

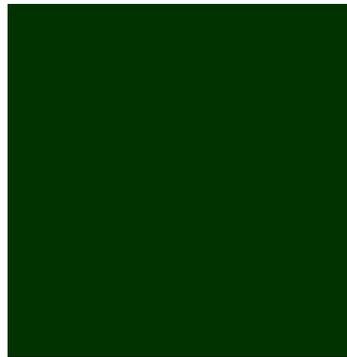
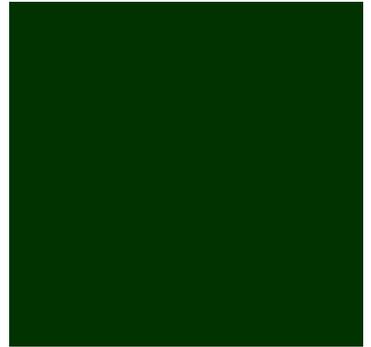


VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

iUP INSTITUTO
UNIVERSITARIO
PUEBLA



FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES (FAM) INFORME EJECUTIVO



**AGOSTO
2016**

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





Informe Ejecutivo



Este documento pone a consideración del lector, el **Informe Final** de la Evaluación de Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33 correspondiente al ejercicio fiscal 2015, el cual después de cumplir con el Anexo I, cronograma de actividades que se planteó en un inicio en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2016 referente a la integración de Informes Finales y a los Términos de Referencia (TdR's) respecto al punto 6, productos e informes a integrar, se pone a disposición del lector el **Informe Final del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)**, con la información proporcionada por el **Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Estatal), Instituto de Espacios Educativos de Veracruz (IEEV) y Universidad Veracruzana (UV)**, que desde 1997 comienza a manejar los recursos del Fondo.

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

Los objetivos específicos fueron:

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



- Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores de los Fondos puedan implementar, para aprovechar las oportunidades que se identifiquen y combatir las amenazas con una toma de decisiones adecuada y oportuna, tanto a nivel normativo como operativo.
- Sugerir con base a las recomendaciones derivadas de la Evaluación de los Fondos, Aspectos Susceptibles de Mejora.

Características Generales

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

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

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

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

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



para la Evaluación de los Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33”. Se puede consultar a través de:

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

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

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

Principales Hallazgos

- **Anexo I**

Referente al objetivo, se menciona que está establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), capítulo V y artículo 40; dichos apartados refieren que las Aportaciones Federales del Fondo se destinarán en un 46% al otorgamiento de desayunos escolares; apoyo alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base en lo señalado en la Ley de Asistencia Social (LAS). 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 la modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>

Sí bien en dicha LCF, no se precisa el objetivo del FAM, este se remite a la LAS para el apartado de FAM Asistencia Social (FAM-AS) y para el de FAM Infraestructura Educativa (FAM-IE) a la Ley General de Educación (LGE), encontrándose en esta, suficiente evidencia documental que sí se establece el objetivo: *“El destino de estos recursos, será exclusivamente para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, y apoyos a la población en desamparo”* y *“Proporcionar instalaciones y equipamiento a los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria”*, para una adecuada operación de los programas que tienen asignados conforme a dicha ley, respectivamente; el objetivo y el propósito presentado **es correcto y coincide con lo publicado en la evidencia documental proporcionada por las ejecutoras del Fondo.**

Se **identifica adecuadamente** una alineación a los objetivos normativos del Fondo: Plan Nacional de Desarrollo, “México Incluyente” con los objetivos del PVD, “Diseñar y ejecutar políticas de combate a la pobreza y la marginación, por medio de diversos programas sociales, que, en conjunto, aumenten los niveles de bienestar de quienes habitan en poblaciones con alto rezago social y haciendo referencia al inciso a) fortalecer los sistemas de compensación para los grupos vulnerables de la sociedad, esta en el rubro de FAM-AS. Con respecto a FAM-IE, se hace referencia al Eje 3 “México con Educación de Calidad”, alineado con el Capítulo III. Construir el presente: un mejor futuro para todos y el III.4 “Educación de calidad”: clave de la prosperidad.

Con relación al Programa (Sectorial, Especial o Institucional) que se encuentra alineado es el Programa Veracruzano de Asistencia Social 2011-2018 y Capítulo III. Objetivos, estrategias y líneas de acción; el Objetivo (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado, a) aumentar los apoyos a la infancia, como una prioridad en el proceso de transformación social, a partir de la



evolución de los individuos que conforman la sociedad del futuro, b) contribuir a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad, proporcionando atención médica y servicios para la inclusión social, c) incrementar el número de apoyos a las familias veracruzanas beneficiadas, reconociendo en éstas la base del tejido social, y “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México. Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa, con esta alineación se permite establecer una relación directa con la finalidad prevista para el Fondo.

El Indicador (Sectorial, Especial o Institucional), para el aspecto de FAM-AS, cuenta con dos: a) proporción de asistencia social alimentaria y b) personas con discapacidad atendida integralmente y c) programa de atención a personas con discapacidad, y para el rubro de FAM-IE se alinea al 2.2. Porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciaturas reconocidos por su calidad. 3.1. Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior. Por último, en **base a todo lo mencionado anteriormente se puede tener un mejor concepto del propósito del Fondo**, ya que las ejecutoras mencionan que en FAM-AS es el “Otorgar apoyos de asistencia social y alimentación a la población en condiciones de desamparo y pobreza extrema” y para la FAM-IE, “combatir el rezago social y la pobreza extrema mediante la transferencia de recursos por la vía de los Fondos de Aportaciones destinados al financiamiento de funciones descentralizadas en el sector clave del país que requieren atención local para su mayor efecto y eficiencia.

Respecto a la población potencial en el rubro de FAM-AS, son todas las personas con vulnerabilidad social y para FAM-IE es la que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención, como el universo de escuelas públicas en todos los niveles; su cuantificación son todas las personas con carencia alimentaria, discapacitada y en desamparo, y todos los planteles educativos en el estado.



La población objetivo y atendida para el rubro de FAM-AS están definidas en los programas alimentarios sujetos a reglas de operación en el 2015 y para la FAM-IE es la de un programa que tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cuenta con criterios de elegibilidad establecidas en su normatividad, **aquí cabe destacar que IEEV no tiene definida ninguna de las dos**. En relación a su cuantificación, es importante mencionar que para la FAM-AS son niño(as), adolescentes, mujeres, adultos y adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad, con una población aproximada de 3,001,805 personas atendidas en 2015 en los 212 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en relación la FAM-IE son los 22,484 planteles educativos en todos los niveles de educación en el caso de IEEV dando cobertura a todo los municipios del estado, y en el caso de la UV sus población la cuantifica en la matriculas de estudiantes con una cobertura de 11 de 28 municipios en la que tiene planteles de nivel universitario.

Para el DIF-Estatal el presupuesto original y modificado fue el mismo, **pero en el ejercido fue un 55 % menos al mencionado**, que se utilizó en la implementación de acciones encaminadas a fortalecer a los sectores más vulnerables del estado y su radicación de recursos se realizó los primeros días de cada mes. Con respecto al IEEV los presupuestos original y modificado fueron los mismos pero **solo ejerció el 29.1% del total**, que es utilizado en obras de construcción y rehabilitación de planteles de educación de todos los niveles, así como para suministrar bienes muebles en planteles de educación básica y media superior. En el caso de la UV, se analizó que el presupuesto original, modificado y ejercido no coincide en cifras, ya que **únicamente ejerció el 6.6% que fueron recursos proveniente de otras fuentes de financiamiento**. Por último, todos los recursos se radican mediante transferencia electrónica interbancarias realizados por la SEFIPLAN a cada ente ejecutor del Fondo.

- **Anexo II y IX**

En referencia a la normatividad aplicable al Fondo, las tres ejecutoras enviaron suficiente evidencia documental soporte tanto federal, como estatal; y además el **DIF-Estatal presenta un ACUERDO entre ambas instancias**, lo que conlleva a



mencionar que **las ejecutoras sí manejan y tienen amplio conocimiento de la normatividad correspondiente al Fondo**, agregando para su respaldo la evidencia documental que cada una consulta y tienen como base. No obstante en relación al Anexo IX, cabe destacar que la UV y el IEEV si aportaron propuestas de modificación a la normatividad del Fondo; mencionando que es de importancia modificar la LCF en el Capítulo V y Artículo 40, ya que estos les ocasionan cuellos de botella para el manejo y la aplicación de los recursos del Fondo.

ACUERDO

“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 2015, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376981&fecha=23/12/2014

- **Anexo III**

Proceso de Planeación

Con base en las respuestas enviadas por las tres entes ejecutores del Fondo y analizando la evidencia documental de las mismas, se puede concluir que este Proceso esta completo para formar parte del análisis final. Cabe destacar que la Universidad Veracruzana (UV) y el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF-Estatal) cumplieron con incluir sus Flujogramas correspondiente a este proceso, no así el IEEV.

Es importancia mencionar que todas las respuestas contienen información adecuada (evidencia documental) a lo solicitado, pero son muy diferentes entre cada una de las tres ejecutoras.



Procesos de Administración

Dentro de este proceso se pudo analizar que las tres ejecutoras coinciden en mencionar la falta de recursos asignados por parte de la SEFIPLAN, ya que mencionan que esta dependencia es la encargada de realizar las transferencias a las cuentas bancarias que asigna la misma dependencia. Así también, manifiestan en sus respuestas que la radicación y desfases de los recursos es un problema que tiene que ver con el manejo que le da el Gobierno del Estado, ya que no les informan de las fechas y montos a depositar. Todo lo anterior conlleva a que no se cumpla con el Programa Operativo Anual (POA) de cada ejecutora.

Desatacan que sus reclamos están basados en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y para ser precisos mencionan que se apegan al artículo 48 de la misma.

Para este Proceso la UV fue la única ejecutora que envió Flujograma.

Procesos de Ejecución

En este Proceso se observó que las tres ejecutoras tienen en su área administrativa el control del manejo de los recursos del Fondo siempre y cuando la SEFIPLAN les haga los depósitos correspondientes en tiempo y forma. Para efectos de este informe se considera que las respuestas emitidas por cada una de las ejecutoras del Fondo son suficientes y claras. No así, la evidencia documental ya que para algunas de las ejecutoras no fue suficiente.

Es de destacar que en este Proceso la UV incluyó el flujograma correspondiente siendo la única de las tres entes ejecutoras del Fondo que lo hizo.

Procesos de Gestión

Para el DIF-Estatal este Proceso está soportado por el ámbito de la Contraloría Social y los Comités de Contraloría Ciudadana (Comités Comunitarios), el Órgano de Control Interno y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Toda la información proporcionada por esta ejecutora es suficiente para ser tomada como válida y ser integrada en este informe preliminar. No proporcionó flujograma.



Para el IEEV la información proporcionada para la mayoría de las preguntas no es completa, pero si se cuenta con este Proceso, cabe mencionar que dos preguntas no fueron contestadas y no envió el flujograma.

En relación a la UV este Proceso esta bien definido, contesto todas las preguntas y detallando todos los componentes que se asocian con las mismas. Cabe destacar, que puntualiza que la falta de recursos hace que no se cumpla con las metas programadas reflejando con esto que los reportes y los indicadores sean enviados a la federación muy desfasados. Se cuenta con el flujograma.

Procesos de Coordinación Interinstitucional

En relación a este Proceso, se puede decir que las tres ejecutoras tienen coordinación interinstitucional con varias áreas internas y externas y la forma para realizarla es mediante oficios, memorándum, convocatorias, correos electrónicos, comunicados escritos y llamadas telefónicas.

El DIF-Estatal y la UV mencionan que unos de los mayores retos para cumplir con las metas programadas, es la compleja normatividad que aplica el Gobierno para tener acceso a los recursos del Fondo, pero principalmente que la SEFIPLAN diera a conocer con oportunidad el presupuesto autorizado para cada ejercicio fiscal.

- **Anexo VI**

Las tres ejecutoras del FAM presentaron su respectivo anexo que se consideran completo ya que se cuenta con cada Matriz de Indicadores de los Fondos Federales del Ramo General 33 SHCP (Reportados en el Sistema de Formato Único), destacando que el DIF-Estatal y la UV enviaron sus respectiva evidencia documental y el respaldo de la misma mediante links, es importante mencionar que el IEEV no cumplió con el llenado de este anexo.



- **Anexo VIII**

Con relación a este anexo las ejecutoras presentaron de manera muy distintas el llenado del mismo, cabe destacar que el DIF-Estatal dio a detalle la descripción de la identificación y equivalencia de los procesos del Fondo, destacando la propuesta de inclusión de un nuevo proceso para futuras evaluaciones; no haciendo menos la descripción que realizó la UV, plasmando en su anexo los pasos a seguir en cada uno de los procesos, por último el IEEV fue muy poco explícito en detallar los procesos ya que solo enumera y menciona cada concepto contenido en los mismos.

Recomendaciones

- ✓ Definir correctamente la Población potencial, objetivo y atendida, estableciendo los mecanismos de recopilación de la información, debidamente sustentada.
- ✓ Tener bien definido su presupuesto original modificado y ejercido, con los oficios que soporten ampliaciones o reducciones presupuestales.
- ✓ Proponer una mejora en todos los Procesos, elaborando correctamente los diagramas de flujo o flujogramas que sustenten el proceso.
- ✓ Tener una coordinación entre las tres ejecutoras de FAM y así poder trabajar en conjunto en las mejoras del Fondo, realizan propuesta en la aplicación y distribución del mismo.