



VERACRUZ
GOBIERNO DEL ESTADO

iUP INSTITUTO
UNIVERSITARIO
PUEBLA



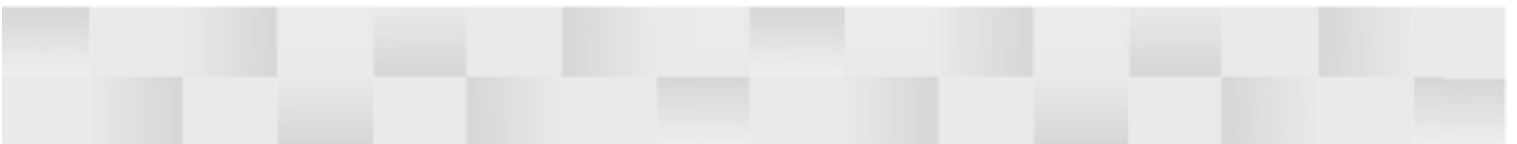
FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (FAFEF) INFORME EJECUTIVO



**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 para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)**, con la información proporcionada por **Secretaría de Educación de Veracruz (SEV)**.

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

Los objetivos específicos fueron:

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



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

Características Generales

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

En cumplimiento con la normatividad aplicable, el PAE 2016 con las respectivas firmas de autorización, fue publicado en la página de Internet de la SEFIPLAN el último día hábil de abril. El cual 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 los meses de marzo-abril, se efectuó un periodo de capacitación a evaluadores y de acuerdo al artículo Trigésimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y artículo 20 de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Veracruz, se elaboraron los “Términos



de Referencia para la Evaluación de los Procesos de los Fondos Federales del Ramo General 33”. Consulta a través de:

<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/TDRs-para-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 es: *“Fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y a las regiones que los conforman”*.

Se identifica adecuadamente una alineación a los objetivos normativos del Fondo: Plan Nacional de Desarrollo “México con Educación de Calidad” con los objetivos del PVD, apartado III.4 “Educación de calidad: clave de la prosperidad”, perteneciente al capítulo III “Construir un mejor futuro para todos”.



Así como del Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado Capítulo I Diagnostico “Programa Sectorial de Educación”. **Referente al objetivo (Sectorial, Especial o Institucional) se menciona que se cuenta con 6 objetivos principales para articular el esfuerzo educativo con sus respectivas estrategias y líneas de acción las cuales no especifican cuales son.**

Referente a los indicadores (Sectorial, Especial o Institucional) la SEV manifiesta que *“de acuerdo a los indicadores de desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales para el Ramo 33 establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el FAFEF va dirigido a 4 principales indicadores que son: Índice de Impulso al Gasto de Inversión, Contribución al Fortalecimiento Financiero, Índice de Impacto de la Deuda Pública e Índice de Logro Operativo, por lo tanto éstos no aplican para el destino dado a los recursos del FAFEF en el 2015, toda vez que éste fue ejercido en el capítulo 1000 de servicios personales. El propósito del Fondo es “Apoyar a la Educación Pública”.*

Respecto a la población, potencial y objetivo y atendida referente a la definición unidad de medida y cuantificación, la SEV manifiesta:

“No se puede cuantificar las poblaciones atendidas con estos recursos, toda vez que la SEFIPLAN los va otorgando mediante ampliaciones presupuestales durante el Ejercicio Fiscal, razón por la cual la SEV se ve imposibilitada a realizar una planeación con metas y objetivos si se desconoce el destino de los mismos. Si la SEFIPLAN desde la elaboración de los anteproyectos de presupuesto notificara el destino de los mismos, sí se podría tratar de establecer una planeación y cuantificar las poblaciones atendidas”.

“En los recursos del FAFEF que destina la SEFIPLAN a la SEV, no se utiliza ninguna metodología para cuantificar a las poblaciones, toda vez que éstos los van otorgando mediante ampliaciones presupuestales durante el Ejercicio Fiscal y se van aplicando para cubrir parcialmente las nóminas estatales, ya que el



monto que autorizan es insuficiente para cubrir la totalidad de la misma y regularmente se ejercen en la partida 1102 de Sueldos y Salarios”.

“En el caso de la Secretaría de Educación se podría identificar a la población atendida como el número de trabajadores que se vieron beneficiados con el pago de sus salarios, toda vez que estos recursos se aplicaron para pago de nómina en el capítulo 1000 "Servicios Personales".

Referente al presupuesto **original, modificado** comenta: *“La Secretaría de Educación de Veracruz no ha podido planear acciones, objetivos y metas desde la elaboración del anteproyecto de presupuesto para el ejercicio de los recursos del FAFEF, toda vez que de acuerdo a lo señalado en el Artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, considera nueve diferentes rubros, dentro de los cuales está la educación pública. Al llegar los recursos a la SEFIPLAN es ésta quien determina el destino para el ejercicio de los mismos, los cuales va ministrado mes con mes a la SEV, por tal razón no se ha podido hacer una debida planeación, ya que como la propia ley lo señala, son para saneamiento y fortalecimiento financiero de las Entidades Federativas”.* **Presupuesto ejercido 2015 fue de \$2,109,764,424.00.**

- **Anexo II y IX**

En referencia a la normatividad aplicable al Fondo, **se considera suficiente la evidencia aportada tanto federal, como estatal y además presentan un ACUERDO entre ambas instancias**, *“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.”* Consulta a través de:

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

Anexo IX. Respecto a la propuesta de modificación a la normatividad del Fondo, proponen:



En la **Ley de Coordinación Fiscal Dice:** Artículo 47. Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

I.

II.

...

VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y

IX...

Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las mismas y a las regiones que conforman. Para este fin y con las mismas restricciones, las Entidades Federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores. Las Entidades Federativas deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe trimestral detallado sobre la aplicación de los recursos a más tardar 20 días naturales después de terminado el trimestre.

Problemática Generada: Los Recursos enviados por la SEFIPLAN a la Secretaría de Educación para el pago de la Nómina Estatal fueron observados por la Auditoría Superior de la Federación por dos ejercicios fiscales, observando que el Gobierno del estado destinó recursos del fondo para el pago de servicios personales por concepto de sueldos y salarios, erogaciones que corresponden a gasto corriente, lo anterior en incumplimiento del artículo 47, fracción VIII y último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal.

Se recomienda decir: Sea más específico este artículo para los conceptos en los que se puede o no aplicar el recurso en Educación Pública, toda vez que al



mencionar que pueden ser adicionales a los recursos locales aprobados, pueden causar confusión.

Efecto esperado: “Que los recursos del FAFEF puedan ser aplicados en Nómina Estatal”.

- **Anexo III**

Proceso de Planeación

Referente a como ocurre el proceso de planeación, actores claves que interviene para la planeación estratégica, insumos, validación, documentos que se producen en la planeación estratégica la ejecutora señala “*No se realiza una planeación en el FAFEF debido a que es la SEFIPLAN la que determina el destino del recurso y no notifica a esta Secretaría si enviará o no el recurso, ya que según el Art. 47 de la Ley de Coordinación Fiscal considera nueve diferentes rubros en lo que puede ser utilizado el recurso, entre ellos educación pública*”.

Para los criterios de focalización para determinar las poblaciones potencial y objetivo a beneficiarse, la existencia del FAFEF está sustentada en el grado de fortalecimiento a la estructura financiera de las dependencias de la Administración Pública Estatal a la cual está destinado, por lo tanto, más que estar enfocado en beneficios sociales para poblaciones definidas, su lógica y naturaleza se inclina más hacia la focalización de áreas de gasto prioritarias para mantener el balance financiero en las dependencias, independientemente si se destina a la educación, la infraestructura o la deuda pública, entre otros rubros que contempla la LCF. En el caso de la Secretaría de Educación se podría identificar a la población atendida como el número de trabajadores que se vieron beneficiados con el pago de sus salarios, toda vez que estos recursos se aplicaron para pago de nómina en el capítulo 1000 "Servicios Personales".

Retos respecto al proceso de planeación estratégica es: ***Conocer desde la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos si la SEFIPLAN***



destinará los recursos del FAFEF a la SEV para poder establecer una planeación real de los mismos.

No se cuenta con financiamiento adicional, ni indicadores que evalúen la programación y presupuestación, no hay una meta específica del fondo, la MIR no contempla un indicador de servicios personales, solo uno referente a lo ejercido contra lo autorizado.

Restos del proceso de programación y presupuestación son: **Lograr que la SEFIPLAN informe sobre la asignación desde el Anteproyecto de Presupuesto.**

Referente a presentar Flujoramas, no se realiza planeación con los recursos del FAFEF.

Proceso de Administración

Referente a sí los recursos son transferidos a la entidad de acuerdo con los montos y las exhibiciones pactadas con los montos y las exhibiciones pactadas con la federación, existe un calendario de ministración federal donde realiza dos radicaciones por mes (Acuerdo para la distribución y calendarización para la ministración de los recursos del ramo 28 y 33), es enviado a la SEFIPLAN y además el proceso de transferencias es llevada a cabo por la SEFIPLAN, mediante ampliaciones presupuestales.

Referente a las Garantías, sanciones por incumplimiento y mecanismos financieros de pago; de acuerdo a lo establecido en los art. 238, 239, 240, 241, 242, 243 y 244 del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señalan que es la SEFIPLAN quien establece los Lineamientos Generales para el otorgamiento de Pólizas de Fianzas no fiscales en los actos de contratos que celebren las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así mismo en caso de pagos se establece en el art. 233 del mismo Código que es la Tesorería de la Secretaría de Educación quien efectuara los pagos de las obligaciones y asesorías a cargo del Gobierno del Estado.



Referente a los restos de operar recursos de acuerdo a la programación y presupuestación y retos en las transferencias de recursos, no hay programación del recurso debido a que SEFIPLAN no informa que la secretaría recibirá el recurso.

Los Flujoqramas no son del proceso de administración del Fondo.

Proceso de Ejecución

El proceso para emitir pagos es que los pagos son realizados por la SEFIPLAN, de acuerdo al art. 233 del Código Financiero para el Estado de Veracruz. Los sistemas informáticos para controlar la emisión de pagos es utilizado por la Secretaría para hacer las afectaciones presupuestales toda vez que quien realiza los pagos es la SEFIPLAN debido a que es el administrador del Sistema tal y como lo establecen los "Lineamientos relativos al funcionamiento y Operación del Sistema Integral de Administración Financiera del estado de Veracruz" en su art. 5.

Existe un procedimiento para pagos a proveedores y terceros y el recurso del FAFEF es complementario a los recursos estatales, toda vez que éste es proporcionado mediante ampliaciones presupuestales por la SEFIPLAN.

La ejecutora dice que existen áreas de oportunidad y mejora al proceso de administración, pero no las menciona.

Referente al Flujoqrama del Proceso de Administración, la SEV refiere que no ejecuta pagos a proveedores, el recurso es aplicado a capítulo 1000.

Proceso de Gestión

El proceso de supervisión y control es: a través del Órgano Interno de Control y Contraloría General del Estado; y los mecanismos utilizados para el seguimiento de acciones asociadas a los recursos del Fondo corresponden al Órgano Interno



de Control, el Órgano de Fiscalización Superior; y por la Secretaría de Finanzas y Planeación a través de la Evaluación Específica del Ramo 33.

Los sistemas de información y los indicadores de supervisión y control del Fondo, comenta que: los sistemas autorizados para el desarrollo de las actividades pueden ser verificados en la página web de esta Secretaría www.sev.gob.mx, **se realizó una consulta en dicho link apartado de Sistemas y no se encontró evidencia que sean indicadores de supervisión o control del Fondo.**

Referente a qué tipo de información asociada al ejercicio del Fondo es concentrada y sistematizada, se menciona que el Sistema Integral de Recursos Humanos, Sistema para el Control de Plantillas, Sistema para el Control de Correspondencia Institucional y el Sistema para el Control de Bienes Patrimoniales, así como el Sistema de Integral de Administración Financiera implementado por el Gobierno del Estado de Veracruz (SIAFEV) y la información es validada por el Director de Tecnologías de Información de la SEV.

Reto en materia de supervisión y control es el desfase en los procesos administrativos debido al volumen que se genera en la secretaría, así como el solicitado a otras instancias y ese desfase es una de las principales irregularidades observadas y quejas recibidas sobre los procesos.

Referente a cuáles son los mecanismos de validación de la información y dificultades para el seguimiento y control extremo, la SEV manifiesta que es a través de auditorías practicadas a esta Secretaría, **pero no manifiesta las dificultades para el seguimiento y control extremo.**

El gasto es aplicado en el capítulo 1000 y no hay subejercicio debido a que es utilizado en su totalidad para pago de Nómina.

Se presenta un Flujoograma de Solventación de Observaciones de Auditoría, no del proceso de Gestión.