destinar una parte proporcional equivalente **al 3% de los recursos del FISE y FISMDF** para la verificación y seguimiento, así como **para la realización de estudios y la evaluación de proyectos**, conforme a las acciones que se señalan en el Anexo 3 de los Lineamientos”.*

En los instructivos de llenado se señalan explícitamente los tipos de proyecto:

“Salud, Educación, Urbanización, Productivo, Electrificación, Agua potable, Otro”.

En el anexo 3 aparece como primer concepto de gasto la evaluación de proyectos, como se puede ver a continuación:

PROGRAMA	CAPITULO/CONCEPTO DE GASTO	PARTIDAS GENERICAS/ ESPECIFICAS	TIPO DE GASTO INDIRECTO	SUBCLASIFICACIÓN
FAIS ENTIDADES - 1003 Y FAIS MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL - 1004	3300 SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTIFICOS, TÉCNICOS Y OTROS SERVICIOS	333. SERVICIOS DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA, PROCESOS, TÉCNICA Y EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y 339. SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTIFICOS Y TÉCNICOS INTEGRALES	REALIZACIÓN DE ESTUDIOS ASOCIADOS A LOS PROYECTOS	CONTRATACIÓN DE ESTUDIOS DE CONSULTORIA PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS.

De esta manera se puede destinar gasto indirecto a “evaluaciones de proyectos”.

Dichos proyectos están reglamentados en el numeral 2.3, de los Lineamientos Generales para la operación del FAIS. En este apartado se señalan las reglas sobre “el destino” de los recursos en cuanto a criterios territoriales y su uso en obras que impacten positivamente en Zonas de Atención Prioritaria, es decir, población en pobreza extrema.

De igual forma señala la clasificación de proyectos (2.3.1.) cuyo criterio de clasificación es de acuerdo a su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y

rezago social y con base en lo señalado en el artículo 33 de la LCF, los recursos del FAIS se orientarán a la realización de cuatro tipos de proyectos conforme a la siguiente clasificación:

- **Directa**
- **Indirecta**
- **Complementarios**
- **Proyectos especiales**

Así, la “evaluación de proyectos del FISM” puede referirse al cumplimiento del apartado señalado arriba.

Es importante aclarar que en los lineamientos para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal no se menciona la “**evaluación de proyectos**” como un tipo de evaluación, en éstos se señalan exclusivamente los siguientes tipos de evaluación referidos en el numeral décimo sexto:

Para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, se aplicarán los siguientes tipos de evaluación:

I. Evaluación de Programas Federales:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados**
- b) Evaluación de Indicadores**
- c) Evaluación de Procesos**
- d) Evaluación de Impacto**
- e) Evaluación Específica**

II. Evaluaciones Estratégicas.

Por lo tanto, **para dar cumplimiento a estos dos lineamientos**, en una primera instancia el recurso para el pago del ente evaluador se puede obtener de los gastos indirectos, siempre y cuando estos proyectos sean los que la LCF en su artículo 33 señala como válidos para el destino de los recursos:

“Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”.

Considerando lo anterior, la evaluación debe ser considerada como **"Evaluación específica de los proyectos del FISM"**.

Así es claro que la evaluación debe ser cargada al presupuesto de la instancia técnica evaluada y pueden ser utilizados los gastos indirectos.

Tal es la responsabilidad de la instancia ejecutora de recursos, en su caso los municipios, que en el **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013** la propia Auditoría Superior de la Federación realizó la observación de incumplimiento con la evaluación dentro de la Auditoría realizada al propio **Municipio de Cárdenas, Tabasco**⁴:

Por último, es importante mencionar que toda acción pública debe estar fundamentada en alguna ley, los funcionarios públicos no pueden contravenir esas disposiciones; en todo caso pueden dictar normas o acuerdos siempre y cuando alguna ley los faculte con dicha autoridad. Por tanto, la prioridad de un servidor público es atender a las disposiciones legales

en primera instancia, y en un segundo término a los comunicados por escrito de alguna autoridad.

SIGLAS Y ARTÍCULOS CITADOS

CEE: Consejo Estatal de Evaluación del estado de Tabasco

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 34.

DPEF: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Art. 28

FISM: Fondo de Infraestructura Social Municipal.

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Lineamientos generales de operación.

LCF: Ley de Coordinación Fiscal. Art. 33,

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículos 78, 85, 110 y 111.

LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental. Art. 79.

Lineamientos generales para la evaluación del desempeño de los programas presupuestales del estado de Tabasco

RLFPRH: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Art. 180

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

⁴ . **Auditoría Financiera y de Cumplimiento** (con Enfoque de Desempeño): 13-D-27002-14-0932 GF-435, realizada a los Recursos del Fondo para la Infraestructura Social

Municipal, en el apartado de **Cumplimiento de Objetivos y Metas**, p. 5-6.