SEFIPLAN
SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ

Evaluación específica
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

Ejercicio Fiscal

2013

ÍNDICE

1. Introducción 2

2. Características generales del Fondo.....4

3. Valoración nominal del Fondo 6

4. Valoración ordinal del Fondo 11

Sección 1. Alineación estratégica y programática 11

Sección 2. Normatividad 17

Sección 3. Cobertura y complementariedad 19

Sección 4. Información para la eficacia 24

Sección 5. Elementos sobre la eficiencia 30

Sección 6. Administración y gestión 34

Sección 7. Resultados obtenidos 38

5. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....45

6. Conclusiones y recomendaciones 46

7. Anexos

A1. Principales fortalezas, retos y recomendaciones 51

A2. Valoración final del Fondo 53

1. INTRODUCCIÓN

La evaluación del desempeño de los Fondos que integran el Ramo 33, permite dar cumplimiento a lo que establece el Marco Jurídico federal y estatal pertinente, entre otros la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1]; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)[2] y su Reglamento en el Art. 303; la Ley de Coordinación Fiscal[3] (LCF); la Ley de Contabilidad Gubernamental (LCG)[4], los Lineamientos generales para la adopción del presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño del estado de Veracruz, para el proceso de presupuestación[5] así como los Lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del estado de Veracruz[6].

El objetivo general de la evaluación es analizar los resultados obtenidos mediante el ejercicio de los recursos federales transferidos al estado de Veracruz, para determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas de los Fondos del Ramo General 33. Entre los objetivos específicos que se pretenden alcanzar identificamos los siguientes: 1)Identificar la orientación estratégica y programática del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) con los mandatos superiores de planeación referidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con los programas sectoriales o especiales federales relacionados y con el Plan Estatal de Desarrollo, correspondiente al estado de Veracruz; 2)determinar la existencia y disponibilidad de normatividad federal, estatal y municipal que le aplique al Fondo, el conocimiento de la misma a nivel local, así como la institucionalización en la coordinación de los procesos de gestión correspondientes; 3)comprobar la disponibilidad de metodologías e información sobre conceptos poblacionales, así como de complementariedad entre el Fondo, programas así como acciones estatales y municipales financiadas con fuentes complementarias a las aportaciones federales; 4)valorar en qué medida los procesos de gestión para la asignación de las aportaciones federales del Fondo contribuyen a que los programas y proyectos financiados, mejoren su eficacia y su eficiencia; 5)identificar los logros obtenidos en los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión del Fondo, así como en la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación de resultados y, 6)formular recomendaciones para la identificación de Áreas Susceptibles de Mejora que permitan, en el mediano plazo, mejorar el desempeño del Fondo.

De forma específica, la obligación de evaluar los recursos públicos se establece en la LFPRH la que dispone que estas evaluaciones se sujeten a indicadores de resultados, que el gasto que se ejerce se sujete al Presupuesto basado en Resultados, que la evaluación esté coordinada por una instancia técnica independiente de las instituciones que lo ejerzan y que se haga con base en

---

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134
2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 110.
3 Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 40.
4 Ley General de Contabilidad Gubernamental, Artículos 54 y 61
5 Lineamientos Generales para la Adopción del Presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del estado de Veracruz, para el proceso de presupuestación, Consultados en http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/02/Lin-PbR-SEd-Gaceta.pdf
6 Consultados en http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/02/Linamientos-SED-GacetaOficial.pdf

indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

En cumplimiento a lo establecido en los Términos de Referencia de la presente evaluación, el presente documento contiene la "Evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Hallazgos Finales". En el capítulo 1 se presentan las características generales del FAM; en el capítulo dos la valoración nominal del Fondo con base en las entrevistas a profundidad realizada a los servidores públicos que intervienen en su ejecución, en el estado y, en el capítulo tres, se presenta la valoración ordinal para cada una de las 33 preguntas de evaluación.

2. CARACTERISTICAS GENERALES DEL FONDO

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) aporta recursos destinados a resolver de manera general dos temas relacionados directamente con el desarrollo social: la asistencia social y la educación en todos sus niveles.

Se identifican dos problemas que se atienden con estos recursos, el primero de ellos se relaciona con la población en desventaja que presenta vulnerabilidad alimentaria, y el segundo, con el rezago de la infraestructura educativa o en condiciones inadecuadas para otorgar los servicios educativos de acuerdo al nivel que corresponda.

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, "el Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (…). Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyo a la población en desamparo, así como la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel".

Esta doble orientación de los fondos del FAM será tratada en este documento de manera diferenciada: Asistencia Social (FAM-AS) e Infraestructura Educativa (FAM-IE).

El objetivo del FAM-AS se vincula, para el caso de asistencia social, con el Plan Nacional de Desarrollo en el Objetivo 2.1 Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población y la Estrategia 2.1.1 Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa; con el Programa Nacional de Asistencia Social en su Objetivo 2. Salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y coordinar acciones que contribuyan al respeto, protección, atención y ejercicio efectivo de los mismos y con la Estrategia 2.6 Contribuir a las acciones interinstitucionales en materia alimentaria para prevenir y corregir problemas nutricionales.

Para el Plan Estatal de Desarrollo (Plan Veracruzano de Desarrollo) los objetivos vinculados con el FAM se presentan en el Capítulo III denominado "Construir el presente: un mejor futuro para todos" cuyo propósito es "disminuir los rezagos y la marginación que vulneran aún a muchas familias veracruzanas… se desea construir, con plena participación ciudadana, estrategias que mejoren la educación, la salud, la alimentación y la vivienda…". Así mismo sobre el tema alimentario, se hace referencia en el PED en un texto introductorio, que "se requiere atender la agenda social que deriva de la Declaración del Milenio, cuya primera meta establece como objetivo la erradicación de la pobreza extrema y el hambre".

Para el FAM-IE el PND expresa el objetivo a nivel estratégico: 3.1.2 Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, y se vincula al Plan Estatal de Desarrollo en el Capítulo III.4 Denominado "Educación de calidad: clave de la prosperidad" en el que se establece el marco

de actuación para la administración pública estatal (APE) entre sus propósitos está “impulsar la modernización de los centros educativos”

Los bienes y servicios que se entregan a la población en desventaja que presenta vulnerabilidad alimentaria con los recursos del FAM-AS consisten en desayunos escolares fríos y calientes, despensas y apoyos de asistencia social. Para el FAM-IE los bienes y servicios entregados están relacionados con la construcción, el equipamiento y la rehabilitación de la infraestructura educativa., para estimar la población objetivo el FAM-IE se identifica la necesidad de infraestructura educativa a partir de los criterios de: Planteles que ponen en riesgo a usuarios por daños en estructura, la carencia de espacios y los niveles de marginación en el rubro de infraestructura.

Asimismo, dentro del Programa Veracruzano de Educación se establecen objetivos, estrategias y un plan de acción que se desprenden del PED como sigue: Objetivo 8. Mejorar la infraestructura física y el equipamiento de los espacios educativos para garantizar la optimización de sus servicios. Estrategia 8.1 Adecuar la infraestructura y el equipamiento de centros de trabajo y las unidades para la administración de los servicios educativos para generar procesos administrativos eficientes y de calidad.

Se identificaron procesos claros para la asignación de recursos del FAM-AS que establece el Gobierno de Veracruz en los Lineamientos para Gestión Financiera de Inversión Pública, emitidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como la Ley de Adquisiciones. Se cuenta también con Reglas de Operación para los Programas Alimentarios que describen puntualmente, desde lo programático, las actividades que deben realizarse. Para el FAM-AS el Gobierno de Veracruz cumple con los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación del Ramo General 33. Los logros obtenidos y metas para el FAM-AS no pudieron identificarse con indicadores adicionales a los obligatorios, ya que la información a la que se tuvo acceso se presenta en valores absolutos, con varias unidades de medidas y con cuantificación de beneficiarios presentada en el Programa de Obras y Acciones 2013 de acuerdo a los Lineamientos señalados.

Se identificaron procesos claros para la asignación de recursos del FAM-IE que establece el Gobierno de Veracruz en los Lineamientos para Gestión Financiera de Inversión Pública, emitidos por la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas estableciendo así reglas claras para la realización de proyectos de infraestructura: sean construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de servicios educativos. Para el FAM-IE los logros en el aprovechamiento de los fondos en ambas instituciones operadoras de los mismos, el Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz (IEEV) y la Universidad Veracruzana (UV), difícilmente pueden verse de forma consolidada, primero por su cualidad de organismo descentralizado y autónomo respectivamente, y por la metodología que han empleado para operar los fondos, lo que impacta también en la forma para informar sobre los recursos federales transferidos al Estado de Veracruz.

3. VALORACIÓN NOMINAL DEL FONDO

En esta sección, se detalla toda la información recabada en el primer acercamiento a las dependencias receptoras del FAM en el Estado de Veracruz: Sistema Estatal DIF (SEDIF), la UV y el IEEV, realizado en sus instalaciones con el personal responsable o que participa directamente con la ejecución de los recursos del FAM, el objetivo de este primer contacto con los ejecutores fue el de conocer aquellos aspectos relevantes que pueden impactar el proceso de gestión del fondo y que no están plasmados en evidencias documentales, indagando sobre sus conocimientos y experiencias al respecto. Todos ellos involucrados (directa o indirectamente) en los procesos de aprobación, asignación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que se llevan o deben de llevar a cabo para la aplicación de las aportaciones federales.

Esta valoración cualitativa se estableció como un diálogo para que los servidores públicos pudieran manifestar en un ambiente de libertad, el conocimiento operativo de la funcionalidad del Fondo, los instrumentos y mecanismos que cada dependencia ha desarrollado de planeación, ejecución y seguimiento de las acciones emprendidas referidas a la utilización del mismo, y de igual forma para verificar la información generada y entregada como evidencias, dicha valoración se realizo a través de las siguientes preguntas:

Destino de los recursos y su vinculación con los resultados

Es muy importante al momento de realizar un trabajo de análisis a los recursos que maneja una dependencia, que el personal a cargo del uso y manejo de esos recursos, tenga conocimiento previo de la manera en que habrán de realizarse los trabajos de revisión, esto con la finalidad de darle una idea general de la línea de trabajo a seguir y el tipo de información que se solicitara, por lo que es necesario generar una idea muy general de las características del fondo que se revisara, por lo que se realizan las siguientes preguntas, ¿Cuál es el principal destino de las aportaciones del FISE?, a lo cual se obtuvo como respuesta que respecto al destino principal de las aportaciones del FAM en Veracruz, todas las dependencias tienen claro del objetivo al que deben destinarse, y para dos de ellas SEDIF e IEEV este objetivo está asociado a su acción principal, por lo tanto, constituye el medio para financiar la parte más importante de su operación, destinada a la asistencia social y a la infraestructura educativa respectivamente. Para la UV la recepción de estos fondos posibilita la ampliación de su infraestructura en construcción, remodelación y adecuación de espacios educativos como complemento de otros recursos, permitiéndoles ampliar su capacidad instalada para el logro de su Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

Para el IEEV y la UV el destino de los fondos se traduce en espacios educativos, ya sean construcciones, remodelaciones y adecuaciones, lo que genera como beneficio, mejores centros educativos y la generación de una matricula mayor de alumnos atendidos.

¿Cuál es el problema social que los recursos del Fondo contribuyen a atender y qué tan prioritario es para el Estado resolver este problema?, a lo cual se obtuvo como respuesta que para el SEDIF la finalidad del FAM posibilita abatir el problema de rezago social en sectores y regiones del Estado de Veracruz donde se presentan zonas de marginación y con altos índices de rezago. De acuerdo a las experiencias de los funcionarios entrevistados, los beneficiarios de los programas de la Subdirección de Asistencia Alimentaria del SEDIF respecto al otorgamiento de alimentos a la población con mayor marginación, tienen la posibilidad de cubrir la necesidad básica alimentaria, lo que beneficia a otras áreas como educación y salud. En términos de estructura financiera el FAM contribuye a mantener el esfuerzo y dinamismo del programa más importante del SEDIF. La continuidad de los programas alimentarios se han convertido en la expectativa de asistencia social que mayor demanda tiene la población del Estado de Veracruz a lo largo de los 212 municipios, sin embargo declaran que por la complejidad de Veracruz no existe un diagnóstico y seguimiento preciso sobre el perfil del destinatario de los programas alimentarios.

Para el caso del destino para infraestructura educativa, se busca generar una mayor cobertura en planteles educativos, no solo en su instalación, si no en su mantenimiento, seguridad, en su capacidad instalada y en su equipamiento, para poder cubrir con las demandas en todas las zonas que presentan problemas educativos.

Pensando en la población que obtiene los beneficios de los programas que se financian con los recursos del Fondo, mencione los tres que considere más importantes para los beneficiarios, a lo cual mencionan que existe un Plan Nacional de Desarrollo, al igual que un Plan estatal de desarrollo, en el cual se establecen las diferentes líneas de acción que ayudaran alcanzar las metas establecidas en dicho programa, para el caso del FAM-AS, con los objetivos que se persiguen se pretende asegurar una alimentación y nutrición para aquellas zonas en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa y contribuir a las acciones interinstitucionales en materia alimentaria para prevenir y corregir problemas nutricionales, que si lo analizamos, podemos determinar que van encaminados al mismo fin, por lo que la línea que se persigue es clara hacia los objetivos que se desean lograr.

Para el caso de FAM-IE se busca beneficiar a la población con la Modernización de la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos, dicho objetivo se encuentra vinculado al Plan Estatal de Desarrollo en el Capítulo III.4 Denominado “Educación de calidad: clave de la prosperidad”

¿Cual es la contribución de los recursos del Fondo en la estructura financiera con que la entidad o, en su caso, el municipio, cuenta para atender el problema social definido?, a lo cual se manifestó que es importante entender que las aportaciones federales vienen a complementar a las aportaciones estatales que se designan a las dependencias para la ejecución de sus actividades, sin embargo, las aportaciones Federales de Ramo 33, tienen la característica de ser, presupuestalmente, la mayor fuente de recursos con la que las dependencias pueden financiar sus proyectos y realizar sus actividades. Derivado de lo anterior, los ejecutores estatales mencionaron en la entrevista, de manera muy general, que las aportaciones que reciben por parte de FAM, representa entre un 85% y 100% de los recursos que como ejecutores, tienen presupuestado para atender los problemas de rezago social e infraestructura educativa, la UV

manifiesta que estos recursos representan un 90%, DIF 100% y ESPACIOS 80%, aunque también manifestaron que existen otros fondos que de igual modo se destinan a este propósito y que aun cuando no tienen la misma magnitud presupuestal, coadyuvan y complementan las acciones para las cuales se destina el FAM.

Conocimiento en la aplicación del Fondo

En este apartado se busca identificar el grado de conocimiento que se tiene respecto a los procedimientos internos para la aplicación del fondo, por lo que se realizo la siguiente pregunta, ¿Cuál es, en términos generales, el proceso completo relacionado a la aplicación de los recursos del Fondo, así como a los servidores públicos responsables de cada una de las etapas identificadas?, a lo que manifestaron que con respecto al proceso completo relacionado a la aplicación de los recursos del FAM, así como de los servidores públicos responsables de cada una de las etapas en la administración del FAM, que el SEDIF ha venido trabajando en la presente administración para lograr mayor eficiencia y eficacia en los procedimientos de la recepción y aplicación de los fondos. Buena parte de la logística para hacer llegar los alimentos a sus destinos en términos de la oportunidad, frecuentemente tiene fallas en la coordinación entre dependencias estatales y municipales, por ello se experimenta un freno importante para que el recurso financiero y los contratos con los proveedores se vean reflejados en los resultados de forma expedita. Por otra parte la falta de coordinación entre dependencias ha conducido muchas veces a la duplicidad de esfuerzos con los enlaces de SEDESOL, Protección Civil entre otras.

El procedimiento de manera general de acuerdo a lo expuesto por los ejecutores comienza con la propuesta o anteproyecto[7] tipo Programa Operativo Anual (POA), en el cual se incluyen todos los planes y acciones que se están programando a realizar en el ejercicio a iniciar, SEFIPLAN se encarga de consolidar y así mismo, una ves aprobado el presupuesto de egresos, SEFIPLAN informa a cada ejecutor, su disponibilidad presupuestal asignada. Con base en ese presupuesto asignado, se hace un programa ajustado, para lo que se revisa la propuesta del anteproyecto, y se filtran las acciones programadas inicialmente, estableciendo criterios de elegibilidad, para dar prioridad a las obras y acciones de mayor importancia, dejando como resultado un POA modificado.

Algunos ejecutores mencionaron que la contraloría y el OIC también valoran las obras. El seguimiento se hace con los criterios que señala la Ley de Obra Pública del Estado; el cual es aplicable para aquellos ejecutores que en sus programas este la construcción, remodelación y modificación a espacios educativos. Es importante resaltar, de acuerdo a experiencias de los ejecutores, que aun cuando se tiene el POA ajustado, en ocasiones surgen prioridades, como obras demandadas con presión social, contingencias y algunas que no estaban previstas, que demandan atención, y que aun cuando no se tenían contempladas, se les debe de dar atención.

¿En cuál o cuáles etapas de las señaladas existen oportunidades para mejorar la aplicación de las aportaciones del Fondo?, los ejecutores coinciden y señalan como área de oportunidad, a la misma normatividad, y es que comentan, que la LCF, como normatividad que establece los

[7] Algunos ejecutores señalaron que lo envían al Congreso estatal, otros a SEFIPLAN

lineamientos y la aplicación de los recursos del fondo, es muy escueta, lo que origina cierta problemática para identificar el campo de acción de los ejecutores. Así mismo, no establece un marco de referencia o un mecanismo que permita identificar a la población con rezago social y pobreza extrema, lo que deja sujeto a interpretación las áreas de oportunidad reales a las que debe darse prioridad. Como ejemplo se puede mencionar que el articulo 40 de la LCF, establece un destino del 54% a construcción, equipamiento y rehabilitación, sin especificar en que proporción, por lo que si el ejecutor decide destinar todo el recurso a un mismo concepto, estaría dejando de atender a las otras áreas, sin embargo esta dando cumplimiento a lo manifestado en la normatividad. Es por ello la importancia, de contar con un documento que establezca las bases sobres las cuales se debe operar el fondo, ya que por ahora solo se define el destino de los recursos pero no el Objetivo.

Utilidad de la evaluación y ámbito de aplicación

En este apartado se busca identificar las áreas y procesos que permitan mejorar la aplicación del fondo, para lo cual se pregunto, ¿Qué información les serviría para tomar nuevas decisiones que mejoren la eficacia o eficiencia en la aplicación de los recursos del Fondo?

En cuanto a la información para la toma de decisiones que permitan mejorar la eficacia y/o eficiencia en la aplicación de los recursos del Fondo, se encuentran limitados por falta de diagnósticos confiables, la evaluación de los programas está basado en las entregas de los alimentos y el seguimiento a los indicadores es aún considerado por ellos como un trabajo pendiente.

En lo que respecta al IEEV, la finalidad del FAM posibilita responder a las necesidades más urgentes de escuelas nuevas, ampliaciones, rehabilitaciones, equipamiento y mantenimiento de las existentes, a fin contar con las condiciones de espacios educativos adecuados que respondan a la demanda y la recuperación de espacios deteriorados o con afectaciones, por efecto del tiempo o condiciones climatológicas. La complejidad y tamaño de las necesidades impide atender al 100% de las comunidades; es por ello que según el servidor público entrevistado, los programas de obra difícilmente cubren la necesidad básica, además que muchas veces no se puede hacer un diagnóstico real de la necesidad por las eventualidades que se convierten en urgencias, conduciendo al incumplimiento del plan anual, por lo que se necesita implementar mecanismos que generen información real y actualizada sobre las zonas de oportunidad, las demandas especificas que presenta cada zona, y el efecto positivo de los beneficios y/o acciones entregados en cada población.

Al final del año, ¿cuál es el tamaño del problema que falta por resolver?

Al concluir la entrevista con cada uno de los ejecutores, se les realizo esta pregunta a manera de retroalimentación, en la cual todos coincidieron que el problema no disminuye, esto se debe a que estos programas no son suficientes para acabar con el problema de raíz, y únicamente ayudan a ir cubriendo las necesidades de mayor prioridad en esas zonas marginadas. Al no contar con mecanismos que permitan medir la población potencial y el grado de desarrollo y crecimiento de estas, se imposibilita la tarea de establecer una referencia que permita cuantificar con lo que

se ha realizado, el universo que esta pendiente de atender. Los ejecutores señalaron que operan con necesidades ya existentes de mucho tiempo atrás, y que año con año se acumulan las demandas, además no son zonas que hagan planeación de crecimientos urbanos futuros, por lo que cada año la población se incrementa generando mayor demanda a la ya establecida anteriormente. Se puede concluir que los objetivos del fondo de generar un beneficio y apoyar a esas zonas, se cumple en medida de la capacidad técnica, humana y financiera, que tienen instaladas las dependencias ejecutoras estatales.

4. VALORACIÓN ORDINAL DEL FONDO

SECCIÓN 1. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA Y PROGRAMÁTICA

Pregunta 1. ¿Está definido de forma explícita el objetivo del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 2

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es el ordenamiento general que define el objetivo del Fondo, en éste se estipula que los recursos del FAM, en el sector de Asistencia Social (FAM-AS) "…se destinarán exclusivamente al otorgamiento de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema…". En congruencia con la Metodología de Marco Lógico (MML) el objetivo establecido a este nivel describe de manera objetiva que los recursos federales de este Fondo se destinen a la entrega de servicios de alimentación denominados "desayunos escolares" y "apoyos alimentarios y de asistencia social". Las evidencias documentales revisadas no permiten valorar para el FAM-AS en Veracruz una definición explícita de objetivos de resultados (ni a nivel fin, ni a nivel propósito), es decir, que definan claramente el ¿Como? y ¿Cuánto? Y ¿En donde? habrán de aplicarse los recursos del fondo.

Sobre la población se específica a la cual se beneficiara con este fondo, se tiene identificada a "la población en condiciones de pobreza extrema… en desamparo...", sin embargo no es posible identificar claramente los resultados que se espera tendrá la población al recibir los servicios de alimentación entregados. Los responsables del manejo del FAM-AS conocen el destino legal que debe cumplirse con estos recursos sin embargo durante la entrevista que se realizo inicialmente, existió dificultad para expresar claramente lo que se espera lograr a nivel de la problemática social, es decir a nivel de fin y propósito, que se atiende con estos recursos. No existe un procedimiento de revisión y actualización que permita identificar el impacto que se genera con este fondo, sobre la atención a las necesidades de la población.

Respecto al FAM, en su componente Infraestructura Educativa (FAM-IE), se aplica el mismo ordenamiento legal, el cual define que el Fondo"…se destinarán exclusivamente a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel." Las evidencias documentales revisadas no permiten identificar para todo el sector el FAM-IE en Veracruz, una definición explícita de objetivos de resultados (ni a nivel fin, ni a nivel propósito), es decir, que establezcan el cambio de condición o situación efectiva en los espacios educativos que han de considerarse para cubrir la demanda de infraestructura en las zonas con mayor necesidad.

De acuerdo con las evidencias presentadas, la población (número espacios educativos) a los cuales se dirigen los fondos, solo se contemplan acciones como construcción, rehabilitación y mantenimiento en general que deberán de realizarse de acuerdo a las condiciones de necesidad de cobertura en el servicio de la oferta del Sistema Educativo Veracruzano.

No existe para la educación básica y media superior un procedimiento de revisión y actualización periódica del objetivo, ya que es un ciclo continuo, debido a la demanda que cada ejercicio se presenta.

Pregunta 2. ¿Existe vinculación entre el objetivo del Fondo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o con algún programa sectorial o especial a nivel federal?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

El FAM-AS es coordinado a nivel federal por la Secretaría de Salud y se establece como objetivo, en la Ley de Coordinación Fiscal, que las aportaciones de éste "…se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyo a la población en desamparo…" Derivado de este objetivo, es posible considerar que existe vinculación del FAM-AS con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en donde se contempla que "persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país". Asimismo, dentro del Plan de Acción descrito en el PND[8], respecto al tema alimentario, se establece lo siguiente "… se busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. Esto implica asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de extrema pobreza o con carencia alimentaria severa. Es decir, un México sin hambre…", también se relaciona con el eje "México Incluyente" en su objetivo 2.1, estrategia 2.1.1 al 2.2.2

El FAM-IE es coordinado por la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz, y tiene el objetivo definido en la LCF que dichos recursos "…se destinarán exclusivamente (…) a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel", por lo que se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo[9] en la estrategia 3.1.2, que establece Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos.

Entre las evidencias presentadas para valorar esta respuesta se incluyeron documentos relacionados a la alineación de las actividades institucionales con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

[8] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013.
[9] Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018.

Pregunta 3. ¿Existe vinculación entre el objetivo del Fondo con objetivos del Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD)?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

Al igual que existe a nivel nacional el Plan Nacional de Desarrollo, en Veracruz se tiene el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016 (PVD). El objetivo del FAM-AS definido en la LCF aclara que sus recursos "…se destinarán exclusivamente al otorgamiento de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo…" está vinculado con el PVD[10] en el Capítulo III. Denominado "Construir el presente: un mejor futuro para todos" en el que se establece el marco de actuación para la administración pública estatal (APE) cuyo propósito es "disminuir los rezagos y la marginación que vulneran aún a muchas familias veracruzanas… se desea construir, con plena participación ciudadana, estrategias que mejoren la educación, la salud, la alimentación y la vivienda…".

Para el caso del FAM-IE, y al igual que el PND, se establecen los objetivos del fondo, los cuales se vinculan con el PVD, en el Capítulo III.4 Denominado "Educación de calidad: clave de la prosperidad" en el que se establece el marco de actuación para la administración pública estatal (APE) entre sus propósitos está "impulsar la modernización de los centros educativos"

El PVD señala las siguientes estrategias para modernizar y ampliar el equipamiento de planteles escolares que apuntan hacia los objetivos del FAM-IE: (Relacionados)

- Impulsar la construcción, remodelación y equipamiento, de espacios educativos dignos, que reúnan las condiciones necesarias para ofrecer educación de calidad, para atender las necesidades y preservar la salud de los educandos, a través de esquemas de participación social y con la colaboración de los tres órdenes de Gobierno.
- Adecuar la infraestructura, equipamiento y acceso a servicios de la escuela a las necesidades de los alumnos.

En relación con los evidencia presentada por el DIF, IEEV y la UV el PVD está alineado con los objetivos del fondo de acuerdo a cada uno de los campos de acción que tiene en especifico cada ejecutor, cabe resaltar que el Programa Veracruzano de Educación 2011-2016 (PVE) establece como uno de los retos en el sector educativo: "Mejorar la infraestructura física y de equipamiento de los espacios educativos que garanticen la optimización en la prestación del servicio"[11] para lo cual establece objetivos, estrategias y un plan de acción que se incluye en el objetivo 8, contemplando la estrategia 8.1, 8.1.2, 8.3 y 8.3.1

[10] Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, Gobierno del Estado de Veracruz, pag.43.
[11] Programa Veracruzano de Educación, A, 2011-2016: p.18.

Pregunta 4. ¿Existe vinculación entre los objetivos del Programa Sectorial relacionado con el Fondo y los objetivos del Fondo?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

El objetivo del FAM-AS definido en la LCF detalla que los recursos "…se destinarán exclusivamente al otorgamiento de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo…", y está vinculado con el PVD, en el Capítulo III. Denominado "Construir el presente: un mejor futuro para todos" en el que se establece el marco de actuación para la administración pública estatal (APE) cuyo propósito es "disminuir los rezagos y la marginación que vulneran aún a muchas familias veracruzanas… se desea construir, con plena participación ciudadana, estrategias que mejoren la educación, la salud, la alimentación y la vivienda…", dicho objetivo se vincula con el Programa Veracruzano de Asistencia Social 2011-2016 (PVAS)[12] (considerado Programa Estatal para los TDR) el cual establece los Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción, incluido en las estrategias 1.2,1.6 y 5.1, así mismo se establece que este programa manifiesta "El propósito del DIF es coadyuvar a través de sus programas y en coordinación con los objetivos del Programa Adelante, reducir la pobreza en zonas marginadas.

Con base en la evidencia presentada por los ejecutores, podemos concluir con que si existe dicha vinculación entre estos programas, tanto con el PND, el PVD y los programas estatales que de el deriven.

[12] Programa Veracruzano de Asistencia Social 2011-2016, Gobierno del Estado de Veracruz.

Pregunta 5. ¿Se cuenta con un diagnóstico a nivel estatal o en su caso municipal en el que se identifique con claridad la relación con el objetivo del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

Para el caso de los recursos del FAM-AS los cuales están orientados al otorgamiento de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y apoyos a la población en desamparo…" en el Plan Veracruzano de Desarrollo, el Programa Sectorial de Asistencia Social y en el Plan Estatal de la Subdirección de Asistencia Alimentaria, se cuenta con un diagnóstico de la problemática asociada a la situación alimentaria que se presenta en el estado, sin embargo, la estructura en que se desarrollan los diagnósticos de las diferentes evidencias documentales no permiten identificar con claridad las causas y efectos del problema alimentario en la población vulnerable, por lo tanto no existe un árbol de problemas como se recomienda en la MML, que permita atacar las causas y cuantificación del problema. Así mismo, después de analizar el soporte documental, se muestra información referente a la cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, sin embargo, no es suficiente para verificar el impacto que han tenido sobre la población dichas acciones. Misma situación se presenta con los recursos del FAM-IE , ya que en las evidencias se muestra un análisis de la cobertura de la educación básica e indirectamente de la cuantificación de la demanda de espacios educativos y del equipamiento de los mismos, sin embargo no existe una relación detallada, que permita conocer la ubicación territorial y las condiciones que guarda la infraestructura educativa, por lo tanto no es posible identificar una clara imagen sobre el campo de acción pendiente por atender y el impacto de las acciones realizadas.

Para el caso de la UV, la situación es favorable, ya que el PIFI 2012-2013 de la UV, es una clara muestra del trabajo que se debe realizar ya que dicho programa presenta, de acuerdo a la MML, un diagnóstico de la problemática asociada a la situación de espacios educativos en la UV. En su evidencia se pudo identificar el total de edificios que cuenta y el porcentaje de cómo esta integrado, lo que facilita identificar las demandas reales de acuerdo a las necesidades que presenta cada población estudiantil.

SECCIÓN 2. NORMATIVIDAD

Pregunta 6. ¿Existe disponibilidad y cumplimiento de la normatividad federal y estatal que regula la aplicación del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 3

Con base en el análisis a la evidencia presentada, se determinó que los ejecutores del fondo FAM cuenta con la documentación de la normatividad federal, estatal y/o municipal aplicable para el destino de los recursos del FAM, además se considera que la normatividad que regula la operación del Fondo si es del conocimiento de los servidores públicos relacionados con él, lo que asegura la adecuada aplicación de los recursos.

Se tuvo acceso a evidencia documental completa, la cual deja en claro, que los procesos aplicados para el funcionamiento y aplicación de los recursos, se realiza en estricto apego a la normatividad, entre los documentos presentados destaca, por la naturaleza del fondo, el Manual de Procedimientos del Comité de Construcción de Espacios Educativos (MPCCEE) cuya elaboración corresponde al año 2003, y fueron emitidos por el mismo comite como resultado del trabajo conjunto de la Subdirección Administrativa, de las diferentes Áreas que integran al Comité, y la Dirección General.

Pregunta 7. ¿Existen procesos de gestión explícitos para la asignación de las aportaciones del Fondo a programas, proyectos o acciones financiados con dichos recursos?

Respuesta cerrada. Calificación 3.

Los procesos de gestión referentes a la planeación, programación y presupuestación para la asignación de los recursos provenientes del FAM-AS a través de los programas que se financian están descritos en las siguientes evidencias documentales: las ROP-AS, los Lineamientos generales para la implementación del Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz para el proceso de presupuestación publicado en la Gaceta Oficial, Núm. Ext. 297 de fecha viernes 31 de agosto de 2012, Lineamientos de la Gestión para la Inversión Pública. Con base en esta documentación se identifico que la planeación de los programas alimentarios se deriva de definiciones nacionales establecidas en la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) y la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria (ENOA). La primera tiene como objetivo implementar programas alimentarios con esquemas de calidad nutricia, acciones de orientación alimentaria y de desarrollo comunitario y la segunda, brindar conocimientos teóricos-prácticos orientados a recuperar, mantener y mejorar hábitos alimenticios, así como promocionar estilos de vida saludables en los beneficiarios de los programas alimentarios.

Para el caso del IEEV en su calidad de Organismo Público Descentralizado y la UV como Organismo Autónomo, ambos quedan sujetos al PbR en los términos que marcan los Artículos 5 al 8 del Capítulo X, referentes a: la formulación del presupuesto bajo los principios del PbR y vinculado a los ejes de gobierno, políticas y objetivos del Plan Veracruzano de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, incluyendo la MIR para Resultados e Indicadores de Desempeño.

A nivel estatal en el documento Manual de Procedimientos del Comité de Construcción de Espacios Educativos (2003) del Instituto de Espacios Educativos y el Manual de Organización: Id. DPCM-GE-MI-01 (2004) para la UV se distinguen con claridad los procesos de programación y de ejecución de los programas para construcción, rehabilitación, equipamiento y mantenimiento de espacios educativos que se financian con el FAM-IE. Los procesos de programación alcanzan un nivel detallado de descripción por lo que son claros y establecen cada uno de los pasos que deben cumplirse.

SECCIÓN 3. COBERTURA Y COMPLEMENTARIEDAD

Pregunta 8. ¿Se cuenta con la definición de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, en las que se aplican las aportaciones del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

De acuerdo a las evidencias presentadas, existen varias fuentes oficiales que contienen elementos que permiten identificar a las poblaciones: **potencial, objetivo y atendida** con los recursos del FAM. Los instrumentos legales y/o los diagnósticos en donde se ubicaron dichas definiciones son del dominio público, sin embargo no se identificaron procedimientos específicos que hagan referencia a los mecanismos y/o metodologías utilizadas para definir dichos conceptos. Entre los documentos que se presentan se encuentra la Ley de Coordinación Fiscal, la cual establece que dichos recursos se destinarán a "… población en desventaja…"; el Plan Veracruzano de Desarrollo: en el capítulo Desarrollo social, en el apartado de "Acciones" establece el compromiso de "Atender a las comunidades con menor índice de desarrollo humano", también se cito al Programa Adelante, Programa Veracruzano de Asistencia Social.

Podemos decir que se identificó evidencia documental en donde se especifican con **poca claridad** los criterios de identificación de la **población atendida**.

Se considera que en Veracruz se cuentan con los elementos conceptuales para hacer evidente dicha conceptualización e identificación, sin embargo, de toda la evidencia, podemos decir que si se identifican las diferentes poblaciones, sin embargo, no es posible hacer una demarcación clara que permita cuantificar la población que se tiene por población potencial, objetivo, y lo mas importante, la población atendida con la aplicación de estos recursos.

Pregunta 9. ¿Cuáles son los mecanismos con que se cuenta para identificar a las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, en las que se aplican las aportaciones del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 3.

Para el caso del FAM-AS, se tienen establecidos en las ROP-PA (normatividad) están establecidos los mecanismos para identificar a la población objetivo para los programas alimentarios que se financian con el FAM-AS. Los criterios establecidos para identificar a la población objetivo descritos para cada programa alimentario en las ROP-PA incluyen Proyectos productivos alimentarios, Programa de desayunos escolares fríos, Programa de atención a menores de 5 años en riesgo, Programa de leche para la primaria, Programa desayunos para adultos mayores, Programa de desayunos escolares calientes y cocinas comunitarias entre otros, sin embargo estos criterios únicamente establecen las acciones que deberán de realizarse con estos programas, sin embargo no se identificaron evidencias para valorar los mecanismos para identificar a la población potencial, objetivo y atendida.

Para el componente de infraestructura educativa no se identificó normatividad y/o diagnóstico en donde esté claramente establecido el mecanismo de identificación de la población objetivo, únicamente se cuenta con el Manual de Operación del Instituto de Espacios Educativos del Estado de Veracruz (MO-IEEV) (normatividad) en donde se establece que el Instituto debe "crear y mantener actualizado un sistema de información del estado físico de la Infraestructura Educativa (INFE) en colaboración y coordinación con las autoridades federales y municipales competentes", sin embargo no presenta las herramientas metodológicas para realizar dichos estudios.

Para el caso de la UV, se tiene el PIFI, el cual se ha instrumentado como un mecanismo que da seguimiento detallado a la población potencial, objetivo y atendida, del cual se desprenden además el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (ProGES) y el Programa de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior (ProDES). La formulación del PIFI permite identificar y dar un seguimiento a la población potencial, objetivo y atendida anualmente, y para los fines que establece el FAM, este mecanismo es de suma importancia por que permite que las acciones sean precisas en las áreas de oportunidad y medir los resultados de la aplicación de el fondo.

Pregunta 10. ¿Se utiliza alguna metodología para cuantificar a las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, en las que se aplican las aportaciones del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 1.

De acuerdo a la evidencia presentada por los ejecutores, existen mecanismos que permiten identificar de manera general las poblaciones objetivo, ya que la LCF establece el destino para el cual se aplicara el fondo, sin embargo no fue posible identificar un documento oficial en el que se especifique con claridad la metodología que se utilizan para cuantificar a las poblaciones **potencial, objetivo** y **atendida** en las que se aplican las aportaciones del Fondo. Por lo anterior, no es posible valorar el grado de atención que presentan estas poblaciones, mismo es el caso para el FAM-IE.

Para el caso de la UV, se ha tomado esta metodología para cuantificar las poblaciones **potencial**, **objetivo** y **atendida** y se describe en la Guía para la formulación del PIFI en su versión 2012-2013, e incluye el Anexo IX "Solicitud de infraestructura física en el marco del PIFI v. 2012-2013", para que en él se sinteticen estas necesidades y así hacer más fácil su revisión y en su caso, la asignación de los recursos.

Pregunta 11. Enuncie la cuantificación de las poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, en las que se aplican las aportaciones del Fondo.

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

Con base en la evidencia presentada, no fue posible verificar la existencia de un documento oficial en el que se consigne la cuantificación de las poblaciones **potencial, objetivo** y **atendida** de las poblaciones en las que se aplican las aportaciones del Fondo, sin embargó para el caso del FAM-AS, se presento el reporte de indicadores matriz de los cuatro trimestres, en los cuales se muestra el avance de las acciones programadas con los recursos del fondo, para el caso del FAM-IE, presentan su POA, en el cual se permiten identificar las acciones realizadas y las zonas en donde estas se efectuaron, lo que permite identificar las zonas atendidas, y para el caso de la UV, se presento la evidencia documental que permite analizar los mecanismos implementados que permiten identificar las áreas de oportunidad, la población objetivo y las atendidas, las cuales van encaminadas a incrementar la matricula estudiantil y mejorar la calidad en las instalaciones.

Pregunta 12. ¿Existe complementariedad entre la aplicación del Fondo con otros programas o acciones (federales, estatales o municipales) relacionados con los mismos fines del Fondo?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

No fue posible la identificación de algún documento para el FAM-AS, entre los que se entregaron como evidencias documentales, en el que se analice o integre información de los diferentes programas o acciones relacionados con el objetivo del Fondo, derivado de esto, no se pudo corroborar que los responsables de los programas o acciones relacionados con el Fondo se coordinen para analizar la información y tomar decisiones de manera conjunta.

Para el caso del FAM-IE, se tiene un programa federal complementario denominado "DIAGNOSTICO", el cual esta enfocado a conocer el status o situación en la que se encuentran los planteles educativos a nivel estado, dicho programa se mostro como parte de la evidencia documental.

En el caso de la UV si existe complementariedad en la aplicación del FAM según la evidencia que presenta la institución, la cual se aplica para financiar la 2ª. Etapa (biblioteca) del edificio del instituto de biotecnología aplicada INBIOTECA, Región Xalapa mediante el fondo 112 de Recursos Propios de la UV orientados a la construcción de 120 m^2 de la obra citada que da continuidad a la obra iniciada con recursos del FAM.

SECCIÓN 4. INFORMACIÓN PARA LA EFICACIA

Pregunta 13. ¿Cuenta el Fondo con indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión, obligatorios, para medir sus procesos y resultados?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

De acuerdo con la evidencia presentada por parte del ejecutor del FAM-AS, los indicadores estratégicos y de gestión obligatorios del fondo están estructurados dentro de una MIR, no se tuvo acceso a evidencia que permitan valorar si la MIR se elaboró aplicando las herramientas establecidas por la MML, los indicadores son: Estratégico, que mide la variación de personas en inseguridad alimentaria, Gestión para medir el porcentaje de recursos del fondo destinados a otorgar los apoyos alimentarios, Gestión para medir el porcentaje de entidades que cumplen con los criterios de calidad, Gestión para porcentaje de asesorías realizadas a entidades federativas y Gestión para el mejoramiento de la asistencia social alimentaria, de éstos, solo dos son de responsabilidad estatal: Porcentaje de recursos del fondo destinados a otorgar los apoyos alimentarios y Mejoramiento de la asistencia social alimentaria.

Los indicadores estratégicos y de gestión obligatorios del fondo en el rubro de infraestructura educativa, si están estructurados dentro de una MIR los cuales fueron consultados en el portal de la SHCP por vía internet, dichos indicadores están establecidos para cumplir con los objetivos del Fondo y tienen relación con las políticas públicas establecidas en el Plan Veracruzano de Desarrollo que se destinan a: “Modernizar y ampliar el equipamiento de los planteles escolares en todos los niveles, servicios y modalidades del Sistema Educativo Veracruzano”[13].

De los indicadores establecidos por la UV, se determino que estos están encaminados a cumplir con el objetivo de: “adecuar la infraestructura física y mejorar el equipamiento, bajo criterios de calidad, racionalidad y sustentabilidad”[14]. Los indicadores cumplen con 2 de las 3 características establecidas en los TDR y coinciden con los objetivos del Fondo y tienen relación con las políticas públicas establecidas.

[13] Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016, 2011, III.4.
[14] Programa de Trabajo Estratégico, 2013-2017, p. 80.

Pregunta 14. ¿Cuenta el Fondo con indicadores adicionales a los obligatorios, para complementar la evaluación del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 1

Para el caso del FAM-AS y FAM-IE, los ejecutores no presentaron evidencia documental que permita verificar la implementación de indicadores adicionales para la evaluación integral del fondo; sin embargo es importante resaltar el hecho de que se han realizado en ejercicios posteriores, propuestas para la implementación de indicadores de evaluación, mismos que están estructurados con base en la MIR, sin embargo, la evidencia que presentaron no fue suficiente para poder evaluar el grado de complementariedad con los ya establecidos.

Respecto al FAM-IE aplicado por la UV, se encontraron documentos que constituyen una evidencia de que la ejecutora realiza un ejercicio sistemático de una gestión basada en resultados. El PIFI cuenta con una planeación y ejecución de obra que responde a los objetivos de mejora de la infraestructura educativa, adicionando a los indicadores obligatorios de la MIR federal, el indicador del INIFED que los complementa mediante el análisis de la capacidad instalada y su grado de utilización.

Pregunta 15. ¿Disponen los indicadores de desempeño vigentes (obligatorios y adicionales) de fichas técnicas o cuentan al menos con los siguientes conceptos: 1) nombre del indicador; 2) definición; 3) método de cálculo; 4) línea base; 5) unidad de medida 6) metas y, 7) medios de verificación (fuentes de información)?

Respuesta cerrada. Calificación 2

De acuerdo con la evidencia presentada, para el caso del DIF y Espacios Educativos, se identifico que los indicadores estratégicos y de gestión vigentes obligatorios (los adicionales no se identificaron) cuentan con fichas técnicas con las características antes mencionadas, en donde señalan datos generales como el nombre del programa, finalidad, función, indicador, su objetivo, una descripción breve del indicador y el grado de cumplimiento que presenta a la fecha, todo este análisis, se realizo con base en documentación presentada por ambas ejecutoras.

Para el caso de la UV, los indicadores obligatorios se presentan en las mismas condiciones, con fichas técnicas y alcanzan un cumplimiento de acuerdo a lo establecido en los anteriores , sin embargo, de los indicadores adicionales es relevante destacar que por su utilidad y el compromiso de la UV para dar seguimiento y tomar decisiones durante la formulación del ProGES y ProDES -proceso que se realiza coordinadamente hacia el interior de la institución con la observancia del CIEES y COPAES- establecen específicamente el indicador de la capacidad física instalada , el cual esta indicado por el INIFED, que tiene la función de un indicador adicional que permite medir la capacidad instalada de las instalaciones y su grado de utilización.

Pregunta 16. ¿Se generan los indicadores vigentes (obligatorios y adicionales) de forma sistemática y cuentan con un grado de aceptación confiable?

Respuesta cerrada. Calificación 1.

Para el caso de la gestión del FAM-AS, se identifico información actualizada sobre los indicadores obligatorios que genera, así como un sistema de información confiable, ya que éstos se reportan en el Portal Sistema de Formato Único (SFU) de la SHCP, dicha información fue verificada documentalmente, en la cual se identificaron reportes de dicha información para cada trimestre, según lo establecido en los lineamientos federales correspondientes, es importante recalcar que no se tienen indicadores adicionales, por lo cual no se tuvo evidencia de esa información. Así mismo, no fue posible identificar documentalmente la metodología y las fuentes de información que permitan validar la información de las variables que integran los indicadores obligatorios, tampoco se pudo validar si la información se recolecta de manera regular, ni establecer la frecuencia con la que se lleva a cabo dicha actividad.

Para el IEEV en la gestión del FAM-IE, no se presentó información actualizada sobre sus indicadores obligatorios, ni tampoco un sistema de información confiable con el cual se pueda constatar con evidencias documentadas la información que se requiere a partir de los lineamientos federales correspondientes, en la entrevista que se practico argumentaron que cuentan con una MIR a partir del ejercicio 2014, pero aun no se da a conocer por que no esta aprobada.

Para el caso de FAM-IE, la UV si cuenta con información actualizada sobre sus indicadores obligatorios, así como un sistema de información confiable, ya que éstos se reportan en el Portal Sistema de Formato Único (SFU) de la SHCP, al igual que en el DIF fue posible constatar en evidencias documentales que refieren el reporte de dicha información para cada trimestre según se establece en los lineamientos federales correspondientes.

Pregunta 17. ¿Los indicadores vigentes (obligatorios y adicionales) cumplen con criterios suficientes para considerarlos útiles para medir el avance del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 1.

De acuerdo a lo analizado anteriormente, se identifico el uso y manejo de indicadores, los cuales son de orden obligatorio y que deberán de presentarse ante la SHCP, los cuales deberán de cumplir con una metodología para su elaboración, sin embargo, no se tuvo acceso a un documento específico o a información documental que permita evaluar la utilidad de los indicadores obligatorios para medir el avance del Fondo. Los indicadores se elaboran como parte de una obligación establecida, sin embargo no pudo corroborarse que exista un proceso que permita evaluar el avance obtenido por los ejecutores con la aplicación de este fondo.

De igual manera, no se tuvo evidencia que muestre las acciones que los servidores públicos responsables de la evaluación y seguimiento del Fondo lleven a cabo a partir de los resultados que se generan de manera periódica, como acciones de mejora o priorizar acciones que permitan mejoras en las áreas que pudieran presentar oportunidad, ya que quienes manejan este fondo, deberán tomar medidas para optimizar el uso, aplicación y manejo de los recursos el fondo.

En el caso de la UV es la excepción, ya que los objetivos del FAM, la evaluación y seguimiento de estos, se traducen para efectos de la valoración de los indicadores obligatorios y adicionales, en la metodología documentada para tal efecto, en el Contenido del proyecto de construcción y adecuación de espacios físicos y que se encuentra integrado a la “Guía para formular el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional 2012-2013”, en el contexto específico del FAM-IE.

Pregunta 18. ¿Existen procesos de gestión que contribuyan a mejorar la eficacia en la aplicación de las aportaciones del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

Se valoró la evidencia ROP-PA en donde es posible identificar procesos de gestión relacionados con actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas para cada uno de los programas alimentarios que se financian con el FAM-AS como lo son la Estrategia Nacional de Orientación Alimentaria, Proyectos Productivos Alimentarios, Programa de Desayunos Escolares Fríos, entre otros, de las cuales se identificaron deficiencias ya que no se identifican actividades de evaluación, no fue posible identificar un responsable, ni las actividades de seguimiento y rendición de cuentas, únicamente se tienen implementados mecanismos como una contraloría social o la elaboración del padrón de beneficiarios. Con base en lo que se identifico, se considera que no es suficiente la descripción para identificar las actividades de evaluación de los programas contenidos en las ROP-AS, asimismo se reconoce la existencia de mecanismos para llevar a cabo la evaluación de los resultados en la población atendida debido a que existen los padrones de beneficiarios e implementación de contralorías social como mecanismos que permitan coadyuvar con la correcta aplicación de los programas.

Para el caso de FAM-IE se presentó como evidencia la Evaluación Programática Presupuestal 2013 y el Manual de procedimientos, en el cual se puede verificar que existen mecanismos definidos en la operación del IEEV donde se reúnen los diversos fondos que se utilizan para financiar la obra de infraestructura educativa, apegándose a la normatividad aplicable y vigente. La obra pública se realiza mediante la revisión mensual del avance del Programa Operativo Anual a través de indicadores de gestión y del presupuesto autorizado.

Sobre los procesos de seguimiento y evaluación de los recursos del FAM se considera importante reconocer dichos recursos como fuentes de financiamiento de los programas descritos, así mismo se informa sobre las obras realizadas y la procedencia de los fondos mediante los cuales se financia y en el Manual, se detalla cada uno de los procedimientos involucrados para la realización de la sobras.

SECCIÓN 5. ELEMENTOS SOBRE LA EFICIENCIA

Pregunta 19. ¿Existen lineamientos claros y suficientes para vigilar que las aportaciones del Fondo se destinen a los mandatos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal o normatividad aplicable?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

En la evidencia ROP-PA se describen los procedimientos para la distribución y seguimiento de los apoyos que entrega el FAM-AS a sus beneficiarios, los cuales están relacionados con la Ley de Coordinación Fiscal, ya que se establece que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como…". Los Responsables de ejecutar los recursos conocen el origen de estos ya que las ROP-PA están publicadas en la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz, del día 19 de septiembre del 2013, por lo que les da la característica de documento de dominio publico.

Para el caso de ejecutores del FAM-IE se sujetan a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas[15] en su Artículo 3, 10 y 11 respectivamente, para las obras y acciones a financiarse con recursos federales, deberán atender las disposiciones legales y lineamientos administrativos federales, en los términos del Artículo 177 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave" (2012, p. 19).

Con base en lo anterior, se determino que los ejecutores cuentan con la normatividad suficiente que permite ejecutar sus actividades y programas, lo que permite encaminarlas para alcanzar los resultados para lo que fueron diseñados.

[15] Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2009.

Pregunta 20. ¿Se cuenta con mecanismos para transparentar de forma periódica los pagos que se realicen por servicios personales?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

De acuerdo a lo que establece la LCF, en los destinos aprobados para el uso de los recursos que aporta el fondo a los ejecutores de gasto, no se considera la posibilidad que se autorice el uso de estos recursos para el pago de servicios personales, se destinarán exclusivamente al otorgamiento de los desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyo a la población en desamparo, así como la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel"

Aunado a este lineamiento, durante las entrevistas con los ejecutores de gasto estatales argumentaron que con apego a los lineamientos que se establecen para la ejecución del fondo, no destinan ningún monto de este fondo para el pago de asuntos ajenos a los objetivos del fondo destinándose únicamente a los capítulos presupuestales 4000 transferencias y subsidios y 6000 obra pública.

Pregunta 21. ¿Se cuenta con información presupuestal que identifique las aportaciones del Fondo en relación con todas las fuentes de financiamiento (federal, estatal o municipal) que atienden objetivos similares a los del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

De acuerdo a la información que presentaron, cuentan con un resumen por Unidad Presupuestal y Fondo, Dictamen de Suficiencia Presupuestal, Programa Operativo Anual de Obras y Acciones 2013 (en pesos), así como en los correspondientes de Inversión Pública 2013, Registro Analítico de Avances Físicos y Financieros para el Formato Único de Hacienda (pesos), así mismo los reportes solo corresponden a los recursos del SEDIF y en ellos es posible identificar los recursos del FAM-AS y de Obra Estatal Directa (OED recursos estatales, así como de otros Fondos y otros años. En este sentido, con la evidencia presentada, no se encontró un registro o control en donde se indiquen todas las fuentes de financiamiento, coordinadas por cualquier dependencia, relacionadas con el objetivo del Fondo.

Para el caso del FAM-IE se presenta en la evidencia documental denominada Evaluación Programática – Presupuestal, Cierre del Ejercicio 2013, Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2013[16], así como el reporte que se resumen los recursos del IEEV y donde es posible identificar los recursos del FAM-IE, en esta evidencia documental EPP 2013 se indican todos los fondos para el financiamiento de infraestructura educativa, y en particular aquellos que coinciden con los objetivos del FAM para la construcción de obras nuevas, estos son: FISE, FONREGION, 2% a la Nómina y FONDEN.

También se presento el Programa Operativo Anual de Obras y Acciones 2013, en el Estado de Actividades del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2013, además se verifico que las ministraciones fueron realizadas de acuerdo al calendario de Distribución y Calendarización para el Ejercicio Fiscal 2013[17].

[16] Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 2013.
[17] Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 2013.

Pregunta 22. ¿Existen procesos de gestión que contribuyan a mejorar la eficiencia en la aplicación de las aportaciones del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 3.

Como parte de la entrevista realizada inicialmente, se manifestó que existieron procesos de ejercicio y control presupuestal, seguimiento y evaluación.

Para el proceso de ejercicio y control presupuestal se cuenta con los Lineamientos de Gestión Financiera para inversión pública emitidos por SEFIPLAN, mismos que incluyen actividades de seguimiento, así como lo establecido para el Sistema de Formato Único de la SHCP.

Como parte de la evidencia presentada, se tienen los resultados de las evaluaciones programáticas presupuestales, en los cuales se pudo identificar un área de mejora, ya que reiteradamente se menciona incumplimiento en las metas de los indicadores, eficiencia presupuestal del organismo muy baja e indicadores que no se reportan por insuficiencia presupuestal.

Para el FAM-IE se valora la existencia de procesos de ejercicio y control presupuestal, seguimiento y evaluación, entre los hallazgos se pudo identificar que los resultados de las evaluaciones programáticas presupuestales otorgan evidencia de que los procesos establecidos no son suficientes para asegurar la adecuada ejecución de los procesos de gestión analizados, ya que para el FAM, no se especifica la obra realizada, o avance de estas, así como las metas claras planteadas de acuerdo a los indicadores.

Para el caso de la UV se valora la existencia de procesos de ejercicio y control presupuestal, seguimiento y evaluación, los resultados de las evaluaciones presupuestales otorgan evidencia de que los procesos establecidos son suficientes para asegurar la adecuada ejecución de los procesos de gestión analizados, en el sentido de señalar la sistematización de que los reportes derivados del PIFI constituyen un ejemplo de seguimiento de la obra realizada con metas claras de los indicadores, sin embargo la oportunidad en los pagos limita sustancialmente la eficiencia presupuestal.

SECCIÓN 6. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN

Pregunta 23. ¿Existe coordinación entre los servidores públicos relacionados con la aplicación de las aportaciones del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 2.

De acuerdo al análisis practicado, no fue posible corroborar con evidencia documental de manera específica para el FAM-AS, la descripción de los procedimientos organizativos y administrativos en los que se establezca con precisión el tipo de funciones y las actividades de los involucrados en la administración y gestión del FAM-AS. Tampoco fue posible corroborar la estructura organizacional y fuentes de información para que los ejecutores del Fondo, definan acciones y actividades que contribuyan a mejorar la totalidad de sus procesos de gestión.

Cabe resaltar que existe coordinación entre los servidores para la realización del proceso de adquisiciones, en donde participan diversos servidores públicos y representantes de la sociedad civil, se valoró la evidencia que documenta el mecanismo de articulación para dichos procesos de adquisiciones considerando que este mecanismo permite a los involucrados, en el proceso de adquisiciones, coordinarse y tomar decisiones consensadas. El proceso administrativo que se pudo verificar con evidencia responde a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Administración y Enajenación de Bienes Muebles del Estado de Veracruz en su artículo 6º, 17º y 35º.

Para el FAM-IE las evidencias que existen sobre la coordinación entre los servidores públicos para la realización del proceso de licitación de infraestructura educativa de acuerdo a lo que establece su Manual de Organización del Comité de Construcción de Espacios Educativos del año 2003 y la actualización del mismo, sin embargo, al igual que en el FAM-AS, no fue posible corroborar con estas evidencias la manera específica de los procedimientos organizativos y administrativos en los que se establezca con precisión el tipo de funciones y las actividades de los involucrados en la administración, aunque de acuerdo al manual de operación del IEEV la estructura es suficiente para realizar la gestión y contar con información confiable para que los ejecutores del Fondo, definan acciones y actividades que contribuyan a mejorar la totalidad de sus procesos de gestión.

Pregunta 24. ¿Es congruente la disponibilidad de recursos presupuestales con la programación de acciones a financiar con las aportaciones del Fondo?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal

Como parte de la evidencia presentada, se identifico la Programación Operativa Anual elaborada por la Unidad de Planeación y Evaluación del SEDIF, correspondiente al Departamento de Atención a Menores y Adolescentes, Prevención y atención de la violencia familiar, en la cual se presenta de manera calendarizada las actividades que se llevarán a cabo por parte de los departamentos. En este reporte se realiza la programación anual de la entrega de 19,096 raciones alimenticias y se estima que al final del año se habrá alcanzado una cifra de 197,296, en dicho reporte, no se identifico información presupuestal, únicamente se establece la meta, por lo que no es posible valorar la congruencia entre la calendarización de las ministraciones con el calendario de trabajo que se presenta. Tampoco es posible observar en el reporte los avances con respecto a lo programado.

Para el caso de FAM-IE, se presenta el POA 2013, sin embargo como comentarios obtenidos de la entrevista realizada inicialmente, se manifestó que el POA se elabora con base a las obras pendientes de concluir y atender de ejercicios anteriores, para dar seguimiento a su planeación, tomando en cuenta las ministraciones que se tienen programadas para el ejercicio, sin embargo, existen factores externos, como presiones sociales, que obligan a dar prioridad a esas zonas que lo demandan, lo que origina que se destinen recursos a otras zonas que no estaban contempladas. No se presenta la evidencia suficiente en la que pueda apreciarse de manera calendarizada las actividades que se llevarán a cabo por parte de los departamentos involucrados en la operación del FAM, únicamente un desglose de las obras por unidad presupuestal y fondo.

Pregunta 25. ¿Han recibido capacitación los servidores públicos relacionados con la aplicación del Fondo, referente a la Metodología de Marco Lógico para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados o sobre el Proceso Presupuestario para Resultados?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

Con base en las entrevistas realizadas, y con la evidencia presentada por los ejecutores, se determino que los servidores públicos han recibido capacitación referente a los temas mencionados, se valoró la evidencia a través de constancias de participación que confirman la participación de algunas personas, entre dichas capacitaciones cabe resaltar algunas del ORFIS en materia de operación y aplicación de los recursos federales transferidos, UNAM-SHCP con el programa de Diplomado de Presupuesto basado en Resultados, SEFIPLAN-SEDESOL-INDETEC con un curso de Metodología de Marco Lógico.

Con esto queda evidencia y se puede constatar que el personal si se capacita, aunque no se pudo corroborar el programa de capacitación con objetivos del aprendizaje, el organigrama para conocer las funciones y responsabilidades de quienes tomaron el curso, evaluaciones del mismo, etc. que permita valorar, en conjunto, el esfuerzo y los resultados que se hacen en este sentido para la profesionalización de los servidores públicos. Tampoco se tuvo acceso a un calendario de estas actividades por lo que no es posible informar sobre el cumplimiento del mismo.

Pregunta 26. ¿Cuál es el nivel de atención de las observaciones formuladas al Fondo por los órganos de fiscalización superior, durante al ejercicio fiscal evaluado?

Respuesta cerrada. Calificación 0.

Se buscaba con esta pregunta conocer si existe un programa de trabajo institucional y/o con acciones definidas para la atención de las observaciones formuladas al Fondo, por los órganos de fiscalización superior.

No se tuvo acceso a los pliegos de observaciones emitidos por los órganos fiscalizadores por el ejercicio 2013 para los recursos del FAM, por lo que tampoco se tuvo evidencia de un programa de trabajo institucional y/o con acciones definidas para la atención de las observaciones formuladas al FAM-AS y el FAM-IE formuladas por los órganos de fiscalización, para el caso de la FAM-IE UV, manifestaron que no se les determino ninguna observación, de lo cual no presentan evidencia que permita confírmalo.

SECCIÓN 7. RESULTADOS OBTENIDOS

Pregunta 27. ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos por el Fondo, con base en los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión?

Respuesta cerrada. Calificación 1.

La evidencia presentada muestra los indicadores obligatorios que son responsabilidad para el FAM-AS en los cuales se aprecian avances considerables como en el indicador de Porcentaje de recursos del R33 destinados a otorgar apoyos alimentarios, el cual se estimó una meta de 91.66% y ésta se cumplió de acuerdo a lo programado, así mismo, en el indicador de Mejoramiento de la asistencia social alimentaria, se pudo identificar avance, por lo que ambos resultados se consideran adecuados. Es importante mencionar que los indicadores obligatorios tienen relevancia con la problemática descrita en el diagnóstico relacionado con el FAM-AS y porque así han sido diseñados desde la Federación. Sin embargo, puede observarse que por su naturaleza de gestión (eficacia y calidad) no hacen referencia al cambio en la situación o condición de la población objetivo, en este caso de las poblaciones objetivo que son diversas, por lo que funcionan para medir el grado de avance en sus metas, pero no ayudan a medir el grado de impacto que estos recursos han generado con su aplicación.

Para el caso de FAM-IE, no se contó con evidencia que muestre el resultado a los indicadores obligatorios, sin embargo con los indicadores adicionales de la UV (diseñados para hacer una evaluación integral del FAM-IE), se pudo identificar con claridad, el avance de las obras que se tienen en ejecución.

Pregunta 28. ¿Son congruentes los resultados obtenidos por el Fondo, con las metas establecidas en términos de la Población Objetivo?

Respuesta cerrada. Calificación 0.

Con base en el análisis practicado, no es posible vincular los resultados de la aplicación de los recursos del fondos con los objetivos establecidos, ya que no se tienen bien identificadas las poblaciones objetivo, por lo que delimitar todas las acciones y determinar el beneficio que recibió la población, requiere de algún lineamiento y/o metodología que permita identificarla explícitamente, por lo que solo fue posible valorar los indicadores obligatorios referidos a la gestión del Fondo en su componente de asistencia social.

Existen metas establecidas, sin embargo se desconoce la metodología para cuantificarlas y no es posible verificar los resultados alcanzados por el Fondo y su congruencia con las metas establecidas que permitan identificar variaciones entre lo programado y logrado.

Para el caso del FAM-IE, no se identifico evidencia que permita evaluar los resultados obtenidos contra las metas establecidas, sin embargo, para el caso de la UV, se esta en proceso para instrumentar una metodología de Planeación Participativa asociada al PIFI con alineamiento a los objetivos del FAM, lo que conlleva a un desarrollo institucional ordenado y congruente con la población potencial, objetivo y atendida, sin embargo desde la visión integral del Fondo este proceso aun no esta concluido.

Pregunta 29. ¿Cuáles han sido los resultados en el ejercicio de los recursos presupuestales del Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 0.

Para el FAM-AS, se presento como evidencia documental los reportes de las matrices de indicadores, en los cuales se detalla el indicador, su descripción y su avance, también se analizaron los Lineamientos para la Gestión Financiera para Inversión Pública, el Sistema Integral de Administración Financiera para el Estado de Veracruz (SIAFEV), el cumplimiento a los Lineamientos para Informar sobre los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y de operación del Ramo General 33, la actualización del SFU así como las evaluaciones programáticas presupuestales.

Para el FAM-IE, el ejecutor manifestó que se cuenta con una calendarización definida para el ejercicio de las aportaciones recibidas, con la desagregación por categoría de acuerdo a las acciones que se tengan programadas, sin embargo, no se tuvo acceso a la evidencia que permita verificar dicha calendarización para el ejercicio de las aportaciones recibidas, provenientes del FAM ni del resto de los fondos.

Finalmente para la UV presenta un Estado de Actividades del FAM anual del 2013, documentando las operaciones registradas en partidas presupuestales, respecto a la operación del Fondo. El resumen de la evaluación financiera se presenta en formato único al cierre del ejercicio 2013.

Pregunta 30. ¿Existe congruencia entre los resultados obtenidos en el Fondo y los recursos aplicados para su obtención?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

No fue posible identificar información específica que permita valorar la congruencia entre los resultados obtenidos por el FAM y los recursos asignados para alcanzarlos. Sin embargo, con la evidencia presentada anteriormente, podemos resaltar que los ejecutores realizan sus actividades con base a lo establecidos es su POA, dando así un avance en el cumplimiento de sus metas, lo que se traduce en beneficios para las áreas en las que se aplican los recursos del fondo.

Pregunta 31. ¿Qué mecanismos de control se tienen implementados para prevenir y minimizar los riesgos al momento de operar los Fondos?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

De acuerdo a la información obtenida en la entrevista realizada inicialmente, se determino que para el caso del FAM-AS, se tienen implementados mecanismos de control que constan en instalar contralorías sociales, las cuales a su ves, integran un padrón de beneficiarios, con esto se permite verificar que los programas para beneficio de esas poblaciones, se aplique realmente a personas para las que fue destinado.

Para el FAM-IE, la Universidad Veracruzana cuenta con normatividad (reglamentos, manuales, políticas) que sustentan las actividades que realizan las distintas áreas que operan los recursos FAM. A manera de ejemplo se comenta lo siguiente: Cada una de las obras autorizadas para este programa se registra de manera independiente. Las obras se asignan a través de procesos licitatorios, se comprueba que las estimaciones corresponden a los avances físicos y si son correctas, las tramita ante la Dirección de Egresos, quien realiza una validación minuciosa a fin de verificar que corresponde a la obra, en la clave programática correspondiente y que cuenta con disponibilidad presupuestal, así mismo que los documentos cumplan con los requisitos fiscales solicitados. En la estimación finiquito, firma de conformidad el Titular de la Entidad Académica o Dependencia beneficiada.

Pregunta 32. ¿La ejecutora contó con una cuenta bancaria única para el Fondo?

Respuesta cerrada. Calificación 1.

Con base en los argumentos presentados en la entrevista realizada inicialmente a los ejecutores, DIF, Espacios Educativos y UV, coinciden y manifiestan que la SEFIPLAN, conforme a lo establecido en el Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es la encargada de aperturar, concentrar, recibir y ministrar los recursos que emanen del Gobierno Federal, y que ellos como ejecutores del gasto solamente realizan los trámites para las solicitudes de pago para canalizarlas al área correspondiente de la SEFIPLAN. El manejo de las cuentas de las fuentes de financiamiento es competencia exclusiva de la SEFIPLAN, no obstante a manera de control, SEFIPLAN informa a los ejecutores, el número de su cuenta y la institución bancaria en la que se encuentra aperturada.

Pregunta 33. En los registros contables ¿se tienen identificadas las erogaciones realizadas con recursos del Fondo?

Respuesta abierta. No procede a valoración ordinal.

Con base en la evidencia documental presentada, se puede verificar que se tienen implementados mecanismos de control por parte de las ejecutoras, que permiten identificar las erogaciones realizadas con los recursos del fondo, para lo cual, se pone un sello con la leyenda "OPERADO" y el nombre del fondo, lo que permite identificar, los pagos realizados con estos recursos, y el concepto por lo que se pago.

5. ELEMENTOS BÁSICOS DEL ANÁLISIS FODA

Fortalezas y/o Oportunidades

- Los ejecutores del Fondo, tienen un claro conocimiento sobre su aplicación (destino y proceso).
- El Fondo presenta una clara vinculación con el Programa Nacional de Desarrollo (PND) a nivel federal, así como los ordenamientos estatales, dígase Programa Veracruzano de Desarrollo (PVD).
- Se tiene claramente identificada la normatividad Federal y Estatal que rige la operación del Fondo.
- Los ejecutores cuentan con información presupuestal que identifica las aportaciones del Fondo en relación con todas las fuentes de financiamiento que atienden objetivos similares.
- Se tienen identificadas las diferentes poblaciones a las que se destina el fondo, como población Potencial, Objetivo y atendida.
- Los ejecutores cuentan con lineamientos específicos que permiten identificar el destino y aplicación del fondo.
- Los servidores públicos relacionados con la aplicación del Fondo, han recibido capacitación referente a la normatividad, uso y aplicación del fondo.

Debilidades y/o Amenazas

- No existe un documento oficial en que se pueda identificar un árbol de problemas el cual permita identificar las carencias sociales que se presentan en las zonas a atender.
- No se cuenta con una metodología para cuantificar las poblaciones beneficiarias del Fondo.
- No se pudieron identificar dentro de las evidencias, los procedimientos implicados en la aplicación del Fondo.
- No se pudo identificar un programa de trabajo con acciones claramente definidas para atender dichas observaciones.
- No se tienen un documento o análisis que mida el grado de satisfacción de la población atendida con las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El FAM es uno de los 8 fondos que conforman el Ramo 33. La LCF establece que las aportaciones se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios; y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social. Asimismo, se destinará el 54% restante a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel. Los ejecutores señalaron que entre las acciones realizadas con los recursos de dicho fondo se encuentra, la asistencia social como la entrega de desayunos, en el ámbito de educación, se construye, modifica y se equipan centros educativos, cumpliendo así con el destino del fondo. El monto de recursos asignado es muy significativo, ya que para los ejecutores estatales representa hasta el 100% de los recursos destinados a combatir el rezago social.

Es posible apreciar un importante compromiso en la APE de Veracruz relativo al desarrollo de instrumentos de planeación y programación a nivel estratégico, aunque no se expresa de manera explícita un objetivo de propósito para el FAM. Dichos instrumentos, para el componente de asistencia social, presentan una gran diversidad y cantidad de temas, objetivos, estrategias y líneas de acción relacionadas con el tema alimentario para la población vulnerable lo que dificulta identificar un solo objetivo estratégico como lo establece la MML. Para el componente de infraestructura los documentos son acotados y refieren con claridad que el objetivo es la mejora en la infraestructura educativa.

Los diagnósticos integrados en los instrumentos programáticos, para el caso de la asistencia social, se realizan con base en el análisis de información nacional publicada por instituciones como INEGI, CONEVAL, CONAPO y el Instituto Nacional de Salud Pública, usándose muy poca información generada por el propio estado de Veracruz. Para el componente de infraestructura se utiliza directamente la información que se genera en la Secretaría de Educación Pública.

Por lo tanto, **la alineación estratégica** de los objetivos está basada en estudios formales que se derivan del análisis de una problemática nacional de la asistencia social y de la infraestructura para educación, sin embargo no es posible identificar la expresión estatal de dicha problemática pues no se utilizan fuentes de información generadas por la propia entidad o evaluaciones previas para comprender dichas problemáticas, lo que inicialmente representa un desafío para concretar y declarar los resultados que se desean alcanzar en el estado.

La normatividad para la aplicación de los recursos FAM es suficiente, tanto Federal como Estatal. Por su importancia se destacan los Lineamientos de gestión financiera para la Inversión Pública, los Lineamientos Generales para la implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, el documento de Políticas para la integración del Programa Operativo Anual en su capítulo de Obras Nuevas para los niveles de educación básica, asimismo, destaca la presentación del Decreto número 593 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal 2013, bajo el enfoque del presupuesto basado en resultados.

En la sección de **cobertura y complementariedad** se valoraron la existencia de elementos conceptuales que permitan precisar la población objetivo que podrá recibir los bienes y servicios para mejorar su condición alimentaria, con el componente de asistencia social y atender el rezago en infraestructura educativa con el correspondiente a educación.

En este sentido fue posible corroborar la existencia de información relevante sobre la población que debe recibir los apoyos que se adquieren con los recursos del fondo, éstos se describen, en algunos casos muy ampliamente en el Plan Veracruzano de Desarrollo y los instrumentos programáticos que se derivan de éste, tanto para el caso de la asistencia social como para la infraestructura educativa. Dicha amplitud a su vez se convierte en el principal desafío para determinar con precisión las características de la población que se debe atender con el recurso. La valoración de la población potencial, objetivo y atendida debía cumplir con los siguientes criterios: su definición, su mecanismo de cuantificación, su metodología de cuantificación y la propia cuantificación. Los resultados fueron divergentes pues para algunos casos se identificó la definición y la cuantificación de algún tipo de población pero no su mecanismo, ni metodología de cuantificación. Por lo tanto, no fue posible verificar un ejercicio sistemático relacionado con la actualización de las poblaciones indicadas. Sin embargo, una gestión basada en resultados, privilegia por sobre todos los otros procesos de operación, el conocimiento de las necesidades de la población que se atiende y los procesos de transformación que se dan una vez que ha recibido los bienes y servicios públicos.

En la Universidad Veracruzana sí se aplica una metodología de planeación participativa, misma que permite observar el impacto que los espacios educativos tienen en la calidad de la enseñanza universitaria.

En el tema educativo se dificulta la definición explícita de prioridades que se puedan programar pues el tema operativo inmediato es el que orienta las actividades que se realizan en él. Para la UV, la mejora de la eficacia es un compromiso asumido y orientado para cumplir su Plan Integral de Fortalecimiento Institucional.

La eficiencia es la capacidad de lograr los objetivos y las metas establecidas con un mejor uso de los recursos; mide la relación entre los bienes y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados, incluyendo información sobre costos unitarios. En un enfoque para resultados, junto con la dimensión de eficacia, la eficiencia se traduce en el mejor uso de los recursos financieros, humanos y materiales en los procesos de producción de bienes y servicios públicos. En los TDR se indica revisar, en específico, los procesos de ejercicio y control del presupuesto, seguimiento y evaluación. Asimismo, el presupuesto basado en resultados tiene como primer antecedente el presupuesto por programa mismo que no ha sido posible identificar en las evidencias que se tuvo a la mano.

Los procesos relacionados con la aplicación de los recursos federales del Ramo 33, en este caso del FAM, están normados al igual que todos los recursos federales en los lineamientos que emite la SEFIPLAN, en éstos es claro que la “unidad presupuestal” que ejerce el recurso es responsable de todos los procesos de gestión de tal forma que administrar y gestionar el FAM resulta una función obvia que requiere de documentación alguna.

Asimismo, derivado de la revisión de los reportes que contienen información sobre la eficiencia es posible identificar algunas áreas de oportunidad muy puntuales: las evaluaciones programáticas presupuestales se hacen a las direcciones o departamentos de los organismos y se valoran los indicadores de éstos, no identificándose la referencia programática; entre las recomendaciones recurrentes se encuentran mejorar los procesos de planeación y programación así como la estimación de metas; revisar los procesos de asignación de recursos para mejorar la oportunidad de ministración, y realizar un ejercicio de revisión metodológica de construcción de indicadores de gestión (para bienes y servicios que se entregan y los procedimientos que se aplican para lograrlo y relacionarlo con los recursos que se utilizan, recordar que no solo se refieren a recursos financieros.

Sobre la valoración del apartado de **administración y gestión** se concluye que éstas se llevan a cabo bajo un enfoque de asegurar la operación de los programas ya sean alimentarios o de infraestructura y no para asegurar que la población con vulnerabilidad alimentaria mejora su situación o que la infraestructura educativa, incluida la universidad estatal, mejora las condiciones de su capacidad física como lo pediría un enfoque de gestión para resultados del desarrollo.

La administración y gestión del Fondo se realiza de manera visible por los servidores públicos que operan el Fondo en el estado y que pertenecen al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), el Instituto de Espacios Educativos de Veracruz (IEEV) y la Universidad Veracruzana (UV),

Existen evidencias de que los procesos asociados a lo financiero, las adquisiciones y la revisión de cumplimiento programático presupuestal se hacen consistentemente, existen mecanismos de comunicación oficial, como reuniones de comités, que pueden considerarse de “coordinación”. En este sentido también es posible identificar lineamientos, manuales y comunicaciones oficiales en donde se da un seguimiento a los recursos financieros del fondo.

Los servidores públicos del Gobierno de Veracruz han participado en diferentes eventos de capacitación en los temas relacionados con presupuesto basado en resultados, metodología de marco lógico y operación de los recursos federales del ramo 33, sin embargo no fue posible valorar como ha mejorado el desempeño de sus funciones después de participar en estos ejercicios, ni la forma en que el área responsable, es decir, SEFIPLAN realiza el seguimiento al impacto de dichos esfuerzos de profesionalización.

La atención a las observaciones formuladas por los órganos de fiscalización se realiza a través de respuestas directas a las observaciones y recomendaciones generadas, y no a través de un programa institucional. Por lo que corresponde a lo aspectos susceptibles de mejora el Gobierno de Veracruz no ha realizado las evaluaciones del desempeño de acuerdo a la normatividad vigente por lo tanto no cuenta con recomendaciones que les permita elaborar un programa de trabajo.

La dificultad de evaluar el FAM por parte de los operadores de los recursos, radica en la oportunidad de contar con los recursos para ser aplicados a los apoyos alimentarios en su componente de asistencia social y la construcción, remodelación y adecuación de espacios educativos en su componente de infraestructura, y por otra parte la claridad de los propósitos. En la medida que la administración de recursos financieros en el contexto de atención a la población

más vulnerable y el rezago en la infraestructura educativa se visualiza como un fin en sí mismo, y se traducen los fondos en un medio para la eficiencia y eficacia, se traducen en un ejercicio de mejora real de las condiciones de quienes son los receptores últimos de los fondos.

Cuando los operadores son capaces de visualizar con claridad el destino final de los fondos y cuentan con los instrumentos idóneos para alcanzar las metas, lo que queda es establecer los mecanismos de coordinación para empezar a resolver la problemática más importante asociada a la administración del FAM que es la insuficiencia, inseguridad e impuntualidad en el flujo de los fondos como lo califican los mismos operadores.

Recomendaciones:

De acuerdo a lo analizado anteriormente, estableceremos algunos puntos de mejora que podrían considerarse a implementar para mejorar en la aplicación de los recursos, así como su evaluación.

Es de suma importancia, establecer criterios que permitan una demarcación sobre en donde y como se deberán de aplicar los recursos del fondo, esto derivado a que no esta bien definido el concepto de rezago social o población con pobreza extrema, ya que no se conocen cuales son los factores o los elementos que deberán de considerarse para poder identificar o etiquetar con este adjetivo a alguna población.

Se tienen Identificados los principales cuellos de botella en los procedimientos que tiene establecido cada ejecutor, por lo que se deberá establecer el compromiso para avanzar en ello de acuerdo a las responsabilidades de cada involucrado.

Para el caso de la evaluación y cumplimiento de los indicadores, existe una gama de indicadores en la mayoría de los programas estatales identificados, incluyendo el Plan Veracruzano de Desarrollo y los Programas Sectoriales, pero no fue posible conocer la forma en que se está dando seguimiento a ese trabajo de planeación. Solo se tuvo acceso a una Matriz de Indicadores de Resultados para los indicadores federales, lo que llama la atención derivado de que existen los lineamientos para implementar el presupuesto basado en resultados que establece la elaboración de MIR para los programas presupuestarios, mismo que no pudieron valorarse.

Existen definiciones claras de programas que son financiados con el FAM de los cuales se describen tanto sus poblaciones objetivos y potenciales, como los procesos para su operación, en todos los casos se estipula de manera específica la obligación por parte de los servidores públicos de realizar la integración de los padrones de beneficiarios como un ejercicio de rendición de cuentas, sin embargo, no se pudieron verificar los procesos de seguimiento de los indicadores físicos y financieros, de desempeño o de resultados ni para el Fondo, ni para los programas, aunque en las evidencias documentales pudo corroborarse que estas actividades se realizan, al menos, en lo que solicita SHCP.

Por lo anterior, el criterio para valorar la eficacia de la aplicación de los recursos del FAM a través de indicadores de desempeño puede mejorarse sustancialmente, ya que se cuenta con una gran cantidad de información que puede servir de insumo tanto para la definición y redefinición como para el seguimiento de los indicadores establecidos con tal fin.

Analizar la información del Padrón Único de Beneficiarios que deben utilizar quienes realizan proyectos de desarrollo social a fin de identificar experiencias exitosas que puedan reproducirse en otras localidades del estado.

Identificar el tamaño del problema actual, ya sea por carencia social o en forma global como población potencial en rezago social, a fin de que los programas de trabajo tengan un horizonte de planeación más específico que permitan dar seguimiento al avance en la reducción del problema. Esto requiere actualizar los diagnósticos municipales disponibles y pedir que las mediciones de rezago social se hagan más oportunas.

Fomentar el uso de la Metodología de Marco Lógico, para fortalecer el análisis de sus problemas, las causas y efectos, lo que generaría que los proyectos se enfoquen a las zonas y a las acciones que realmente impacten de manera positiva al desarrollo de las zonas marginadas.

7. FORMATOS ANEXOS

Anexo 1

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2013.

Principales fortalezas, retos y recomendaciones.

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Fortaleza y Oportunidad			
Alineación estratégica y programática	Vinculación entre objetivos del fondo y el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Veracruzano de Desarrollo.	2 3 4	Es importante, que se mantenga esta alineación, ya que al cumplir con los objetivos que marca el fondo, se contribuye al cumplimiento con actividades de orden estatal y de orden nacional.
Normatividad	Se tiene muy bien identificada la normatividad aplicable y regulatoria, sobre la aplicación de los recursos del fondo.	6	Es de suma importancia que el personal encargado de manejar los recursos del fondo conozca dicha normatividad, por lo que se recomienda seguir manteniendo esta practica de informarse.
	Procesos de gestión para la asignación de proyectos, programas y acciones.	7	Se identificaron procesos de programación que alcanzan un nivel detallado de descripción, por lo que son claros y establecen cada uno de los pasos que deben cumplirse, por lo es importante continuar con dichos procesos.
Cobertura y complementariedad	Población Potencial, Objetivo y Atendida	9	Es importante mantener identificadas las poblaciones a las que se destinan los fondos, lo que facilita la tarea de cuantificar el impacto que genera la aplicación de los fondos y establecer parámetros de cumplimiento.
Elementos sobre la eficiencia	Procesos para la mejora en la eficiencia para la aplicación del fondo	22	Continuar con la implementación y supervisión de estos mecanismos de control que permiten asegurar la adecuada ejecución de los procesos de gestión.
Administración y gestión	Capacitación continua	25	Mantener esta practica para todos los servidores involucrados con el fondo.

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Debilidad o Amenaza (Retos)			
Alineación estratégica y programática	Diagnostico y relación con el objetivo del fondo	5	Implementar medidas de diagnostico e identificar un árbol de problemas que permita atacar y cuantificar las causas de la problemática que se presenta en cada zona, y que pudiera ayudar a tomar acciones complementarias para poder solucionar tal problemática.
Normatividad	No son claras las definiciones de población objetivo, potencial y atendida.	10	Es importante que al momento de definir el destino del fondo, se definan las áreas que deberán de ser consideradas, sin embargo no esta definido claramente. Es conveniente identificar la población potencial para medir el avance en la cobertura de los servicios dados y poder comparar el avance entre lo programado y lo realizado.
	La población potencial se desconoce, ya que no hay un mecanismo que permita medirla con precisión.	11	Identificar la población potencial y orientar las obras y acciones para atenderlas, en función a los criterios que se tienen para la aplicación y uso de los recursos de este fondo
Información para la eficacia	Los indicadores son útiles para medir avance del fondo, así como para complementar su evaluación y darles la confianza a sus resultados.	14 16 17	Es importante replantear o implementar indicadores que permitan medir el grado de impacto y avance que se genera con la aplicación del fondo.
Información para la eficiencia	Información presupuestal por tipo de fuente de financiamiento	21	Establecer los medios de control que permitan identificar las fuentes del recurso, con lo que se podrían implementar mecanismos que permitan agilizar la ministración de los recursos, para poder cumplir con las metas establecidas en el programa operativo establecido.
Administración y gestión	Atención a observaciones generadas de auditorias	26	Definir las acciones implementadas que permitan dar seguimiento y atención a las observaciones, no solo para atender lo observado, si no para establecer mecanismos que permitan reducir las observaciones en futuras revisiones.
Resultados obtenidos	Los resultados que revelan los indicadores de gestión y estratégicos, señalan áreas de oportunidad	27	Es importante analizar los resultados respecto a los avances que se tienen al momento, lo que permite evaluar la manera de cómo se esta trabajando, valorar los logros obtenidos, las áreas por atender y las posibles áreas y/o procedimientos de mejora.

Anexo 2

Fondo de Aportaciones Múltiples

Valoración Final del Fondo

Tema	Nivel	Justificación
Alineación estratégica y programática	4/2 = 2	El FAM no tiene definido el objetivo del Fondo sino el destino al que deben aplicarse los recursos que aporta a estados y municipios, su vinculación con instrumentos nacionales y estatales de planeación es amplia pero no cuenta con un diagnóstico establecido con la metodología de marco lógico.
Normatividad	6/2 = 3	El FAM tiene normatividad federal así como estatal, hay procesos de gestión estatales que permiten valorar los proyectos de inversión estatales, sin embargo, estos los mecanismos existentes para darles seguimiento y actualización no son claros. No hay un área administrativa o servidor público designado para coordinar el seguimiento y evaluación del fondo.
Cobertura y Complementariedad	6/3 = 2	El FAM presenta una problemática importante al no tener bien definidas sus poblaciones potencial, objetivo y atendida, lo que complica la ejecución de las acciones por parte de las ejecutoras, no se tuvo información respecto de los mecanismos que cada ejecutor utiliza para identificar ni cuantificar su población objetivo y atendida.
Información para la eficacia	9/6 = 1.5	Se identificaron 8 indicadores obligatorios, mismos que fueron consultados en la pagina de la SHCP, no se identificaron indicadores adicionales y tampoco fue posible identificar documentalmente la metodología y las fuentes de información que permitan validar la información de las variables que integran los indicadores
Elementos sobre la eficiencia	7/3 = 2.3	No se contó con evidencia suficiente para conocer la operación de las fuentes de financiamiento de los ejecutores estatales, tampoco se pudo verificar los mecanismos de evaluación de los procesos de evaluación, control y seguimiento, lo que imposibilito conocer y valorar la relación entre el nivel de presupuesto ejercido con el cumplimiento de las metas. Existen lineamientos para vigilar que las aportaciones se destinen a lo señalado por la LCF, los cuales son implementados, y evaluados por cada ejecutor, para buscar la mejora continua en sus procedimientos.
Administración y gestión	2/2 = 1	No se identificó la existencia de un programa de trabajo institucional ni las acciones definidas para la atención de las observaciones que se hubieren formulado al fondo por parte de los órganos fiscalizadores, para conocer si fueron solventadas y valorar el nivel de atención a los aspectos susceptibles de mejora.
Resultados Obtenidos	2/4 = 0.5	El FAM no tiene definido el objetivo del Fondo sino el destino al que deben aplicarse los recursos que aporta a estados y municipios, su vinculación con instrumentos nacionales y estatales de planeación es amplia pero no cuenta con

		un diagnóstico establecido con la metodología de marco lógico.
Valoración Final	36/22 = 1.63	El FAM tiene normatividad federal así como estatal, hay procesos de gestión estatales que permiten valorar los proyectos de inversión estatales, sin embargo, estos los mecanismos existentes para darles seguimiento y actualización no son claros. No hay un área administrativa o servidor público designado para coordinar el seguimiento y evaluación del fondo.

Fuente: Evaluación del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).