



SEFIPLAN
SECRETARÍA DE
FINANZAS Y PLANEACIÓN
DEL ESTADO DE VERACRUZ

Evaluación específica Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)

Ejercicio Fiscal
2013



ÍNDICE

1. Introducción	3
2. Características generales del Fondo.	6
3. Valoración nominal del Fondo	10
4. Valoración ordinal del Fondo.....	14
Sección 1. Alineación estratégica y programática	14
Sección 2. Normatividad	19
Sección 3. Cobertura y complementariedad	21
Sección 4. Información para la eficacia	26
Sección 5. Elementos sobre la eficiencia	32
Sección 6. Administración y gestión	36
Sección 7. Resultados obtenidos	40
5. Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	47
6. Conclusiones y recomendaciones.....	48
7. Anexos	
A1. Principales fortalezas, retos y recomendaciones	52
A2. Valoración final del Fondo	54

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 Mexicanos¹; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)² y su Reglamento en el Art. 303; la Ley de Coordinación Fiscal³ (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 presupuestación⁵ así como los Lineamientos para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño del estado de Veracruz⁶.

El objetivo general de la evaluación es analizar los resultados obtenidos mediante el ejercicio de los recursos federales transferidos al estado de Veracruz y, en su caso, a los municipios, 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 persiguen alcanzar identificamos los siguientes: 1) Identificar la orientación estratégica y programática del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISE) 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

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 49.

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>

esté coordinada por una instancia técnica independiente de las instituciones que lo ejerzan y que se haga con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

A fin de unificar algunos términos utilizados durante esta evaluación se definen los siguientes conceptos:

- **Aportaciones Federales:** Los recursos federales a que se refiere el Capítulo V de la LCF, transferidos a las entidades federativas y, en su caso por conducto de éstas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- **Dependencia coordinadora del FISE:** Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- **Indicador de desempeño:** La expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas.
- **MIR** o Matriz de Indicadores para Resultados: Herramienta de planeación estratégica que establece los objetivos del Programa Presupuestario y su alineación con aquéllos contenidos en los instrumentos de planeación que correspondan; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos, incluyendo los factores externos al programa que influyen en el cumplimiento de los objetivos y permite evaluar el avance y examinar el desempeño de tales programas.
- **MML** o Metodología del Marco Lógico: Herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines; facilitar el proceso de conceptualización y diseño de programas, y fortalecer la vinculación de la planeación con la programación
- **Recursos federales transferidos:** Los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de los Fondos de Aportaciones Federales, Subsidios o Convenios.
- **Sistema de Formato Único:** Aplicación electrónica para reportar la información sobre el ejercicio, destino, resultados obtenidos y evaluación de los recursos federales transferidos.

Adicionalmente, las siguientes siglas tienen un uso intenso en el documento:

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FISE: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

FISM: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LCF: Ley de Coordinación Fiscal.

PVD 2011-2016: Se refiere al Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016

PV-DS. Se refiere al Programa Veracruzano de Desarrollo Social 2011-2016

SEFIPLAN: Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

En cumplimiento a lo establecido en los Términos de Referencia de la presente evaluación, el presente documento contiene la **“Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE): Hallazgos Finales”**. En el capítulo 1 se presentan las características generales del FISE; 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 la evaluación.

2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO.

El FISE es uno de los ocho fondos que forman parte del Ramo 33⁷, con este fondo se transfieren recursos a estados y municipios, los que *“se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria”*. (LCF. Art. 33, extracto)

La LCF (Art. 33) especifica el destino posible de acuerdo a la siguiente categorización:

FAIS Estatal (comúnmente identificado como FISE): Su destino debe ser el financiamiento de obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal que beneficien preferentemente a la población de los municipios y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

FAIS Municipal (comúnmente identificado como FISM); Su destino debe ser la provisión de diversos servicios: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud y/o educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural.

El fondo operó hasta 2013 como un mecanismo de financiamiento a estados y municipios para el desarrollo de obras y acciones que beneficiaran a sectores de la población que cumplieran las condiciones de rezago social y pobreza extrema⁸.

El principal objetivo nacional con el que está vinculado el fondo es la meta II del PND⁹: que propone *“... enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales... a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamientos, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna...”*, que son los destinos aprobados para la inversión de los recursos del FISE.

A nivel estatal el principal objetivo del PVD 2011-2016¹⁰ con el que está vinculado es: *“II. 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”*, entre sus estrategias está el

⁷ La LCF (Cap. V) define la operación del ramo 33 y las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, entre otras educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas, los municipios, seguridad pública, así como educación tecnológica y de adultos.

⁸ En los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicados en el DOF el 14 de febrero de 2014 ahora se señala que *“deberán beneficiar directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social”* y precisa que los recursos se deben utilizar *“para la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales identificadas en el Informe Anual”*.

⁹ DOF del 20 de mayo de 2011. Pág. 21, de la segunda sección.

¹⁰ Plan Veracruzano de Desarrollo, pág. 48. Objetivo 2.

programa Adelante, así como esquemas de planeación y ejecución de obras bajo directrices que promuevan el desarrollo regional y el combate a la pobreza.

Para los ejecutores de gasto estatales hay objetivos específicos, por ejemplo, para CAEV es la estrategia 4.4.2 del PND¹¹ y el objetivo 3 del Programa Nacional Hídrico¹². SEFIPLAN señala el apartado II.1 del PND y la fracción III.1 del PVD 2011-2016 que se refiere al desarrollo social y a reducir rezagos sociales, así como al combate a la pobreza extrema. Salud aporta la línea de acción 6, de la estrategia 2.3.3 del PND¹³.

Es muy importante resaltar lo siguiente, el fondo no proporciona bienes o servicios directos a la población que resulta beneficiaria, sino que aporta recursos financieros a estados y municipios para que éstos realicen obras y acciones que mejoren las condiciones de vida de los beneficiarios, las que se realizan a través de los ejecutores de gasto, tanto estatales como municipales.

Para la focalización de los apoyos, el fondo dispone que se destinen a la población que se encuentra en condición de rezago social y pobreza extrema, para lo que utiliza información de CONEVAL y de INEGI para establecer estas poblaciones. En las evidencias documentales no hay información que permita conocer cómo lo hace cada ejecutor estatal, sin embargo se identificó un documento emitido por la SEDESOL estatal que señala que atienden a las etapas de planeación, programación, ejecución, seguimiento, control, transparencia y rendición de cuentas de estos recursos¹⁴, son de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública estatal que ejercen recursos FISE.

En las premisas se establece que deben identificar obras de infraestructura que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema de una región o más, anexa una estructura programática específica, prohíbe destinar recursos a gasto corriente¹⁵, integrar proyectos que atiendan a demandas planteadas por la población en condición de pobreza extrema y rezago social, elaborar una ficha técnica por cada obra o acción y seguir la metodología del Índice FISE.

Se realizaron entrevistas con los responsables de la ejecución del gasto de estas instancias, para conocer la forma como se ejercieron los recursos del FISE, el resultado se presenta en la valoración nominal de este fondo.

¹¹ Es relativa a implementar un manejo sustentable del agua.

¹² Se refiere a fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento

¹³ “Fomentar el desarrollo de infraestructura y la puesta en marcha de unidades médicas móviles y su equipamiento en zonas de población vulnerable”

¹⁴ SEDESOL estatal. “Criterios para la operación del Fondo de Infraestructura Social Estatal, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. Art. 1

¹⁵ Ídem. Art. 9, donde también está la salvedad de un máximo de 3% para supervisión y control de las obras.

Dada la diversidad de entidades estatales y municipales ejecutoras del fondo y que la SEDESOL es la dependencia coordinadora del fondo, para esta evaluación se utiliza básicamente la información que aporta la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Veracruz, la que se complementará o contrastará con la que aportaron las otras dependencias ejecutoras del fondo

Dentro de los aspectos de mejora para favorecer los resultados que se obtienen con el fondo se debe mencionar a la conveniencia de designar a algún coordinador del FISE, sin que esto implique establecer alguna relación jerárquica ni invadir alguna atribución estatal ni municipal, que pueda acopiar la información relevante de todos los ejecutores y presentarla públicamente.

Otra área de mejora se refiere a identificar el tamaño del problema en cada una de las áreas relevantes, por ejemplo, agua y saneamiento; salud; educación; vivienda; electrificación; comunicaciones, etc. a fin de contar con un horizonte de trabajo claro que permita conocer los avances específicos en cada campo y, en su caso, potenciar posibles obras y acciones conjuntas en beneficio de comunidades que cumplan con los requisitos planteados por el fondo.

Algunos conceptos y definiciones relevantes para este fondo:

Carencias sociales¹⁶: Rezago educativo, Acceso a servicios de salud, Acceso a la seguridad social, Calidad y espacios de la vivienda, Servicios básicos en la vivienda, Acceso a la alimentación.

Índice de Rezago social. “...medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.”¹⁷ En la página web del gobierno del estado¹⁸ existe un mapa con información del 2010 por municipio y localidad.

Masa carencial. “...es establecida por el Índice Global de Pobreza, el cual es la suma ponderada de cinco indicadores que representan las siguientes variables: Ingreso per cápita del hogar. Nivel educativo promedio por hogar. Disponibilidad de espacio de la vivienda. Disponibilidad de drenaje. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar”¹⁹. La participación relativa del Estado de Veracruz en este Índice Global de Pobreza es la proporción de recursos de este fondo que recibirá el estado.

¹⁶ Criterios para la operación del fondo de infraestructura social estatal, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada en <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2014/02/Criterios-FISE-SFAI-v2.0.pdf>

¹⁷ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

¹⁸ Consultada en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/informacion-socioeconomica-por-municipio/indice-de-rezago-social/>

¹⁹ Coneval. “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública”. Págs.41y42.http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf

Persona en Pobreza¹⁶: la que tiene al menos una de las seis carencias sociales.

Persona en Pobreza extrema¹⁶. La que tiene tres o más carencias sociales y se encuentra debajo de la línea de bienestar mínimo.

3. VALORACIÓN NOMINAL DEL FONDO.

En esta sección se presentan los aspectos relevantes de las entrevistas realizadas con los ejecutores estatales del gasto (Desarrollo Social, Agua, Salud y Obra Pública) acerca de cada uno de los temas de investigación abordados.

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 identificó que los ejecutores estatales tienen bien identificado el uso y destino que deberán de darle a los recursos, entre ellos el realizar obras y proyectos encaminados a la naturaleza de su dependencia, sujetos a las limitantes del FISE. Se menciono que más de la mitad de los municipios son marginados y presentan un alto grado de rezago social, por lo que existe una gran demanda de obras y acciones por atender. Al hacer referencia al principal destino que se le da a las aportaciones del fondo, todos citaron la misma normativa²⁰, así mismo coincidieron en las restricciones del fondo al establecer los conceptos de rezago social y pobreza extrema, ya que al no dar mayores elementos para una delimitación a dichos conceptos, se entra en un ambiente de interpretación, lo que complica establecer las poblaciones a las que habrá de beneficiarse.

¿Cuál es el problema social que los recursos del Fondo contribuyen a atender y qué tan prioritario es para el Estado resolver este problema?, aun cuando la ejecución del fondo FISE esta definida en la LCF, cada uno de los ejecutores estatales señala que el problema que atiende su dependencia es prioritario para el estado de Veracruz²¹, sin embargo, existe una estrecha relación entre cada uno de los ejecutores de acuerdo a la naturaleza de sus actividades, esto significa, que para poder ver los beneficios de estos fondos, es necesario que se trabaje coordinadamente, puesto que los objetivos van encaminados al mismo fin ya que sus actividades van correlacionadas. Para que Desarrollo social pueda hacer entrega de sus programas como pisos firmes y techos de laminas, requiere de accesos y caminos, de lo cual se encarga Obras publicas, por lo tanto es necesario que intervenga para poder conectar a esas poblaciones marginadas, sin embargo, se necesita

²⁰ Todos refirieron el art. 33 de la LCF, así como diversos ordenamientos para identificar las características que debe tener la zona donde se pretenda hacer alguna inversión con recursos del FISE, así como para valorarla y priorizarla.

²¹ Ya sea vivienda digna; agua y saneamiento; salud u obras públicas.

la intervención del área de Agua y saneamiento, para que antes de construir caminos, se instalen sistemas de drenaje y de agua, este supuesto, se da con base en las experiencias que ejercicio a ejercicio se presentan, y se coincidió que la demanda más común es mejora a viviendas: particularmente con drenaje, agua potable y electrificación, con este caso podemos entender como los recursos, a través de las diferentes ejecutoras, están encaminadas a contribuir y atender la problemática que se presenta en todas las zonas de marginación y rezago social que se presentan en el estado.

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. 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. Existen programas complementarios, que coadyuvan a el desarrollo y beneficio de todas las zonas que demandan estos beneficios, entre los programas mas importantes se encuentra el denominado “Cruzada Sin Hambre”, En este proyecto estratégico del Gobierno Federal, se integra la participación de todos los programas presupuestales con la finalidad de concurrir y reducir los niveles de pobreza, elevar la calidad de vida de la población, abatir el rezago de los servicios de salud integrando al Seguro Popular a aquellos que no cuentan con servicios de salud. Así mismo reducir el número de viviendas con piso de tierra, dotar de infraestructura social básica, y avanzar en alcanzar las metas de los Objetivos del Milenio propuesta por las Naciones Unidas. Así mismo se establece el programa “ADELANTE” el cual agrupará los programas sociales que tengan por objeto el cumplimiento de las metas y objetivos de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza, el cual tiene como objetivo disminuir la pobreza extrema de los municipios con mayores índices de marginación, este programa no es específico de SEDESOL, si no que es la coordinación de acciones en la que participan todas las dependencias del Poder Ejecutivo, por lo que no dispone de un presupuesto específico, ya que Adelante es la suma de todos los programas sociales existentes, operados por cada una de las dependencias, entre sus objetivos se establece: A) Ampliación para la cobertura total de salud a través del Seguro Popular, B) Construcción de piso firme de concreto al interior de viviendas, C) Dotación y distribución de agua potable en comunidades apartadas, D) Con el propósito de mejorar las condiciones de infraestructura y sanitarias, se realizarán obras de drenaje y alcantarillado y D) Habilitar caminos y acceso que permitan establecer vías de comunicación entre dichas poblaciones. Con base en lo anterior, podemos decir que entre las prioridades básicas demandadas por la población y que presentan mayor requerimiento, son las mejoras a la vivienda, con lo que se ayuda a la vez a la prevención de enfermedades, y vialidades que permiten el acceso a la población, coadyuvando a que puedan entrar otros servicios y/o apoyos.

¿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?, 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. Los ejecutores estatales mencionaron en la entrevista, de manera muy general, que las aportaciones que reciben por parte de FISE, representa entre un 70 y 85% de los recursos que como ejecutores, tienen presupuestado para atender los problemas de pobreza y rezago social, por ser esta la naturaleza de sus actividades, aunque también manifestaron que existen otros fondos que también se destinan a este propósito y que aun cuando no tienen la misma magnitud presupuestal, coadyuva y complementan las acciones para las cuales se destina el FISE.

Conocimiento en la aplicación del Fondo

¿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?, de acuerdo a lo manifestado en la entrevista realizada, el procedimiento de manera general comienza con la propuesta o anteproyecto²² tipo Programa Operativo Anual (POA), en el cual se incluyen todos los planes y acciones que se están planeando realizar en el ejercicio a iniciar, SEFIPLAN se encarga de consolidar y así mismo, una vez 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; cabe reconocer que existe el Subcomité Especial FISE, donde se presentan los proyectos que cada ejecutor estatal propone realizar en el año y se les da seguimiento para evaluar el grado de cumplimiento. 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 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, generando que los ejecutores se preocupen más de evitar una

²² Algunos ejecutores señalaron que lo envían al Congreso estatal, otros a SEFIPLAN

posible observación al momento de ejecutar las acciones con estos recursos que del mismo beneficio que puede generar la obra o acción implementada, esto puede afectar al proceso de planeación de las obras. El problema es que el supervisor debe aplicar criterios estrictos y previamente establecidos, sin embargo, en la práctica las zonas no siempre están claramente delimitadas y es complejo demostrar y explicar a personas que no están involucradas en la operación como a los auditores por ejemplo, los beneficios regionales que origina la obra y/o acción implementada en ese lugar, por lo tanto, se requiere que el proceso de evaluación se mejore y que se establezcan parámetros de medición reales a lo que en la práctica se presenta, así como reforzar los lineamientos de operación y aclarar algunos conceptos de la LCF acerca de la aplicación y uso de los recursos²³

Utilidad de la evaluación y ámbito de aplicación

Qué información serviría para tomar nuevas decisiones que mejoren la eficacia o eficiencia en la aplicación de los recursos del Fondo? , en relación a la pregunta anterior, los entrevistados señalaron que la información que presenta mayor importancia para ellos, es el tener identificadas las poblaciones Potencial y Objetivo, sin embargo, para poder delimitar ambos conceptos, se necesita en primera instancia, tener bien definidos los conceptos de rezago social y pobreza extrema, al igual, identificar las zonas en donde se encuentra mayor población con estas características, ya que los ejecutores, no cuentan con los mecanismos que permitan generar esta información propia, por lo que deben tomar como base, fuentes externas, como la información que presenta CONEVAL e INEGI, sin embargo, esta información no se actualiza constantemente, por lo que la planeación no es real, ya que año con año las cifras se incrementan, por lo que se programa con base a estimaciones.

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 realizó 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 entidades que hagan planeación de crecimientos urbanos futuros.

²³ Por ejemplo: No se puede asignar recursos a un hospital que no esté en una zona ZAP (Zona de Atención Prioritaria), aunque la población que atienda si lo esté; tampoco se puede hacer un camino en una zona no ZAP, aunque los extremos si lo estén.

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 3

Los recursos que se reciben de este fondo tienen como objetivo financiar obras y realizar acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que estén en condiciones de rezago social y pobreza extrema, con apoyo de dependencias como SEDESOL estatal, CAEV, Salud y SIOP, el art. 33 de la LCF establece el objetivo del fondo, en el se define el destino posible de los recursos del FISE, a nivel de tipo de intervenciones, así como las que pueden hacer sus componentes: FISE y FISM. SEDESOL estatal y CAEV aportan el Decreto por el que se establece el programa Adelante²⁴ que agrupa a todos los programas sociales de combate a la pobreza y es de observancia obligatoria para las dependencias del estado, cuyo Art. 1 dispone que se constituye “...con el objeto de combatir y abatir los factores asociados a la pobreza y marginación que aún se presentan en sectores de la población Veracruzana”. SEFIPLAN señala que es obligatorio que la iniciativa de inversión sea de beneficio interregional. CAEV agrega los lineamientos para administrar el FISE²⁵. En conclusión podemos decir que los ejecutores estatales conocen el objetivo y la aplicación de los recursos del fondo, aparte de tener bien identificada la fuente que regula el fondo.

²⁴ Gaceta Oficial 140, del 11 de mayo de 2011, los Arts. 1 al 5, 7 y 9. El Artículo 2 define que “...agrupará a los programas sociales que tengan por objeto el cumplimiento de las metas y objetivos de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza,...”. El artículo 3 dispone: “...es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado para articular e impulsar una política social integral... que propicie la participación activa de los tres niveles de gobierno, del sector empresarial; de la sociedad civil organizada y de la población beneficiaria.” El art. 5 constituye el Comité Estatal de Planeación y Seguimiento del Programa Adelante, integrado por secretarías tales como Finanzas y Planeación; Educación; Comunicaciones; Desarrollo Social; Salud.

²⁵ Lineamientos que establecen los criterios para la administración del fondo de infraestructura social estatal, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz

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

Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Como lo establece el art. 33 de la LCF, el fondo se transfiere recursos a estados y municipios para financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que estén en condiciones de rezago social y pobreza extrema. SEDESOL estatal señala la meta II del PND²⁶ denominada México Incluyente, cuyo enfoque está relacionado con los destinos de la inversión de los recursos del FISE, así mismo, relacionan el PVD 2011-2016²⁷, cuyo objetivo II establece: “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”; el mismo PVD tiene entre sus estrategias el programa Adelante, mismo al que se hace referencia en los objetivos del fondo. Tomando este sentido, para CAEV es la estrategia 4.4.2 del PND²⁸ y el objetivo 3 del Programa Nacional Hídrico²⁹. Salud aporta la línea de acción 6³⁰, de la estrategia 2.3.3 del PND. SIOP aporta el Programa Veracruzano de Comunicaciones³¹. Con esta relación entre PND y el Fondo, podemos determinar la vinculación que existe entre cada una de estas líneas de acción y como el Fondo, busca complementar e impulsar el que se puedan cubrir con estas líneas y objetivos establecidos.

²⁶ DOF del 20 de mayo de 2011. Pág. 21, de la segunda sección. Dice “... enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales... a través del acceso a servicios básicos, agua potable, drenaje, saneamientos, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna...”

²⁷ Plan Veracruzano de Desarrollo, pág. 48. Objetivo 2. Dice: “II. 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”

²⁸ Se refiere a Implementar un manejo sustentable del agua...

²⁹ Esta comisión puntualiza las estrategias 3.1, 3.2 y 3.3. se refiere a Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

³⁰ “Fomentar el desarrollo de infraestructura y la puesta en marcha de unidades médicas móviles y su equipamiento en zonas de población vulnerable”

³¹ Publicado en la Gaceta Oficial del 18 de abril de 2012. Folio 375

Pregunta 3. ¿Existe vinculación entre el objetivo del Fondo con objetivos del Plan Estatal de Desarrollo?

Respuesta abierta. No procede 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). Por su parte, las aportaciones que hace el FISE a estados y municipios son exclusivamente para³² *“...financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social... y en las zonas de atención prioritaria.”* Los ejecutores estatales señalan la vinculación en esta forma: La SEDESOL estatal: objetivo II del PVD: *“II. 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”*, una de sus estrategias es: *“Impulsar la estrategia integral Adelante...buscar la complementariedad de los programas estatales con los federales y municipales...”*; el art. 6º del decreto por el que se establece este Programa refieren al Capítulo III del PVD. Para CAEV la vinculación es con el PVD: punto V.2.2.i. Dar cobertura de los servicios de agua y saneamiento a toda la población de Veracruz independientemente de su ubicación en regiones rurales o urbanas. Salud señala el objetivo específico³³ *“ii. Brindar a todos los veracruzanos acceso a los servicios de salud”*. La vinculación programática se aprecia en las acciones similares propuestas por el PVD con las que tiene el FISE, en el caso de los ejecutores estatales se aprecia mayor especificidad en el destino de los recursos que reciben del FISE, pues su ámbito de actuación es más preciso. Del mismo modo, la SIOP muestra vinculación entre el objetivo del Fondo y el objetivo de la estrategia Adelante, que busca atender las necesidades de la población en condiciones de marginación y pobreza.

³² LCF Art. 33

³³ Plan Veracruzano de Desarrollo. Cap. III. Construir el presente un mejor futuro para todos. Pág. 81

Pregunta 4. ¿Existe vinculación entre los objetivos del Programa Estatal relacionado con el Fondo, con objetivos del Plan Estatal de Desarrollo?

Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Con el fondo se transfieren recursos a estados y municipios para financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que estén en condiciones de rezago social y pobreza extrema. SEDESOL estatal establece la vinculación con el Programa Veracruzano de Desarrollo Social (PV-DS)³⁴, cuyo objetivo: “2. *Incrementar el nivel de bienestar social mediante programas de combate a la pobreza*”, el que se desglosa en varias estrategias relacionadas³⁵; aporta dos indicadores (cada uno de ellos alineado con el PVD, así como con el objetivo 2 del PV-DS), el primero es “*Viviendas mejoradas con piso de concreto*” y el segundo “*Viviendas mejoradas con techos de lámina de zinc*”, por lo que hay vinculación programática. Para CAEV es con el Capítulo III del PVD, sección III.1.1.1 que establece “... 16.2 *por ciento carecen de drenaje o saneamiento*”³⁶. Es claro que al cumplir con el PV-DS se aporta al cumplimiento de los objetivos y metas del PVD 2011-2016. Del mismo modo, la SIOP hace referencia al Art. 1 del decreto por el que se crea el programa Adelante³⁷. Es importante relacionar cada una de las dependencias que ejercen recursos del FISE, ya que se busca que exista una relación y comunicación entre todas las dependencias ejecutoras, con la intención de que persigan y busquen atacar cada una de las líneas que se establecen en el PED.

³⁴ Programa Veracruzano de Desarrollo Social 2011-2016. Págs. 61, un extracto se incluye en el anexo 4.1; 80 (se refiere a viviendas con piso) y 81 (se refiere a Viviendas con techo)

³⁵ Por ejemplo, el primero es “Atender el rezago en materia de mejoramiento de vivienda”, que propone “Impulsar el programa de piso de concreto...”; “Promover la dotación de paquetes de materiales... en particular lo referente a techo de las viviendas”, entre otras acciones.

³⁶ Plan Veracruzano de Desarrollo. Pág. 46.

³⁷ Señala que el programa se constituye “...con el objeto de combatir y abatir los factores asociados a la pobreza y marginación que aún se presentan en sectores de la población Veracruzana”. Este programa es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades estatales que tienen por objeto cumplir metas y objetivos de la política de desarrollo social para el combate a la pobreza en el estado. En el anexo 1.1 hay un extracto.

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

No existe un documento que permita conocer las causas y efectos de los problemas del rezago y la pobreza señalados en el diagnóstico, sin embargo, SEDESOL estatal aporta el PV-DS, en cuyas páginas 13 a 58 hay un análisis sectorial FODA para el desarrollo social, el cual incluye información municipal, en donde se identifica a 15 municipios prioritarios para el programa Adelante, este documento presenta estadísticas que realizó el CONEVAL, realizando un cálculo de carencias sociales por entidad federativa y cuantificando la población que habita en viviendas con carencias en servicios³⁸, tales como falta de agua potable, drenaje, electricidad, piso firme, materiales precarios en la construcción de la vivienda, entre otros.

Para CAEV el diagnóstico está en el Capítulo III del PVD³⁹ así mismo y como documento referente, en los Planes Municipales de Desarrollo, se señalan las localidades y viviendas que no cuentan con agua potable, drenaje, viviendas sin piso firme o techo adecuado, con información de INEGI. Hay diagnósticos con las carencias de rezago social que presenta cada estado, con base en dichos estudios es que se establecen los importes del FISE, sin embargo este diagnóstico está por carencia, municipio⁴⁰ y localidad; hay cuantificación de la población que tiene cada una de esas carencias y su ubicación territorial, el diagnóstico se elabora para el plan de desarrollo estatal y los municipios que aportaron evidencia, con vigencia de 6 y 3 años, respectivamente. Sin embargo, no es suficiente no es posible establecer con exactitud el aumento o disminución de estas carencias, ya que los estudios no se realizan anualmente. Del mismo modo SIOP, basándose en la estrategia Adelante, identifica las zonas con mayor índice de rezago, y pueden delimitar cual es la población y las localidades con mayor índice de marginación.

³⁸ Por ejemplo menciona que 23.4% no cuenta con acceso al agua entubada, 20.3% a drenaje y 3.1% a electricidad, cabe destacar que en algunos casos esta información se desglosa a nivel de localidad.

³⁹ Plan Veracruzano de Desarrollo. Pág. 46, Capítulo III “Construir El Presente: Un mejor futuro para todos”, que contiene un diagnóstico de la situación del desarrollo social en el estado, por ejemplo la sección III.1.1.1 señala “*todavía 12.4 por ciento de las viviendas tienen piso de tierra y 16.2 por ciento carecen de drenaje o saneamiento*”

⁴⁰ En la investigación se localizaron 212 “Cuadernillos municipales”, uno por cada municipio, entre la información que contiene se incluye viviendas con carencias como falta de drenaje, agua potable, electricidad, piso firme, entre otras.

SECCIÓN 2. NORMATIVIDAD

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

La SEDESOL estatal señala⁴¹ la Ley General de Desarrollo Social, y la Ley 301 de Desarrollo social y humano para el estado y La Ley de Obras Públicas y Adquisiciones estatales. CAEV señala los puntos más relevantes sobre la regulación del fondo, establecidos en los lineamientos que establecen los criterios para la administración del fondo de infraestructura social estatal. Salud a su vez, señala sus lineamientos⁴². SIOP presenta como evidencia su POA anual, los que reiteran que el ejercicio de los recursos debe sujetarse a la normatividad de los fondos que se utilicen, de este modo se pudo determinar que la normatividad se tiene identificada, es del conocimiento de los servidores públicos y se evalúa su cumplimiento.

⁴¹ Menciona los Arts. 9, 13, 21 y 22 de la primera y 21 y 22 de la segunda que disponen que los municipios, entidades federativas y el poder ejecutivo federal establecerán políticas compensatorias y asistenciales; que la planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales, planes y programas estatales, Programa Nacional de Desarrollo Social y el PND; que en el PEF se establecerán las partidas específicas para dichos programas sociales, que no podrán usarse para otros fines.

⁴² “Lineamientos de la gestión financiera para la inversión pública”, SEFIPLAN. Consultados en <http://www.veracruz.gob.mx/comunicaciones/files/2011/08/22.-LINEAMIENTOS-DE-LA-GESTION-FINANCIERA-PARA-LA-INVERSION-PUBLICA.pdf>

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 1

Para el caso de SEDESOL estatal, existen lineamientos donde se definen las obras susceptibles de financiamiento, se dispone que cada unidad presupuestal es responsable de su planeación programación y presupuestación anual para *“aquellas erogaciones que contribuyan a ampliar la infraestructura social y productiva... además de contribuir con acciones para mejorar las condiciones de vida de su población”*⁴³. CAEV también señala la existencia del Índice de Elegibilidad y la Ficha Técnica, el Código Numero 18, en el cual se regulan aspectos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación de las acciones del gobierno, en sus artículos 158, 160 y 164. Sin embargo, no presentan la evidencia que permita identificar detalladamente los procesos y actividades para la ejecución de los procesos de gestión.

⁴³ “Lineamientos de la gestión Financiera de la Obra Pública”. SEFIPLAN. Gaceta Oficial del 31 de enero de 2011. Op. Cit. Art. 1, 23 y 24

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, las definiciones de personas en pobreza, en pobreza extrema y rezago social se detallan en los criterios para la operación del fondo⁴⁴ los que reiteran que los recursos FISE deben dirigirse a sectores de población con estas características, SEDESOL estatal señala que se deben orientar conforme a publicación de SEDESOL⁴⁵; así mismo, se tienen unos términos establecidos por CONEVAL⁴⁶ del cual se toman las definiciones del glosario de dicho documento⁴⁷, así como cuantificaciones de CONAPO por entidad federativa⁴⁸. CAEV cita tres fuentes con las que establece sus poblaciones⁴⁹, mismas que coinciden con las presentadas por Salud y SIOP.

Se identificaron reportes de actividades realizadas, que incluyen la meta anual para cada programa y la población beneficiada, que podría interpretarse como población objetivo y población atendida, respectivamente, esto como respaldo a lo anterior, para generar una idea de cómo es que se cuantifica y mide la población. Por lo que se puede decir que si se cuenta con la definición de personas en pobreza, pobreza extrema y rezago social así como información de la población: meta anual y población beneficiada.

⁴⁴ "Criterios para la operación del fondo de Infraestructura Social Estatal en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave".

⁴⁵ LCF. Art. 33-II. Dispone que el "Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios" se haga en el DOF a más tardar el último día hábil de enero, por SEDESOL federal.

⁴⁶ Indicadores de la medición de la pobreza en Veracruz, 2010-2012; Porcentaje y número de personas en los componentes de los indicadores de carencia social en Veracruz, 2010-2012. Se aprecia población vulnerable, en pobreza y con diversas carencias en el estado.

⁴⁷ Glosario de términos de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL, y aporta la liga, consultada en www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/prensa/6102.pdf, también indica que en su programa presupuestario 2013: Acciones de Combate a la Pobreza y Desarrollo Productivo en Localidades Marginadas se especifica "población objetivo: poblaciones en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social y principalmente que se ubican en Zonas de Atención especial por sus condiciones socioeconómicas, municipios considerados en el Programa Adelante considerados como los de menor IDH".

⁴⁸ En la documentación de CONEVAL y CONAPO que aporta se identifica la población total y por tipo de carencia (espacio en la vivienda, servicios básicos, seguridad social, salud, entre otros) y rezago (por ejemplo el educativo).

⁴⁹ Índice de rezago social a nivel localidad y marginacion.xlsx; Decreto por el que se emite la declaratoria de zonas de atención prioritaria para el año 2013 (2012_12_27_MAT_sedesol5a.docx y 2012_12_27_MAT_sedesol8a.docx); "INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010

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 2

Los ejecutores de gasto utilizan información de dependencias oficiales que cuantifican a la población con estas condiciones, así mismo, año con año, se establecen metas y objetivos, lo que permiten visualizar la población y/o universo por atender. La SEDESOL estatal señala que utiliza los indicadores de medición de la pobreza que publica el CONEVAL⁵⁰ 2010-2012 (población vulnerable, en pobreza, y con diversas carencias en el estado), cuantificaciones de CONAPO (población total e indicadores de rezago social por entidad federativa). CAEV y SIOP citan tres fuentes de donde toman sus poblaciones⁵¹. Con base en las fuentes citadas, podemos determinar que cada ejecutor tiene definidas sus fuentes de información, estas a su vez son de acceso público y cada una se actualiza de acuerdo a su propio mecanismo de operación, sin embargo no se tuvo evidencia documental que permita conocer los mecanismos con los que cada ejecutor del gasto identifique a sus poblaciones objetivo, tampoco se identificó en la evidencia aportada los criterios establecidos en la normatividad y/o en el diagnóstico para identificar a estas poblaciones, por lo que sus fuentes son de terceros, y sobre estas ellos establecen sus objetivos.

⁵⁰ Indicadores de la medición de la pobreza en Veracruz, 2010-2012; Porcentaje y número de personas en los componentes de los indicadores de carencia social en Veracruz, 2010-2012.

⁵¹ Índice de rezago social a nivel localidad y marginación.xlsx; Decreto por el que se emite la declaratoria de zonas de atención prioritaria para el año 2013 (2012_12_27_MAT_sedesol5a.docx y 2012_12_27_MAT_sedesol8a.docx); "INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010

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 2

En los criterios⁵² se define a que personas se deben dirigir los recursos. CAEV y SIOF presentan documentos con los que cuantifican sus poblaciones⁵³. SEDESOL estatal toma como base documentos que emite CONEVAL⁵⁴ donde cuantifica la población vulnerable, en pobreza, y con diversas carencias en el estado, al igual que de CONAPO respecto a población total e indicadores de rezago social por entidad federativa; aporta evidencias documentales de ambos y matrices de indicadores de varios programas presupuestarios⁵⁵, así mismo, manifiesta que los apoyos otorgados se cuantifican en el Padrón Único de Beneficiarios, que requisita cada dependencia para registrar al ciudadano a quien dio apoyo, como indica el programa Adelante, para lo cual se llena el formato de padrón único, en donde se detallan los aspectos generales de las familias beneficiadas. En la investigación se localizó información de CONEVAL con datos del INEGI, para 2000, 2005 y 2010⁵⁶, así como la página web del programa Adelante.

Los ejecutores estatales utilizan información de INEGI, CONAPO y CONEVAL para establecer su población potencial, sin embargo las cifras no se actualizan anualmente, por lo que se trabaja con cifras estimadas, además del crecimiento que se da en las poblaciones siempre es latente, por lo que existen variaciones en lo presentado con lo real. No se tuvo evidencia documental para conocer la metodología que utilizan las ejecutoras para cuantificar su población, únicamente citan las fuentes de información de población potencial ya que esta información es pública y se actualizan con la periodicidad de cada entidad generadora: INEGI, CONAPO y CONEVAL.

⁵² “Criterios para la operación del fondo de Infraestructura Social Estatal en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. SEDESOL estatal. Op. Cit. En el anexo 10 se incluye una imagen de la página con estas definiciones.

⁵³ Ley General de Desarrollo Social; Ley Estatal de Desarrollo Social; Criterios de Operación del FISE en el Edo.; INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010, CONAPO, Índice de Marginación por Entidad 2010

⁵⁴ Indicadores de la medición de la pobreza en Veracruz, 2010-2012; Porcentaje y número de personas en los componentes de los indicadores de carencia social en Veracruz, 2010-2012.

⁵⁵ Por ej.: Acciones de combate a la pobreza y desarrollo productivo en localidades marginadas, la que cuantifica la meta anual en términos de habitantes, a nivel de fin.

⁵⁶ Contiene población total; índice y grado de rezago social para diversas variables, tales como: analfabetismo, vivienda con piso de tierra, sin drenaje, energía eléctrica o agua pública, entre otras; a nivel de municipio y localidad

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 valoración ordinal.

En el caso de SEDESOL estatal, presenta sus matrices de indicadores de varios programas presupuestarios⁵⁷, en donde se cuantifica la meta anual en términos de habitantes a nivel de Fin, detallando por año y por meta, el avance que ha generado y el total de sus acciones. Los beneficiarios previstos de atender con recursos FISE en 2013 aparecen en un reporte concentrado por dependencia⁵⁸: Entre todos programan atender a un total de 3,017,687 beneficiarios. Esta cifra podría corresponder a la población objetivo en 2013, sin que haya evidencia que así lo afirme, tampoco se tuvo disponible evidencia que permita conocer la población potencial, ni la que fue atendida con recursos FISE.

Así mismo, la atención de las poblaciones objetivo que establece cada ejecutor, están sujetas a disponibilidad presupuestal, ya que inicialmente presentan un anteproyecto de POA, en el cual detallan y establecen el universo de población que se pretende atender, sin embargo una vez asignado el recurso a las ejecutoras, estas realizan una evaluación de aquellos proyectos que son elegibles para ser financiados en ese ejercicio, por lo que se genera un POA ajustado con la población finalmente atendida.

⁵⁷ Por ejemplo: Acciones de combate a la pobreza y desarrollo productivo en localidades marginadas

⁵⁸ SEFIPLAN. Subsecretaría de egresos. Reporte de marzo 2013 consultado en: <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2013/03/tf09-pae-fise-inicial-2013.pdf>; Secretaría de Comunicaciones: 160,394; Espacios educativos: 120; Comisión de Aguas: 93,187; SEDESOL: 584,275; Comisión de espacios de salud: 2,179,711; algunos son obras, otros personas, sistemas, hospitales, plantas de tratamiento, entre otras.

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 valoración ordinal.

SEDESOL estatal señala que no hubo complementariedad con otros fondos relacionados con los mismos fines del FISE. CAEV señala que la hay con Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la CONAGUA⁵⁹, Salud enuncia que si la hay, sin especificar con quien, de la cual no presenta evidencia documental a diferencia de la SIOP, quien establece que existe un convenio de colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, en cual comprende complementar los recursos para obras de infraestructura carretera que beneficien y permitan el desarrollo en zonas que existan asentamientos de este tipo, lo que sugiere posible complementariedad.

Los ejecutores estatales se coordinan para analizar la información y decidir en forma conjunta a través del subcomité FISE.

⁵⁹ Los programas invocados son: Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU). Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales. Programa de Agua Limpia. Programa de Tratamiento de Aguas Residuales.

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

Para dar un panorama general de cómo se registran los indicadores, es necesario mencionar que la SHCP dispone de ocho indicadores obligatorios para el FISE⁶⁰, uno es estratégico, los demás de gestión. Hay normatividad para el seguimiento⁶¹ y su difusión⁶², se alimentan con la información oficial que se reporta a la SHCP y se consideran pertinentes a los objetivos del fondo⁶³ debido a que miden el ejercicio de los recursos, la composición del gasto municipal en diversos rubros y la reducción de la masa carencial, sin embargo no hubo evidencia que permita conocer si están estructurados en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). SEFIPLAN aportó evidencia del indicador FISE⁶⁴ así como las fichas técnicas de los indicadores, en la investigación se identificó el informe al cierre del 2013 con siete de los indicadores obligatorios, aunque con muy poca participación de los municipios. Así mismo SEDESOL presenta evidencia, de cómo es la mecánica de trabajo para la captura de la información en el Sistema de Formato Único, el cual se hace a través de la SEFIPLAN, con toda la información que generan las unidades ejecutoras, por lo que el sistema al final, emite reportes de los fondos, de manera General.

⁶⁰ SHCP. Indicadores de Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33. 2009. Págs. 23-30.

⁶¹ LCF (Art. 85) dispone que el seguimiento debe hacerse 20 días después de terminado cada trimestre y difundirse. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 85-I y 110) dispone que la evaluación sea por indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el grado de cumplimiento de objetivos y metas.

⁶² SHCP. Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado. 2012. Consultada en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Sistema_Formato_Unico.pdf.

⁶³ Con el fondo se transfieren recursos a estados y municipios para financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que estén en condiciones de rezago social y pobreza extrema

⁶⁴ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. 4to trim 2013.

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

El fondo no cuenta con indicadores adicionales, sin embargo, algunos de los ejecutores estatales si, tal es el caso de SEDESOL estatal, quien aporta las fichas técnicas del programa presupuestario "*Combate a la pobreza y desarrollo productivo de localidades marginadas*", con sus indicadores, las fichas técnicas tienen estructura similar a la que siguen los indicadores obligatorios, incluyen meta anual 2013 y presenta el seguimiento acorde de todo el 2013. CAEV presentó las fichas técnicas de su programa presupuestario "*Infraestructura de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*" con sus indicadores, al igual que la matriz de indicadores del mismo programa, lo que pudiera servirle para evaluar los resultados de la aplicación del fondo. Para las demás ejecutoras estatales del gasto no se identificaron indicadores adicionales.

Existen indicadores adicionales de algunos ejecutores estatales de gasto, no son exclusivos para la evaluación del fondo, sino de algunos programas presupuestarios específicos; son del conocimiento de los servidores públicos relacionados con la operación del programa específico, pero no hay evidencia que sean de conocimiento de otros servidores públicos ni se tuvo evidencia del proceso que se haya seguido para generarlos.

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

Como parte de la evidencia presentada, SEDESOL estatal aporta la liga de la web estatal con la ficha técnica de los ocho indicadores federales del FISE⁶⁵ y aporta las fichas de 27 indicadores del programa presupuestario “*Combate a la pobreza y Desarrollo Productivo de Localidades Marginadas*”. Por su parte CAEV y SIOP anexan también los indicadores específicos de su programa presupuestario. Salud no presenta evidencia.

Las fichas de los ocho indicadores obligatorios tienen los conceptos requeridos, salvo definición y línea base; en los 27 indicadores del programa presupuestario de SEDESOL no se identificó la definición; cabe señalar que la mayoría de estos indicadores adicionales son informativos de avance en el ejercicio de recurso o en completar procesos administrativos y de supervisión, aunque hay uno que mide las láminas para techos entregadas, otro los pisos de concreto colocados en viviendas y uno más los paquetes de materiales de construcción entregados.

⁶⁵ http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2011/10/FICHA_TECNICA_FAIS.pdf.

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

SEDESOL estatal señala que la información que abastece a los indicadores se genera a través del Sistema de Indicadores de Evaluación del Desempeño (SIED), con la periodicidad programada, se cargan en el Sistema de Formato Único. La normatividad indica que el seguimiento sea trimestral⁶⁶; las fichas técnicas de ambos indicadores, obligatorios y adicionales⁶⁷, describen los medios de verificación y las fuentes de información⁶⁸. Entre los ocho indicadores obligatorios tres tienen definido seguimiento anual y otro decenal, los restantes cuatro son trimestrales. Respecto a los adicionales, tanto los que presenta SEDESOL como CAEV cuentan con la misma estructura y presentan sus medios de verificación y fuentes de información individuales. Se identificó la publicación del FISE 2013 al 4to trim⁶⁹; así como la publicación del FISM 2013 al 4to trim⁷⁰. La información que presenta CAEV sobre las fichas técnicas de su programa presupuestario sobre coberturas de agua, alcantarillado y tratamiento, vienen a complementar a los indicadores, además de estar validados por el INEGI, lo que aumenta el grado de confiabilidad de la información.

⁶⁶ LCF (Art. 85) dispone que el seguimiento debe hacerse 20 días después de terminado cada trimestre y difundirse en medios públicos, ya fueran electrónicos o impresos.

⁶⁷ Los 27 indicadores adicionales del programa presupuestario combate a la pobreza y desarrollo productivo en localidades marginadas tienen definidos seguimientos: bimestrales (3), trimestrales (15), semestrales (7) y anuales (2) Se aportaron diversas pantallas de captura de elementos del programa, tales como alineación de indicadores y cédula de control.

⁶⁸ En algunos casos es información de INEGI o CONAPO, en otros registros de la ejecutora, tales como avance físico-financiero o expedientes de los programas, información que también se reporta a SEFIPLAN o a SHCP.

⁶⁹ Consultada en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2014/03/tf09-pae-fu-shcp-iarf-ind-4tri-FAIS-estatal.pdf>.

⁷⁰ Consultada en <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/files/2014/03/tf09-pae-fu-shcp-iarf-ind-4tri-FAIS-mnipal.pdf>.

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

Con base en lo analizado, se determinó que se cuenta con los Criterios para la operación del FISE en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los que se dispone que el ejecutor estatal de recursos del FISE "deberá implementar procesos de seguimiento, control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas más eficientes". Para lo cual deberá de implementar indicadores obligatorios que midan la composición del gasto por tipo de obra, así como servicios básicos para el desarrollo de zonas con marginación, lo que es relevante, sin embargo estos indicadores no permiten conocer el grado de avance en cuanto a reducir la población en esas condiciones. Algunos indicadores adicionales miden acciones administrativas⁷¹, para el caso de SEDESOL, sus indicadores miden bienes proporcionados tales como láminas para techo, pisos de concreto, paquetes de materiales de construcción; que son más útiles para conocer los avances del programa presupuestario y contribuyen a reducir la población con carencias sociales. Los indicadores obligatorios son emitidos por la SHCP y los procesos de análisis de la problemática, consulta y concertación que haya seguido con las entidades federativas y municipios, proceso del que no se tuvo evidencia. Los indicadores adicionales son resultado del trabajo de SEDESOL estatal y CAEV -que también señalan que se deben cumplir los lineamientos⁷²- y se incorporan en la plataforma de SEFIPLAN, sin embargo, aun cuando cumplen con los indicadores obligatorios, estos no están diseñados para obtener información que permita medir el grado de avance y el impacto que ha tenido la aplicación de los recursos en las zonas beneficiadas.

⁷¹ Tales como expedientes integrados, recursos ejercidos, supervisiones realizadas, licitaciones, entre otras.

⁷² 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, publicados en la Gaceta Oficial el 31 de agosto de 2012.

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

De acuerdo a la evidencia presentada, la SIOP manifiesta que se cuenta con los Criterios para la operación del FISE en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los que se dispone que el ejecutor estatal de recursos del FISE "deberá implementar procesos de seguimiento, control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas más eficientes" estos, forman parte de los procesos de gestión para las actividades de Seguimiento; Evaluación y Rendición de Cuentas. CAEV y SEDESOL estatal señalan los lineamientos de la Gestión Financiera⁷³. Así mismo se presenta la minuta del subcomité especial FISE en la cual se presentaron los criterios para la operación del FISE en el estado⁷⁴, y cada ejecutor estatal presentó al mes de octubre, un corte de las obras y acciones realizadas de acuerdo a su programación de obras. Este comité tiene por objeto informar las modificaciones al programa inicial de obras y acciones financiadas con recursos del FISE por dependencia ejecutora, considerando que las obras y acciones estarán dirigidas al beneficio de las regiones que presentan la característica de rezago social y pobreza extrema.

⁷³ Lineamientos de la Gestión Financiera de la Obra Pública. Gaceta Oficial, número 33, del 31 de enero de 2011. Disponible en <http://www.veracruz.gob.mx/comunicaciones/files/2011/08/22.-LINEAMIENTOS-DE-LA-GESTION-FINANCIERA-PARA-LA-INVERSION-PUBLICA.pdf>

⁷⁴ Criterios para la operación del FISE, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Pág. 8. (Aprobados por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz el 16 de mayo de 2013) Consultados en <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2014/02/Criterios-FISE-SFAI-v2.0.pdf>. Disponen que el ejecutor estatal de recursos FISE "deberá implementar procesos de ...seguimiento, control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas más eficientes"

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 3

De acuerdo a la sesión de trabajo que se realizó por el Subcomité Especial del FISE, en la cual interviene SEDESOL, CAEV, SALUD y SIOP, se obtuvo la minuta de trabajo⁷⁵, en la cual se presentó a todos los ejecutores estatales, los criterios para la operación del FISE⁷⁶, los cuales se aprobaron por unanimidad, la misma incluye listado de todos los proyectos a realizarse por cada ejecutor estatal. Los criterios establecen una Ficha técnica⁷⁷ que requiere se siga la metodología del Índice FISE⁷⁸, la que requiere verificar que se destinen los recursos a lo que dispone la LCF, se tiene evidencia que los ejecutores tienen conocimiento de dicha información y esta es de acceso público. Los procedimientos son congruentes y encaminados a cumplir lo establecido en la LCF.

⁷⁵ Acta de la 1ra reunión del Subcomité especial del FISE del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz, del 16 de mayo de 2013, se observa que atendieron la reunión personal de SEFIPLAN y de las entidades: SEDESOL, Comunicaciones, Agua, Espacios educativos, Espacios de salud, entre otros. En el acta se lee: “III... se conmina a las dependencias participantes para que las obras y acciones sean en beneficio de la población en rezago y pobreza extrema...”, así como “IV... Con base en estos criterios se propone que las dependencias y entidades ejecutoras elaboren fichas técnicas de las obras y acciones incluidas en su propuesta de inversión, con el objetivo de acreditar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad establecidos en la legislación vigente para ser financiado por el FISE”

⁷⁶ Criterios para la operación del FISE, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Pág. 8. (Aprobados por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz el 16 de mayo de 2013) Consultados en <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2014/02/Criterios-FISE-SFAI-v2.0.pdf>.

⁷⁷ Los criterios precisan que es un resumen de la información contenida en los estudios que pide el art. 14 de los Lineamientos de la gestión Financiera de SEFIPLAN.

⁷⁸ “Índice FISE. Criterios de elegibilidad para obras o acciones básicas a financiarse con FISE”.

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

Respuesta cerrada. Nivel N/A.

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 estatales y municipales no se considera la posibilidad que se autorice el uso de estos recursos para el pago de servicios personales, sino exclusivamente al pago de obras y acciones que beneficien a la población que se encuentra en situación de rezago y pobreza extrema.

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.

Para los ejecutores, la normatividad no permite destinar recursos para el pago de servicios personales con el FISE ni con el FISM, por lo que no aplica el que se efectúen con base en una calendarización anual ni que estén difundidos a la población. Sin embargo para el caso de SIOP, se hace una aclaración, citada en el Art. 9 de los criterios⁷⁹ en donde dice *“Los recursos del FISE, en ningún caso, se podrán destinar para gasto corriente, salvo aquellos que se destinen para cubrir erogaciones por concepto de supervisión y control de las obras y acciones sociales básicas programadas, los cuales no deberán de exceder del 3% del costo programado”*.

⁷⁹ “Criterios para la operación del fondo de infraestructura social estatal, en el estado de Veracruz de Ignacio de la llave.

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 1

De acuerdo a la evidencia presentada, SEDESOL estatal señala que esta información se maneja a través del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV), que coordina la SEFIPLAN, sin embargo en la evidencia documental aportada no se aprecia a detalle la participación de otros fondos en 2013, sin embargo si detalla cuanto es el importe autorizado por sector federal y estatal, y cuanto es el importe tramitado para su liberación de ambas fuentes. CAEV anexa un estado de avance físico-financiero, al cierre de 2013 con todas las obras que realizó, así como un reporte de Avance físico financiero del programa de obras y acciones al 25 de noviembre de 2013, con todos los fondos que participaron conjuntamente.

En conclusión, podemos determinar que se conocen las asignaciones presupuestales originales, por las publicaciones en el Diario Oficial como en la Gaceta Estatal, se cuenta con evidencia de algunos informes de los recursos ejercidos en el año evaluación, sin embargo no todas las ejecutoras de gasto muestran información que permita identificar los montos asignados y lo realmente ejercido, tampoco se pudo identificar un desglose por capítulo de gasto.

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

Respuesta cerrada. Calificación 2

Para el caso de SEDESOL estatal, emitió sus criterios para la operación del FISE, además de apegarse a los criterios de elegibilidad para obras o acciones básicas de financiamiento con recursos de FISE⁸⁰ que obligan al ejecutor estatal que utilice estos recursos para los fines establecidos; además, para el seguimiento cuenta con el programa Adelante⁸¹, que tiene un comité de seguimiento y evaluación; así mismo, estos criterios contemplan la etapa de ejecución y control. SEFIPLAN señala que publicó lineamientos para la obra pública, que comprenden las etapas de control y seguimiento⁸². CAEV, presenta un estudio detallado, en el cual indica que su costo per cápita autorizado es de \$8,000.00 pesos por habitante beneficiado y cualquier desviación requiere aprobación de la CONAGUA, en este análisis, detalla y desglosa cuales son los costos por cada una de las acciones que realiza. Con estos análisis podemos determinar como se calculan los presupuestos asignables por obra. Con base en esto podemos determinar que se cuenta con normatividad para los procesos de seguimiento y mejora y esta es suficiente para dar seguimiento a las obras y acciones financiadas con los recursos del FISE, sin embargo no se identificaron mecanismos para evaluación de los procesos de gestión y cumplimiento.

⁸⁰ Criterios para la operación del FISE, en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Pág. 8. (Aprobados por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz el 16 de mayo de 2013) Consultados en <http://www.veracruz.gob.mx/desarrollosocial/files/2014/02/Criterios-FISE-SFAI-v2.0.pdf>.

⁸¹ Decreto de creación del programa Adelante. Publicado en la Gaceta Oficial del 11 de mayo de 2011: http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/ADELANTE/PDF/GACETA_ADELANTE.PDF

⁸² Lineamientos de la Gestión Financiera de la Obra Pública. Gaceta Oficial, número 33, del 31 de enero de 2011. Disponible en <http://www.veracruz.gob.mx/comunicaciones/files/2011/08/22.-LINEAMIENTOS-DE-LA-GESTION-FINANCIERA-PARA-LA-INVERSION-PUBLICA.pdf>, cuyo art 37 que se refiere al informe trimestral de avance físico-financiero, que debe enviarse a SEFIPLAN y sirve de base para cargar la información que requiere la SHCP en el Sistema de Formato Único, mediante el formato "AVAN", que debe requisarse por cada ejecutor estatal de gasto.

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 3

Con base en los resultados de las entrevistas, podemos determinar que los ejecutores estatales son independientes y cada uno tiene bien definidas sus actividades y sus poblaciones por atender, sin embargo existe el un Subcomité Especial FISE integrado por cada uno de los ejecutores en el cual se establecen lineamientos y mecanismos que permiten trabajar de forma conjunta y relacionada, dicho comité es una oportunidad de retroalimentación en donde cada ejecutor presenta su relación de proyectos programados y cubiertos para el ejercicio en revisión. En las entrevistas los ejecutores estatales señalaron que operan con la independencia que les otorga su área específica de responsabilidad, pero hay coordinación y consenso con el uso de recursos del fondo. Se cuenta con criterios para identificar si proyectos son susceptibles de recibir apoyo, fichas técnicas para valorarlos y priorizarlos, en el ámbito de la responsabilidad de cada ejecutora de gasto en el estado, ya que es el encargado de realizar los pagos para todas aquellas ordenes de pago generadas por las ejecutoras, para el cumplimiento de sus obligaciones con proveedores y contratistas.. Los ejecutores son independientes en su operación, pero ahora se coordinan y dan a conocer los proyectos individuales estatales, los que por su normativa deben ser de alcance regional o multi-municipal, lo que genera esta interrelación entre dependencias con el mismo fin.

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 valoración ordinal.

De acuerdo a la operación del fondo en el estado, las ministraciones se establecen en un calendario de ministraciones que publica la SHCP⁸³. SEDESOL estatal manifiesta que el ejercicio de los recursos se realiza conforme se comprometen o asignan los contratos, presenta el registro analítico de avances físicos y financieros al cierre del ejercicio 2013, en el cual se detalla la cobertura que se ha dado con los programas y los avances que se tienen, con el objeto de identificar como a sido la aplicación de dichos recursos, adicionalmente se aportó el acta de la segunda reunión del subcomité especial del FISE, de 12 de noviembre del 2013, en la que se aprecia que todas ejecutoras del FISE reportan el mismo presupuesto asignado, tanto por ejecutor como global para el FISE⁸⁴. CAEV señala *“La liberación de recursos estará dada conforme al proceso de avance de la obra, sin embargo desde el momento de la convocatoria se establecen las fechas de inicio y termino de las obras lo que va a dar pauta a una calendarización de las actividades que se realizan incluyendo la liberación de los recursos. Dado el procedimiento establecido en los Lineamientos para la gestión Pública, compete a la SEFIPLAN la recepción y pago de los recursos del fondo.”* Y anexa un ejemplo de convocatoria de obra pública. SIOP aporta todos los reportes de avance físico financiero del 2013 y el cierre anual de obras.

Con respecto al FISM, tanto la SHCP, mediante el Diario Oficial de la Federación, como el Gobierno estatal, mediante oficio y la Gaceta Oficial⁸⁵, dan a conocer las fechas de ministración de los recursos FISM.

⁸³ Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración de recursos en el ejercicio fiscal. Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284922&fecha=17/01/2013

⁸⁴ En esta acta se aprecia que hubo 11 obras más que las originalmente programadas, con los mismos recursos autorizados, esta variación se origina por las obras que reportaron las ejecutoras individualmente.

⁸⁵ Consultada en <http://www.editoraveracruz.gob.mx/gacetaOficial.php>

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 valoración ordinal.

Con base en las entrevistas realizadas, y con la evidencia presentada por los ejecutores, tenemos que SEDESOL estatal ha participado en diferentes capacitaciones por parte federal y por el ORFIS, exhibe diversos diplomas y constancias de los cursos a los que su personal ha asistido⁸⁶. CAEV coincide y aporta diversas evidencias⁸⁷. Es importante reconocer que en 2013 los servidores públicos relacionados con la aplicación del Fondo tomaron capacitaciones en coordinación con la UNAM y que el ORFIS del Estado brindó capacitación en la operación de los Fondos de Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios del Ramo 33. Salud señala haber tomado cursos en INDETEC, sin evidencia que lo permita comprobar. SIOP aporta un diploma del curso tomado en la SHCP acerca de la Matriz de Indicadores para Resultados así como del curso de capacitación sobre el FISE.

Aunado a esto, no se tuvo evidencia que permita conocer si existe un programa de trabajo que incluya un apartado de capacitación en estos temas y si se cuenta con una calendarización y si esta se cumple.

⁸⁶ Entre ellos: Diplomado en línea de Presupuesto basado en resultados (UNAM); Seminario de Evaluación de Impacto (CONEVAL); Matriz de Indicadores para Resultados (SHCP); Metodología de marco lógico (ILPES-CONEVAL); y varios talleres del ORFIS sobre indicadores.

⁸⁷ Entre ellos: Destino y riesgo en la aplicación de fondos federales. FISE y Administración de obra pública (ambos del ORFIS); así como del diplomado del Presupuesto Basado en Resultados (UNAM-SHCP)

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

En la investigación realizada y con base en la evidencia presentada, se pudo determinar que SEDESOL, CAEV, SIOP y SALUD, argumentan haber dado seguimiento y atención a las observaciones generadas por la auditoría, argumentando las diferentes acciones que implementa cada ejecutora para tomar las medidas correspondientes para atender las observaciones y garantizar que los recursos, las estrategias y mecanismo de control sean los adecuados para cumplir con la normativa y objetivos del fondo.

Sin embargo, no se identifica la existencia de un programa de trabajo institucional ni las acciones realizadas para la atención de las observaciones que se hubieren formulado al fondo. Tampoco se tuvo evidencia para conocer si todas las observaciones fueron solventadas y cuales fueron estas observaciones.

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 0

Los resultados obtenidos, medidos con los ocho indicadores obligatorios que señala la SHCP son diversos, el indicador de reducción de la masa carencial no tiene valoración; tampoco el indicador que mide los municipios que informan sobre el uso de los recursos del fondo en tiempo y con información de calidad. El indicador del FISE señala 15% de avance. Los demás indicadores son del FISM y corresponden a los municipios, deberían ser 212 valores porcentuales para cada indicador, sin embargo en algunos indicadores reportaron apenas uno o dos municipios, seis en el indicador que presenta mayor concurrencia de municipios, adicionalmente se aprecia cierta confusión, pues mientras la fórmula indica que el municipio debe reportar un porcentaje, en el informe hay tanto cantidades que parecen ser monto de gasto como porcentajes, por lo que no resulta posible conocer el resultado con la valoración hecha en estos indicadores.

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

Respuesta cerrada. Calificación 0

El FISE aporta recursos para financiar inversiones que beneficien a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en zonas de atención prioritaria, que en el estado de Veracruz se realizan por varias instancias públicas⁸⁸, tanto estatales como municipales. SEDESOL estatal aporta resultados en indicadores de su programa presupuestario, algunos asociables directamente a alguna carencia social⁸⁹, en su evidencia presentada, se aprecian los informes de avance, en los cuales se detallan los indicadores que tiene establecidos y la meta que estableció para el ejercicio, así mismo se detalla mensualmente el grado de avance que presenta en cada uno de ellos, para al final del ejercicio, establecer el grado de avance total, del cual se pudo identificar que no se cumplió totalmente con estos. SIOP, también anexo documentación con la que se determino que tampoco alcanzo las metas establecidas.

En conclusión y tomando como base la información aportada, se pudo identificar que existe vinculación entre los resultados obtenidos y la problemática descrita en el diagnóstico, sin embargo la evidencia no es tan clara que permita conocer si los resultados son congruentes con las demandas y necesidades que presentan las poblaciones.

⁸⁸ Tal como la Comisión del Agua del estado de Veracruz (CAEV), la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (SIOP), la Secretaría de Salud estatal (Salud); la Secretaría de Desarrollo Social estatal (SEDESOL estatal); cada una actúa en el ámbito de su responsabilidad y debe atender a los criterios normativos del FAIS.

⁸⁹ Por ejemplo: Viviendas mejoradas con pisos de concreto (9,767 en 2013); viviendas mejoradas con techos de lámina de zinc (43,042) y viviendas beneficiadas con servicio de energía eléctrica (994)

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

Respuesta cerrada. Calificación 0

Con base en la entrevista realizada a las ejecutoras, se comento para el caso de CAEV, que se tiene un 89.3% de avance en el trámite de pago, estando pendiente en algunos casos los finiquitos correspondientes. Para los recursos reprogramados se llevan a cabo los procesos licitatorios para que antes del 31 de diciembre queden totalmente comprometidos. SEDESOL estatal ofrece el informe al cierre del ejercicio 2013, para tres programas⁹⁰, así mismo, presenta un cuadro comparativo entre los recursos autorizados y lo liberado, los cuales se pueden identificar claramente en su programa operativo anual de obras y acciones, detallando las obras a las que se les dio cumplimiento y las que quedaron pendientes. En el calendario de ministraciones a municipios se define que los recursos se les transfieren en 10 pagos iguales durante los primeros 10 meses del año, pero no se aporta evidencia documental que permita conocer la desagregación por partida de gasto ni si se cuenta con una calendarización definida para el ejercicio de las aportaciones recibidas.

⁹⁰ Para vivienda rural: los programas de Suministro de materiales de construcción; Construcción y mejoramiento de techos; y, Construcción de pisos, que en conjunto tuvieron autorizados 90 millones de pesos.

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

Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Respecto a los ejecutores estatales: CAEV manifiesta que de su monto comprometido en 2013, se tienen concluidas las obras en el tiempo programado, sin embargo para los recursos reprogramados, se esta en tiempo para los procesos de licitación y contratación. Salud no aporta evidencia documental. SEDESOL anexa las cédulas técnicas programáticas por las actividades de Construcción de Pisos en Zonas Marginadas (Suministro de Paquetes de Materiales para la Elaboración de Concreto en Sitio), Construcción y Mejoramiento de Techos en Zonas Marginadas (Suministro de paquetes de Láminas de Zinc) y Suministro de Lotes de Materiales de Construcción para Obras Menores de Infraestructura con Participación Social, las cuales a su vez detallan los avances físicos programados y los periodos en los que se fueron cumpliendo.

En la información presentada por los ejecutores del FISE se aprecia detalle de las acciones realizadas, hay evidencia de las acciones realizadas, sin embargo no se pueden vincular los resultados logrados -que medidos por los indicadores revelan de manera recurrente un desempeño incierto o bajo- con los recursos aplicados. Sin embargo, cabe destacar que existe congruencia entre las obras realizadas y los recursos que fueron ejercidos, según sus evidencias.

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 valoración ordinal.

De acuerdo a la entrevista realizada, SEDESOL manifiesta que la SEFIPLAN es la encargada de la apertura, concentrar, recibir y ministrar los recursos a las dependencias de Gobierno del Estado que operan el Fondo FISE. Derivado de lo anterior se depende totalmente de las ministraciones que SEFIPLAN como concentradora realice a los proveedores registrados en el SIAFEV. La SEDESOL como dependencia ejecutora realiza lo conducente para llevar a cabo licitaciones en apego a la ley, registro de expedientes en forma presupuestal, afectación y gestión financiera para pago directo a proveedor con lo que cumple con el proceso que le corresponde que es el ejecutar lo establecido en el Programa Operativo Anual. La SEDESOL estatal señala que no, Salud y SEFIPLAN indican que no les aplica, las demás ejecutoras de gasto no se manifiestan al respecto. CAEV manifiesta que a fin de garantizar el cumplimiento de ejecución de las obras en tiempo y costo, se cuenta con fianzas de garantía por parte de las empresas que las realizan, así mismo en aquellas obras que se aplican en PARIPASU con otros fondo federalizados, se cuenta con un seguro que contempla situaciones como: pérdida o daños a las obras, planta y materiales; pérdida o daños a los equipos; pérdida o daños a la propiedad (sin incluir las obras, planta, materiales y equipos) relacionada con el Contrato, y lesiones personales o muerte incluyendo a terceros que ampara daños. SALUD no presenta evidencia.

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

Respuesta cerrada. Calificación 1

SEDESOL; CAEV, SIOP y SALUD, que son los ejecutores del fondo, 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 la apertura, 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.

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

Respuesta abierta. No procede valoración ordinal.

Con base en la entrevista realizada, SEDESOL manifiesta que los registros se llevan específicamente por cada tipo de fondo, se archivan en carpetas individuales las afectaciones presupuestales del gasto financiero de cada uno de los registros. La referida documentación de marca con el sello de OPERADO del Fondo correspondiente, de la misma manera opera CAEV y SIOP, sin embargo, ninguno presenta evidencia que permita validar dicho mecanismo de validación e identificación, por lo que el argumento no verificable sobre evidencia documental.

5. ELEMENTOS BÁSICOS DEL ANÁLISIS FODA

Fortalezas y/o Oportunidades

- Los ejecutores del Fondo, tienen un claro conocimiento sobre su aplicación (destino y proceso).
- Los ejecutores del Fondo, tienen definida la normatividad aplicable para la ejecución del fondo.
- El Fondo presenta una clara Vinculación entre objetivos del fondo y el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Veracruzano de Desarrollo.
- Se tiene establecido un Comité Especial para el FISE, Criterios para la operación del FISE y Lineamientos de la gestión financiera para la inversión pública
- 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 cuenta con Información presupuestal por tipo de fuente de financiamiento
- No se pudo identificar un programa de trabajo con acciones claramente definidas para atender observaciones con respecto a los recursos del fondo.
- 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 FISE es uno de los 8 fondos que conforman el Ramo 33. La LCF señala que tiene dos componentes -uno estatal conocido como FISE⁹¹- y otro municipal -conocido como FISM⁹²- y precisa que su destino es para financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población con condiciones de rezago social y pobreza extrema. Los ejecutores señalaron que, por lo general, los recursos se destinan principalmente a obras de drenaje, abasto de agua potable y electrificación, apoyos de pisos firmes y techos de lamina, aunque sin eliminar completamente acciones en otros rubros. El monto de recursos asignado es muy significativo ya que para los ejecutores estatales representa d hasta 70-85% de los recursos destinados a combatir el rezago social.

Alineación estratégica y programática. El destino de los recursos está bien definido en la LCF, por lo que delimita muy bien el ámbito en donde deberán de aplicarse dichos recursos. Está vinculado con el PND, el Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD) y el Programa Veracruzano de Desarrollo Social, particularmente en el combate a la pobreza. Los ejecutores del gasto por recursos FISE que fueron evaluados son: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL estatal); Comisión de Agua del Estado de Veracruz (CAEV); Comisión de Espacios de Salud del Estado de Veracruz y Obras Publicas (SIOP). Se identificó un análisis de SEDESOL estatal donde cuantifica a la población por carencia de servicio. Hay diagnósticos municipales de las carencias que atiende el fondo, elaborados con información de INEGI, CONAPO o CONEVAL, la que no está actualizada o, en ocasiones, son estimaciones hechas por estas instancias públicas, no hay un diagnóstico elaborado con la metodología del marco lógico por cada una de las ejecutoras.

Normatividad. Adicional a la federal, el estado cuenta con varios instrumentos como el Subcomité especial para el FISE, que realiza cierta coordinación de este componente, en su reunión inicial del 2013 los ejecutores estatales presentaron su propuesta de proyectos para 2013, se aprobaron los Criterios para la operación del FISE en el estado⁹³, instrumento que puede ser una fortaleza para la operación de este componente estatal. Otro instrumento es el programa estatal “Adelante”, que agrupa a todos los programas orientados al desarrollo social; les instruye a actuar de forma coordinada, a utilizar el Padrón único de beneficiarios de programas sociales y a incluir comités de beneficiarios en todas las obras de infraestructura y equipamiento que realicen, entre otras cosas.

⁹¹ Debe financiar obras y acciones de ámbito intermunicipal que beneficien a población que presente mayores niveles de rezago social y pobreza extrema.

⁹² Debe proveer servicios de: agua potable, alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud y/o educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural.

⁹³ Incluye una metodología por proyecto consistente en una ficha técnica por cada uno así como la valoración con un Índice, que tiene indicadores obligatorios -para determinar si el proyecto es financiable con estos recursos- y adicionales -para valorar su congruencia con el PVD y el programa estatal correspondiente. En la misma reunión los ejecutores estatales presentaron su relación de proyectos de inversión a realizarse en el año.

Este mecanismo es integrador y puede conformar una fortaleza para la operación del fondo.

Cobertura y complementariedad. No se identificaron definiciones formales de población, aunque hay identificación de población potencial por tipo de carencia, entre las fuentes para identificarla está la información oficial de INEGI, CONAPO y CONEVAL, aunque no está actualizada. Al operar los recursos, cada ejecutor estatal trabaja de acuerdo a sus procedimientos y a la naturaleza de sus actividades, sin embargo, al no tener una fuente de información específica que permita establecer las definiciones de población potencial y objetivo, cada ejecutor trabaja de acuerdo a sus mediciones, por lo que pudiera existir disparidad entre lo que hace cada ejecutor con respecto a los demás.

Información para la eficacia. El fondo cuenta con ocho indicadores obligatorios para su seguimiento establecidos por la SHCP, en las entrevistas se detectó que algunos ejecutores los conocen, pero no parece que los utilicen, seis de ellos son pertinentes a los objetivos del fondo, pues permiten conocer el ejercicio de los recursos o conocer la composición del gasto. El primero es estratégico, mide la reducción en la masa carencial, el segundo da seguimiento al ejercicio de recursos FISE. Los restantes permiten conocer la proporción del FISM que se destinó a servicios básicos, a urbanización municipal, a integración y desarrollo, así como los recursos FISM ejercidos, sin embargo, los valores reportados no son consistentes con los que requiere la ficha técnica. Se pueden incorporar indicadores que permitan dar seguimiento a la reducción de las carencias sociales. Se presentaron indicadores de algunos programas presupuestarios, no exclusivos para el fondo, la mayoría miden acciones administrativas, pero algunos dan seguimiento a bienes entregados a personas con carencias sociales⁹⁴.

Elementos sobre la eficiencia. La normatividad federal vigente, así como los Criterios para la Operación del FISE, entre otros, permiten vigilar que los recursos se destinen a los mandatos de la LCF, estos son del conocimiento de los ejecutores y del dominio público. Los ejecutores estatales mencionaron algunos mecanismos de costos unitarios que utilizan como referencia⁹⁵.

Administración y gestión. Los ejecutores estatales son independientes, pero se coordinan en el Subcomité especial FISE. Algunos ejecutores estatales y municipales exhibieron matrices de indicadores de resultados y/o árboles de problema elaborados con metodología de la matriz de marco lógico. No se identificó el nivel de atención a las observaciones o los aspectos susceptibles de mejora que los órganos fiscalizadores⁹⁶

⁹⁴ Paquetes de láminas para techo entregados, pisos de concreto colocados, paquetes de materiales de construcción entregados, los que directamente miden carencias sociales atendidas.

⁹⁵ Por ejemplo CAEV precisa que su costo de referencia es un promedio de \$8,000.00 por habitante beneficiado, el que no puede rebasar sin solicitar y obtener autorización expresa a la CONAGUA.

⁹⁶ Los ejecutores señalaron que los órganos fiscalizadores aplican estrictamente los criterios que regulan las inversiones del fondo, lo que provoca que el ejecutor se cuide más de una posible observación que del beneficio de la obra, entre esos criterios está demostrar “beneficio intermunicipal o regional”, también solicitaron actualizar con mayor frecuencia la información con la que se calculan los índices de marginación y rezago.

hayan formulado para los ejecutores de gasto, en esta sección existen muchas áreas de oportunidad, por lo que se recomienda implementar medidas para futuros ejercicios.

Resultados obtenidos. El indicador que reporta monto ejercido del FISE tuvo un avance de 15%. No se contó con evidencia que permita conocer si los resultados son congruentes con las poblaciones. No se cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida ni se identificó que se hayan hecho evaluaciones externas sobre el desempeño o el impacto obtenido con el ejercicio de estos recursos, sin embargo, en evidencia presentada por parte de las ejecutoras, se aprecia para el caso de SEDESOL, los paquetes de laminas distribuidos y los pisos firmes otorgados, que si bien no permiten medir el grado de avance sobre esta problemática, dan constancia que las acciones se han realizado de acuerdo a lo programado.

El FISE financia obras y acciones estatales y municipales que atienden el rezago social y las carencias de la población, para lo que existe normativa federal que dispone los rubros de inversión posibles, el estado ha puesto en marcha otros mecanismos que procuran mejorar la operación y facilitar la coordinación de los esfuerzos. Como producto final de esta evaluación, se encuentra el resumen de la evaluación, donde se aprecia que el valor final es de 36 puntos en 22 preguntas valoradas, que equivale a 1.6 puntos promedio por pregunta, de un valor máximo posible de 3.

Recomendaciones

Hoy el fondo opera como una forma de financiamiento al estado y sus municipios. Esto permite su operación, pues se le define los rubros en los que puede invertir y las características que debe satisfacer toda inversión, pero es recomendable analizar si es la mejor forma de operar; los rubros son claros, pero los ejecutores señalan que las características requeridas – rezago social, pobreza, beneficio regional o intermunicipal- en ocasiones les hacen cuidarse más de una posible observación por los organismos fiscalizadores que por los beneficios de la misma inversión.

Aprovechar más los instrumentos normativos disponibles, en particular el Subcomité especial para el FISE, los Criterios y el Índice FISE, como herramientas que permiten valorar integralmente cada proyecto e incluir aspectos de seguimiento y evaluación en las reuniones periódicas.

Considerar elaborar una MIR estatal, en congruencia con la MIR federal, pero con indicadores de seguimiento que permitan medir el avance en la reducción de las carencias sociales, ya hay indicadores de los programas presupuestales que así lo hacen y pueden aprovecharse.

Elaborar definiciones de los diversos conceptos de población (potencial, objetivo y atendida) que permitan a los ejecutores mantener la orientación de sus respectivos proyectos a la resolución de problemas de las personas en condición de rezago.

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 para la Infraestructura Social (FISE). 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 establecido un Comité Especial para el FISE, Criterios para la operación del FISE y Lineamientos de la gestión financiera para la inversión pública	6	Hay mecanismos normativos que apoyan a los ejecutores estatales en el análisis, valoración, priorización de obras y acciones, estos mecanismos son de gran ayuda, por lo que se debe continuar con estos trabajos.
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 cuantificar el impacto que genera la aplicación de los fondos.
Información para la eficacia	Lineamientos para el destino del fondo	17	Mantener esta práctica compartida entre las instancias ejecutoras estatales, para encaminar todas las acciones hacia el cumplimiento de las metas planteadas.
Administración y gestión	Capacitación continua	25	Mantener esta practica para todos los servidores involucrados con el fondo.

Debilidad o Amenaza (Retos)

Alineación estratégica y programática	Programa estatal "Adelante", que agrupa a todos los programas sociales	1	Así como existe un Subcomité de FISE, que permite comunicación entre los ejecutores, seria de suma ayuda, establecer un mecanismo que coordine esta estrategia.
	El Programa Veracruzano de Desarrollo Social cuenta con un análisis FODA donde se cuantifican las carencias sociales por tipo, y se atacan las causas que originan esa situación.	5	Priorizar las obras y acciones en torno a la problemática presentada en este diagnóstico estatal y/o los equivalentes municipales así como actualizarlos frecuentemente, para tener un panorama real de la situación de cada zona.
Normatividad	Procesos de gestión para la asignación del fondo	7	Es necesario implementar los mecanismos para poder cumplir con la ejecución y calendarización de las actividades programadas por cada ejecutora
Cobertura y	Las definiciones no son	10	Es importante que al momento de definir el

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
Ejercicio fiscal 2013

Tema de evaluación: Diseño	Fortaleza y Oportunidad /Debilidad o Amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
complementariedad	establecidas por parte de los ejecutores, se auxilian de fuentes externas, que aun cuando son de ayuda, no son específicas para las actividades que realiza cada ejecutor, además de que no está actualizada.		destino del fondo, se definan las áreas que deberán de ser consideradas, sin embargo no esta definido, por lo que se consulta con fuentes de otros organismos. Es conveniente que cada ejecutor, aplique mecanismos que permitan identificar la población potencial, lo que permitirá medir el grado de avance y beneficiados con la aplicación de los recursos del fondo.
	La población potencial se desconoce, ya que no hay un mecanismo que permita medirla con precisión, sin embargo hay estimaciones de población por tipo de carencia	11	Identificar la población potencial y orientar las obras y acciones para atenderlas, en función a los criterios que se tienen para valorar el uso de los recursos de este fondo
Información para la eficacia	Los indicadores son útiles para medir el avance del fondo	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 presupuestal por tipo de fuente de financiamiento	21	Establecer los medios de control que permitan identificar las fuentes del recurso, con lo que se esperaría mejorar áreas de oportunidad para implementar mecanismos que agilicen la ministración de los recursos.
Administración y gestión	Disponibilidad presupuestal y acciones	24	Considerar al momento de programar las acciones, darle prioridad a las acciones programadas anteriormente pero que por falta de disponibilidad no se pudieron atender, lo que dará continuidad a lo programado en el periodo anterior.
	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.
	Se desconoce el grado de satisfacción de la población atendida con las obras y acciones financiadas con los recursos del fondo	30	Considerar la posibilidad de recabar información que permita medir el grado de satisfacción de la población que recibe el beneficio otorgado y el beneficio real de las acciones.

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
Ejercicio fiscal 2013

Anexo 2
Valoración Final del Fondo
Estado de Veracruz de Ignacio de Llave
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FISE)

Tema	Nivel	Justificación
Alineación estratégica y programática	5/2 = 2.5	El FISE 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	3/2 = 1.5	El FISE 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 FISE 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	12/6 = 2	Se identificaron 8 indicadores obligatorios de seguimiento, de los cuales la mayoría miden composición del ejercicio del recurso y solo un indicador mide la reducción del rezago, lo que para los ejecutores es primordial conocer, ya que con esta información se podrían ejecutar los programas con mayor eficacia. Hay indicadores adicionales, para programas presupuestarios de algunos ejecutores estatales, la mayoría miden procesos administrativos, aunque algunos dan seguimiento a acciones concretas relacionadas con el combate a la pobreza.
Elementos sobre la eficiencia	6/3 = 2	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 imposibilitó 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	3/2 = 1.5	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. El Subcomité especial FISE es un instrumento estatal que permite cierta coordinación entre sus ejecutores.
Resultados Obtenidos	1/4 = 0.25	Existen indicadores que permiten establecer y evaluar el grado de avance para algunos procesos, sin embargo no se cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida ni se identificó que se hayan hecho evaluaciones externas sobre el desempeño o el impacto obtenido con el ejercicio de estos recursos, sin embargo, en evidencia presentada por parte de las ejecutoras, se aprecia la entrega de bienes y acciones, que si bien no permiten medir el grado de avance sobre esta problemática, dan constancia que las acciones se han realizado de acuerdo a lo programado aun cuando no hay información para valorar si los resultados son congruentes con las metas de población objetivo.
Valoración Final	36/22 = 1.63	El FISE financia obras y acciones estatales y municipales que atienden el rezago social y las carencias de la población, para lo que existe normativa federal que establece los rubros y las áreas de acción sobre las que habrán de ejercerse los recursos y las acciones que se pueden realizar, el estado ha puesto en marcha otros mecanismos que procuran coadyuvar y complementar la operación y el logro de las metas establecidas, buscando la coordinación de los esfuerzos y encaminarlos a un fin común.