



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

iUP INSTITUTO
UNIVERSITARIO
PUEBLA



FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL (FISE) SEDESOL, CAEV E INVIVIENDA INFORME EJECUTIVO



**AGOSTO
2016**



**Secretaría de Finanzas y Planeación
Subsecretaría de Planeación
Dirección General de Financiamiento y Seguimiento de Programas de
Desarrollo
Instituto de Consultoría Universitaria SANTIN S.C.**





Informe Ejecutivo



Este documento pone a consideración del lector, el **Informe Ejecutivo** de la Evaluación de Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33 correspondiente al ejercicio fiscal 2015, el cual después de cumplir con el Anexo I, cronograma de actividades que se planteó en un inicio en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 referente a la integración de Informes Finales y a los Términos de Referencia (TdR's) respecto al punto 6, productos e informes a integrar, se pone a disposición del lector el **Informe Ejecutivo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)**, con la información proporcionada por la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**, **Comisión del Agua del Estado de Veracruz (CAEV)** e **Instituto Veracruzano de la Vivienda (INVIVIENDA)**.

El objetivo general de la evaluación fue realizar un análisis sistemático de los Procesos Operativos de los Fondos del Ramo General 33, para identificar y valorar fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad; a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de los Fondos.

Los objetivos específicos fueron:

- Cumplir con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 de la SEFIPLAN.
- Realizar una revisión a las acciones de mejora implementadas por las dependencias y entidades ejecutoras, derivadas de la evaluación del ejercicio 2014, con el fin de comparar resultados con la presente evaluación.
- Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada a los Fondos.
- Recabar la información de la operación del Fondo, mediante análisis de gabinete y trabajo de campo.
- Analizar sí la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro y objetivos del Fondo.
- Identificar las brechas de implementación que se presentan durante la revisión de los Fondos y con base en ello, identificar las fortalezas y debilidades que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del Fondo.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores de los Fondos puedan implementar, para aprovechar las oportunidades que se

identifiquen y combatir las amenazas con una toma de decisiones adecuada y oportuna, tanto a nivel normativo como operativo.

- Sugerir con base a las recomendaciones derivadas de la Evaluación de los Fondos, Aspectos Susceptibles de Mejora.

Características Generales

El proceso de Evaluación, inició con la “**Presentación del Programa Anual de Evaluación (PAE) y los Términos de Referencia (TdR)**” en el mes de mayo, presidida principalmente por el Subsecretario de Planeación de la SEFIPLAN, con la asistencia de 78 funcionarios de la Administración Pública Estatal de Veracruz de Ignacio de la Llave de 15 Dependencias y Entidades, estableciéndose las evaluaciones de procesos a realizarse del ejercicio fiscal 2015, con esta actividad se inició el periodo de integración de la evidencia documental.

En cumplimiento con la normatividad aplicable, el PAE 2016 con las respectivas firmas de autorización, fue publicado en la página de Internet de la SEFIPLAN el último día hábil de abril, el cual se puede consultar a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/PAE-2016-firmado.pdf>

Se firmó un Convenio de Colaboración Interinstitucional entre la Secretaría de Finanzas y una Institución Evaluadora Externa que cuenta con un grupo de trabajo conformado con investigadores y expertos denominado equipo evaluador, quien presenta los Informes Finales para validación de la Secretaría como lo señala el artículo 4 de la fracción V del PAE 2016.

En marzo-abril, se efectuó un periodo de capacitación a evaluadores y de acuerdo al artículo Trigésimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y artículo 20 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz, se elaboraron los “Términos de Referencia para la Evaluación de los Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33”. Consulta a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/TDRs-para-eva-luacion-de-procesos-R33.pdf>

El proceso de análisis de Evaluación para la integración del presente documento, se desarrolló en dos etapas principales:



1. Por ser un estudio cualitativo, el equipo evaluador realizó un trabajo de análisis de gabinete; revisando documentalmente la normatividad, analizando los anexos turnados por las ejecutoras; I, II, III, VI, VIII, y IX de los Tdr's, además analizando el contexto Social, Cultural, Político e Institucional en el que opera el Fondo Federal y demás actividades analíticas, en un periodo de integración de la evidencia documental y de una entrega de evidencia documental adicional. Además de requisitar los anexos IV, V y VII por ser de su competencia para el informe final.
2. Se efectuó trabajo de campo durante la segunda quincena de mayo, para reforzar el trabajo de gabinete, mediante visitas programadas del equipo evaluador a cada Dependencia o Entidad, con el objetivo de efectuar la Entrevista a Profundidad recopilada mediante un cuestionario, aplicado a los principales actores que lideran u operan los procesos del manejo de los Fondos Federales.

Principales Hallazgos

- **Anexo I**

Con base en los resultados obtenidos, podemos determinar que si bien no existe de forma explícita un objetivo del Fondo, la normatividad que lo rige hacen referencia al destino y los usos que se le deben dar a los recursos del mismo, lo cual se complementa con el Catálogo de obras y acciones que está contenido en los Lineamientos Generales de Operación del FAIS.

El objetivo del FISE está relacionado con las Metas II. México Incluyente y IV. México Próspero del PND 2013-2018, así como con el Capítulo III. Construir el Presente: Un mejor futuro para todos, del PVD 2011-2016.

En materia de normatividad, se comprobó que es uno de los Fondos con más instrumentos para regular su cabal orientación hacia las localidades con mayor rezago social y población en pobreza extrema. Las ejecutoras del Fondo presentaron una amplia evidencia documental para apoyar el conocimiento sobre la normatividad federal y estatal que rige su operación.

Los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS definen la Población Objetivo, en tanto que la definición de población potencial está vinculada a las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) urbanas y rurales, lo que permite una mejor focalización de los recursos.

Los mecanismos para la metodología de cuantificación están relacionados con las fuentes oficiales que generan información de las variables relacionadas con la población a la que están destinados los recursos del Fondo de acuerdo a la dependencia ejecutora, como lo son el Censo de Población y Vivienda del INEGI y las cifras que maneja el CONEVAL.

No hay un consenso entre las ejecutoras para la definición de población atendida, para CAEV es la población carente de acceso a servicios básicos de la vivienda, para INVIVIENDA tiene que ver con la meta alcanzada por el programa, y en el caso de SEDESOL, no se proporcionó la definición de esta población.

Se observó que en el transcurso del ejercicio fiscal, el presupuesto asignado a las ejecutoras registró reducciones, lo que se evidenció mediante los oficios de asignación de recursos y los Dictámenes de Suficiencia Presupuestal (DSP), en los que se reflejan dichos movimientos.

En el ejercicio de referencia, las ejecutoras destinaron los recursos del FISE a obras y/o acciones enmarcadas en lo establecido en la normatividad aplicable al Fondo, en ese sentido, la CAEV se enfoca al desarrollo de infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento; INVIVIENDA programó la realización de un proyecto de vivienda de incidencia directa en zonas de atención prioritaria rurales y urbanas con los mayores grados de rezago social, en tanto que la SEDESOL se realizar acciones de mejoramiento de vivienda rural en zonas de atención prioritaria, entre otras consideradas en los Lineamientos del FISE.

- **Anexo II y IX**

Conforme a la evidencia documental presentada, se observa que el FISE es uno de los Fondos con mayor regulación, y las dependencias y entidades ejecutoras muestran un amplio conocimiento de la normatividad que lo regula, tanto la federal como la estatal.



La SEDESOL consideró necesaria la adecuación de los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, a fin de mejorar la operación y resultados del Fondo. Asimismo, CAEV propone la modificación de los Lineamientos para la Gestión Financiera para la Inversión Pública, a fin de eficientar la liberación de los recursos.

- **Anexo III**

Proceso de Planeación

De los flujogramas del proceso de planeación presentados, únicamente el de INVIVIENDA cumple con los requisitos, sin embargo, también se tomaron en cuenta el flujograma propuesto por la Comisión del Agua del Estado de Veracruz para el análisis del proceso.

Con base en ellos y en las respuestas al cuestionario, se observó que el proceso de planeación de los recursos FISE inicia desde el envío de la propuesta de proyectos presentada por las ejecutoras a la Secretaría de Finanzas y Planeación para efectos de la integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, a la vez que se presenta la cartera de proyectos en las Sesiones del Subcomité Especial del FISE del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER), para la priorización de obras y acciones y cumplimiento de normatividad. El proceso continúa con la asignación de recursos por ejecutora por parte de la SEFIPLAN y concluye con la documentación necesaria para la liberación de recursos (RPAI y CPO) y la integración del expediente correspondiente.

Este es uno de los procesos más eficientes, sin embargo, podría mejorarse con la elaboración del flujograma por parte de las ejecutora que no disponen de este instrumento (SEDESOL).

Proceso de Administración

Este proceso inicia a partir del momento que las ejecutoras cuentan con su asignación presupuestal autorizada y notificada por la Secretaría de Finanzas y

Planeación y una vez que hayan presentado los estudios específicos solicitados por la normatividad del fondo.

En la práctica, la SEFIPLAN solicita en el mes de Octubre un Anteproyecto del Programa de Obras y Acciones que cuenta con obras financiadas con FISE entre otras, posteriormente hasta que se otorga la suficiencia presupuestal, se realiza un ajuste a las obras a financiarse, tomando en cuenta la normatividad, de esta manera se definen tanto las localidades como los montos a ejecutar, una vez teniendo la cartera de proyectos se remite el POA ajustado en el transcurso del primer trimestre de cada año a la Dirección General de Inversión Pública de la SEFIPLAN, ésta otorga el DSP (Dictamén de Suficiencia Presupuestal), que funge como una autorización o visto bueno al POA o cartera de proyectos.

Los principales retos que se consideran para operar los recursos de acuerdo con la programación y la presupuestación realizada, tienen que ver con la liberación de recursos, que debería de ser más eficiente e inmediata, con ello su aplicación sería real y directa, lo que generaría una programación verdadera de la obra y/o acción entregada en tiempo y forma y se alcanzarían las metas programadas en beneficio de la población objetivo.

En la transferencia de los recursos, un reto a considerar es la falta de pago de la SEFIPLAN a los proyectos programados/contratados por los ejecutores, lo que conlleva que los mismos no puedan ser concluidos en los periodos de ejecución programados y bajo el principio anualidad correspondiente a los recursos del Fondo.

Únicamente la CAEV presentó los flujogramas del proceso, para lo cual se apoyó en los contenidos en los Manuales Administrativos de la entidad y relacionó sus procesos con los que integran los Lineamientos de Gestión Financiera para la Inversión Pública, publicados por la Secretaría de Finanzas y Planeación, en los que se detallan las etapas de programación y presupuesto, de aprobación de disponibilidad presupuestal y de liberación de recursos.

Para la mejora del proceso se sugiere que las tres instancias ejecutoras, en coordinación con la SEFIPLAN elaboren los Flujogramas correspondientes al proceso, toda vez que solo una instancia presentó este documento.



Cabe destacar, que los flujogramas de dichos Lineamientos de Gestión Financiera para la Inversión Pública pueden ser de apoyo para las demás instancias ejecutoras, porque las etapas consideradas son de aplicación para los diferentes fondos que recibe el Estado de Veracruz y que son ejecutados a través de sus dependencias y entidades.

Proceso de Ejecución

Una vez que los trámites de las obras y/o acciones de las diferentes dependencias que manejan el fondo FISE, son ingresados al “Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz (SIAFEV)”, por las áreas de Control Financiero de Obra, los pagos son realizados directamente por la Secretaría de Finanzas y Planeación, dependiendo del tipo de trámite; en el caso de las Obras Contratadas los recursos son radicados directamente a las Cuentas Bancarias de los Contratistas (Personas Físicas y/o Morales) y en el caso de Obras por Administración Directa los depósitos son realizados a la Cuenta Bancaria de las instancias ejecutoras.

Para el pago a proveedores y terceros, la instancia ejecutora únicamente genera la Cuenta por Liquidar conforme a la documentación presentada por el contratista y esta es remitida a la Dirección General de Inversión Pública de la SEFIPLAN para continuar con el proceso de pago.

Como área de oportunidad para la mejora del proceso de ejecución de los recursos FISE, las ejecutoras coinciden en que los pagos a los diversos Proveedores y/o Contratistas deberían ser resueltos con oportunidad por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación, Dependencia que debería elaborar un cronograma de pagos y cumplir en tiempo y forma con lo establecido.

Asimismo, podría implementarse en las diversas Dependencias que manejan la Fuente de Financiamiento FISE, que todos los expedientes técnicos cuenten con la pesquisa suficiente bien etiquetada y archivada, iniciando obviamente con la Licitación correspondiente hasta su finiquito y así podrá facilitarse la elaboración de la memoria descriptiva.

Para este proceso, se disponen de los flujogramas presentados por la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, en los que se observa que el proceso inicia con el Contrato de la obra, la integración de expedientes técnicos, y la tramitación del pago de anticipos, continúa con la ejecución de la obra, la documentación para entrega-recepción y el trámite del finiquito, concluye con el cierre del expediente y su envío a la Jefatura para actualizar el Libro Blanco.

Al proceso de CAEV solo le falta la etapa de captura en los sistemas de planeación, programación y seguimiento.

Proceso de Gestión

De acuerdo con lo manifestado por las instancias ejecutoras, en el proceso de supervisión y control del Fondo, participa el personal de las áreas operativas, quien realiza el seguimiento a las obras y/o acciones entregadas, integra evidencia documental del avance del programa e informa de las actividades realizadas. Por su parte, las áreas ejecutoras realizan reportes físicos y financieros.

En la parte del Control sobre el buen uso de los recursos, son los propios ciudadanos los que avalan su utilización y la parte técnica por medio del personal técnico de las ejecutoras, posteriormente mediante las auditorías que realiza en primera instancia el Órgano Interno de Control que son de modo trimestral, o semestral, en segundo las auditorías que realiza el ORFIS o la ASF, con el objeto de verificar la transparencia y ejecución apegada a la normatividad para soportar el expediente técnico y todo el proceso de las obras y/o acciones.

Para dar seguimiento a las acciones asociadas a los recursos del Fondo, una vez entregados los apoyos de obras y/o acciones, se requisitan los anexos y formatos de obra, se constituyen los Comités de obras y/o acciones, se integran las actas de entrega-recepción y anexos de los Comités de Contraloría Ciudadana Adelante, así como los reportes de los Indicadores de la MIR y SFU, y en la MIDS que forman parte del proceso complementario del expediente de la obra, y es fiscalizado por el OIC, ORFIS y ASF, quienes verifican que la obra y/o acción se haya ejecutado correctamente.

Lo anterior, con fundamento en lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ellas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes



Muebles del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, particularmente Art 2, fracción XLIV. Supervisión de obra, art 64 al 67 y los Lineamientos de la Gestión Financiera para la Inversión Pública y con base en los Manuales de Procedimientos de las propias ejecutoras.

A pesar de que es un proceso muy puntual y sistematizado, la supervisión y control enfrenta el reto de disponer de manera oportuna la liberación de los Recursos Financieros a efecto de dar un seguimiento puntual al desarrollo de la obra y/o acción, de acuerdo al cronograma de ejecución presentado por las áreas operativas.

En materia de subejercicios del gasto, en el ejercicio 2015 las ejecutoras no pudieron ejecutar la mayoría de los proyectos programados por que los recursos no fueron liberados en tiempo y forma.

Sólo la CAEV proporcionó los flujogramas contenidos en sus manuales de procedimientos, los cuales se enfocan al seguimiento, supervisión y control interno.

Por lo anterior, se podrían complementar los flujogramas con los subprocesos realizados por entes fiscalizadores.

Proceso de Coordinación Interinstitucional

La coordinación interinstitucional es un instrumento de gran importancia para la optimización de recursos y para eficientar los procesos a fin de alcanzar metas comunes y evitar la duplicidad de esfuerzos y acciones.

A pesar de que no se cuenta con flujogramas de este proceso, las instancias ejecutoras del FISE concuerdan en que sí existe una dinámica de coordinación interinstitucional entre las propias ejecutoras, la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Delegación Federal de la SEDESOL y los órganos de supervisión y fiscalización que participan en las sesiones realizadas por el Subcomité Especial del FISE del COPLADEVER, en las cuales se toman acuerdos y procedimientos metodológicos de planeación, programación, seguimiento y control, como es el

caso de los Lineamientos para el Registro de Información en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social.

La SEDESOL estatal, como enlace del Gobierno del Estado ante la SEDESOL Federal para informar lo necesario sobre la aplicación de recursos del fondo FISE, así como de las directrices técnicas metodológicas para recabar, analizar e ingresar información generada por las áreas ejecutoras al portal MIDS, tiene coordinación con las áreas del Gobierno del Estado ejecutoras de proyectos, obras y/o acciones de desarrollo social financiados con recursos del fondo, para lo cual, solicita de manera oficial a las ejecutoras información de sus programas y avances de los mismos durante el ejercicio fiscal correspondiente con el propósito de informar en tiempo y forma a través de la MIDS y del SFU de temas relacionados con la planeación, programación y de los avances que presentan cada uno de los proyectos consignados.

Uno de los mecanismos utilizados con carácter oficial para transmitir información son los oficios, éstos son utilizados para solicitar y proporcionar información a las áreas del Gobierno del Estado involucradas con el fondo FISE, para informar de la normatividad relacionada con el fondo, entre otros.

Para mejorar la coordinación, transmisión de información y comunicación entre las áreas se visualizan las ventanas de oportunidad como el internet para acceder a portales oficiales como la MIDS, el SFU y el SISGEO, instrumentos necesarios para la planeación, seguimiento y georreferenciación de los recursos del fondo FISE; los correos electrónicos posibilitan la rapidez en la comunicación y transmisión de bases de datos necesarias para la captura de información y seguimiento en los portales MIDS y SFU, los oficios con anexos magnéticos permiten mantener el antecedente oficial de la información que se transmite entre las áreas que ejercen recursos del fondo FISE. Además de un área de oportunidad como lo es el Subcomité Especial del FISE, a través del cual se pueden reunir los entes operadores y reguladores del Fondo.

Otro de los retos señalados para mejorar este proceso, tiene que ver con la falta de notificación oficial por parte de la SEFIPLAN a los ejecutores sobre la realización de los pagos a los contratistas, para a su vez estar en condiciones de proporcionar esta información a ellos cuando lo requieran.

- **Anexo VI**



En términos generales las dependencias y entidades ejecutoras del FISE presentaron el anexo completo de Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), se refiere a los indicadores obligatorios diseñados por la dependencia coordinadora del Fondo (SEDESOL) y reportados en el Sistema de Formato Único (SFU), sin embargo, solo la CAEV requisitó las Fichas Técnicas correspondientes, en el caso de SEDESOL estatal, argumentó que estas Fichas son elaboradas por la SEDESOL federal y no se cuenta con acceso público a las mismas.

- **Anexo VIII**

La Comisión del Agua del Estado de Veracruz y el Instituto Veracruzano de la Vivienda, identificaron procesos que corresponden de alguna manera al Modelo General de Procesos desarrollado en la presente evaluación.

Recomendaciones

- ✓ Homologar criterios para la definición y por ende de la cuantificación de la población atendida, y en el caso de SEDESOL, trabajar en una definición y cuantificación de la misma.
- ✓ Estandarizar los procesos del Modelo General a través de la coordinación entre las instancias ejecutoras y la Secretaría de Finanzas y Planeación.
- ✓ El proceso de planeación mejoraría con la elaboración de los flujogramas por parte de la SEDESOL, y en su caso, coordinarse con las ejecutoras que ya lo elaboraron para realizarlos en forma similar.
- ✓ Impulsar la participación de otros actores relevantes como los municipios y las organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas en la priorización de obras y/o acciones como parte del proceso de planeación dentro del Subcomité Especial del FISE del COPLADEVER, a fin de otorgarle mayor legitimidad y aceptabilidad a las obras y acciones financiadas por el FISE.
- ✓ En el proceso de administración, se sugiere que las dependencias ejecutoras que no presentaron flujogramas trabajen en su elaboración, para lo cual se sugiere relacionarlos con los flujogramas contenidos en los Lineamientos de Gestión Financiera para la Inversión Pública, publicados por la Secretaría de Finanzas y Planeación, en los que se detallan las etapas de programación y presupuesto, de

aprobación de disponibilidad presupuestal y de liberación de recursos. Estos flujogramas pueden ser de apoyo porque las etapas consideradas son de aplicación para los diferentes fondos que recibe el Estado de Veracruz y que son ejecutados a través de sus dependencias y entidades.

- ✓ En el caso de las dos ejecutoras que no presentaron sus Flujogramas del Proceso de Ejecución, podrían coordinarse con la CAEV para su elaboración.
- ✓ Proponer una mejora al Proceso de Gestión con la elaboración de los flujogramas que sustenten el proceso, para aquellas ejecutoras que nos los proporcionaron al evaluador.
- ✓ En los Flujogramas del Proceso de Gestión de la CAEV se sugiere complementarlos con los subprocesos realizados por entes fiscalizadores.
- ✓ Proponer una mejora al proceso de Coordinación Interinstitucional, elaborando los flujogramas que sustenten el proceso.



SEFIPLAN

SECRETARÍA DE
FINANZAS Y PLANEACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ

Av. Xalapa N°301, Col. Unidad del Bosque,
Xalapa, Veracruz, C.P. 91010