



VERACRUZ  
GOBIERNO DEL ESTADO

iUP INSTITUTO  
UNIVERSITARIO  
PUEBLA



# FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y EL GASTO OPERATIVO (FONE) 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 la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)**, con la información proporcionada por la **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 se puede consultar a través de: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/PAE-2016-firmado.pdf>

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

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



<http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2016/03/TDRs-para-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: *“Apoyar a las Entidades Federativas para que cumplan sus funciones en materia de educación básica y normal.”*

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”



Del Programa e Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado no especifican de manera detallada la alineación respectiva.

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

Se considera a la población potencial a la población en edad normativa entre 3 y 14 años, es decir es la población que por sus características de edad y grado de conocimiento solicita prestación del servicio educativo. Como población objetivo se considera a la población inscrita al inicio de cursos, en los niveles correspondientes a la educación (preescolar, primaria y secundaria), la población atendida queda especificada de la siguiente manera 111,885 docentes y 1,075,456 alumnos al final del curso.

**El Presupuesto ejercido 2015 fue de \$25,785,696,629.42.**

El principal destino de los Recursos es “*El Pago de Servicios Personales y Gasto de Operación*”.

- **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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376981&fecha=23/12/2014)

“Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) 1992”. Se puede consultar en:



<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>

- **Anexo III**

### **Proceso de Planeación**

**Se comenta de manera general como se da el proceso de Planeación Faltó la explicación de cómo ocurre el proceso de planeación de las estrategias y acciones a desarrollar con los recursos del Fondo, toda vez que la respuesta presentada es insuficiente.** Están definidos los actores clave y áreas que intervienen en la planeación estratégica. Referente a la información o documento que sirven como insumo para la planeación estratégica presentaron evidencia del Anteproyecto de Presupuesto, Presupuesto de Egresos, Lineamientos para Gastos Personales y de Operación del FONE y la Ley de Coordinación Fiscal, **se considera que faltaría enunciar más documentos de consulta** para garantizar una mejor planeación estratégica.

Referente al documento que se produce durante la planeación estratégica se menciona al POA 2015 de SEV autorizado por la SEFIPLAN y la Matriz de Indicadores, sin embargo **no existe evidencia o firma de que efectivamente sea validado por SEFIPLAN.** Sobre el mecanismo de validación de la planeación estratégica responden que es mediante el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), **sin explicar o documentar como es el mecanismo y si son indicadores de qué manera ocurre.** Los criterios de focalización coinciden con las definiciones de población potencial y objetivo.

Los principales retos del proceso de planeación estratégica son que los recursos se autoricen en cuanto a las necesidades de los Programas del Fondo. Están identificados los subprocesos de programación y presupuestación. No se cuenta con fuentes adicionales de financiamiento. Los indicadores del Fondo son de Desempeño y Eficiencia. Hay congruencia entre la percepción sobre la factibilidad y pertinencia de las metas, indicadores y objetivos, manifestando el



ejecutor que siempre y cuando SEFIPLAN instrumente medidas necesarias para agilizar la entrega total de los recursos del FONE.

Los principales retos que se identifican durante los procesos de programación y presupuestación de los recursos del Fondo para cubrir las necesidades de cada uno de los programas con los recursos asignados en el Proyecto de Presupuesto.

### **Proceso de Administración**

Se menciona que los recursos sí son transferidos a la entidad de acuerdo con los montos y las exhibiciones pactadas con la federación y además explica el proceso de transferencias, la bancarización de los recursos, los montos y las exhibiciones pactadas con la federación.

La ejecutora menciona que no le aplica el establecimiento de garantías y sanciones por incumplimiento. Referente a la correspondencia de programación y presupuestación con la operación real, explican que el presupuesto autorizado a los Gastos de Operación son calendarizados en el ejercicio fiscal, los cuales se han ejercido de acuerdo a su POA de cada uno de los programas de la Secretaría, realizando transferencias , recalendarizaciones o altas de partida para su autorización del Dictamen Presupuestal (DSP) y Registro de Procedimientos de Adquisición e Inversión (RPAI), para que los gastos que se generen puedan ser afectados en el SIAFEV. En cuanto a los servicios la SEFIPLAN autoriza a inicio del Ejercicio Fiscal el DSP del total de los recursos asignados a este capítulo. En su opinión SEV explica que debido a que los recursos no son radicados en tiempo y forma por la SEFIPLAN, el recurso presupuestal se recalendariza a los meses según necesidades y los retos de ambas es en su opinión el crecimiento exponencial en la demanda de servicios de educación por parte de la población veracruzana con los recursos asignados a la entidad en contraste con la asignación presupuestal y el retraso en la transferencia parcial de los recursos por parte de SEFIPLAN.





El resto en cuanto a las transferencias es principalmente el desfase en la transferencia de recursos a SEV y que las mismas no se lleven a cabo al 100%.

### **Proceso de Ejecución**

**La ejecutora cuenta con el Sistema Integral de Recursos Financieros (SIREFI).** No existe algún tipo de adquisición que no sea pagada por parte de las oficinas centrales, aunque se está sujeto a que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz realice la entrega de los recursos para poder realizar los pagos con oportunidad.

La consideración de la ejecutora referente a las áreas de oportunidad y mejora destaca, la imperiosa necesidad para que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz (SEFIPLAN), instrumente las medidas necesarias para agilizar la entrega total de los recursos del FONE y estar en condiciones de ejecutarlos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

### **Proceso de Gestión**

El proceso de supervisión y control es: *Se analiza mensualmente la Suficiencia Presupuestal asignada a cada uno de los programas en el concepto de Gasto de Operación y Servicios Personales, así también se verifica que los recursos se vayan ejerciendo, debido a que trimestralmente se realiza la captura del destino de los recursos en el Sistema Aplicativo del portal de la SHCP.*

Para los mecanismos del seguimiento a las acciones asociadas a los recursos del Fondo, toda acción se solicita ante la SEFIPLAN y la SEP, mediante oficios de solicitud de acuerdo a las necesidades, para realizar las consultas de Suficiencia Presupuestal, así como afectaciones del gasto es a través del Sistema de Integración Financiera del Estado. Se presentó evidencia en el Portal Aplicativo PASH de la SHCP. **Referente a los sistemas de información y los indicadores para la supervisión y control, resulta improcedente la respuesta**



**toda vez que nada tiene que ver la respuesta, se deben mencionar los sistemas y enlistar los indicadores y presentar el soporte documental.**

Con lo que respecta a la información asociada al ejercicio del Fondo que es concentrada y sistematizada, el SIAFEV emite un reporte por partida, capítulo, por función y programático de acuerdo al ejercicio fiscal que se solicite, así como reportes de consulta por fondos disponible o por cuenta y los estados financieros.

Los sistemas de información de FONE son validados por SEFIPLAN. Manifiestan que el principal reto en materia de supervisión y control es: El recurso correspondiente a la nómina subsidiada no es cubierta en su totalidad con la aportación Federal (FONE) en cada ejercicio fiscal, por lo que es necesario solicitar a la SEFIPLAN una ampliación presupuestal con otra fuente de financiamiento, para realizar su afectación presupuestal. Siendo así un reto la captura trimestral del Portal Aplicativo de la SHCP, debido a que en Servicios Personales de nómina subsidiada existe subejercicio, siendo autorizada por la SEFIPLAN con otra fuente de financiamiento a finales de año, mientras tanto durante la captura trimestral se tienen que reportar las diferencias del subejercicio a servicios personales FONE o gastos de operación, de acuerdo a lo ministrado por la SEP.

El ejecutor manifiesta que las principales irregularidades son los desfases en los procesos administrativos, por la falta de transferencia de los recursos del FONE, de la SEFIPLAN a SEV.

Los mecanismos de validación de la información y dificultades para el seguimiento y control interno son en cuanto al gasto de Operación donde existe un área de fiscalización de la comprobación de los mismos, referente al seguimiento y control.

A opinión del entrevistado, los principales retos sobre el subejercicio de recursos es el instrumentar las medidas necesarias para asegurar la oportuna autorización de la ampliación presupuestal con otra fuente de financiamiento para cubrir el gasto corriente.



## **Proceso de Coordinación Interinstitucional**

Se cuenta con coordinación intra e interinstitucional para la operación del Fondo. **Referente a las áreas con las que se enfrentan mayores retos en materia de coordinación es la Subsecretaría de Egresos de la SEFIPLAN.** Los mecanismos utilizados para transmitir información y comunicarse entre las dependencias y las áreas involucradas en la operación del Fondo es a través de por medio de documentales, telefónicos y correos electrónicos.

Las ventanas de oportunidad para mejorar la coordinación interinstitucional, la transmisión de información y la comunicación sobre la operación de los recursos asociados al Fondo, para la ejecutora es que en cada una de las etapas que integran el proceso de operación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (Planeación, Administración, Ejecución y Gestión), se presentan aspectos susceptibles a mejorarse. Mejores flujos de intercambio de información, mejor coordinación de tareas, aprovechar las capacidades (materiales y humanas), maximizar resultados y reducir costos, mayor compromiso, mejor toma de decisiones y reducir los riesgos de vacíos áreas desatendidas.

- **Anexo VI**

La SEV no requisitó el anexo VI, y solo agregó como parte de la evidencia documental la MIR que se reporta al SFU

- **Anexo VIII**

No fue presentado por la ejecutora

La ejecutora no presentó ficha de identificación y equivalencia de procesos.

### **Recomendaciones**

- ✓ Proponer una mejora al Proceso de Planeación, elaborando correctamente los diagramas de flujo que sustenten el proceso.



- ✓ Proponer una mejora al Proceso de Gestión, elaborando correctamente los diagramas de flujo que sustenten el proceso.
- ✓ Proponer una mejora al proceso de Coordinación Interinstitucional, elaborando correctamente los diagramas de flujo que sustenten el proceso.
- ✓ Realizar una propuesta que defina correctamente los procesos y subprocesos que intervienen en la Gestión del manejo de los recursos del Fondo.



**SEFIPLAN**

SECRETARÍA DE  
FINANZAS Y PLANEACIÓN  
DEL ESTADO DE VERACRUZ

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