



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ

VER Finanzas
SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN

I I E S E S
Instituto de Investigaciones
y Estudios Superiores
Económicos y Sociales



Universidad Veracruzana

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

INFORME EJECUTIVO



Secretaría de Finanzas y Planeación
Subsecretaría de Planeación
Dirección General de Financiamiento y Seguimiento de Programas de Desarrollo
Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores, Económicos y Sociales (IISES)

Julio de 2017

DIRECTORIO

Secretaría de Finanzas y Planeación

Mtra. Clementina Guerrero García
Secretaria

Act. Ramón Figuerola Piñera
Subsecretario de Planeación y Coordinador de la Evaluación

L.A.E. María de Lourdes Gamboa Carmona
Directora General de Financiamiento y
Seguimiento de Programas de Desarrollo

M.G.C. Mario Alfredo Baez Hernández
Subdirector de Seguimiento de
Programas de Desarrollo

L.E. Juan Carlos Flores Landa
Figura Operativa de la Evaluación

DIRECTORIO

Universidad Veracruzana

Dra. Sara D. Ladrón de Guevara González
Rectora

Mtro. Alberto Islas Reyes
Abogado General

Instancia Técnica Independiente

Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores, Económicos y Sociales (IISES) de la Universidad Veracruzana

Dr. Darío Fabián Hernández González
Director

Mtro. Carlos Reyes Sánchez
Investigador y Coordinador

Dra. Josefa Carolina Fortuno Hernández
Investigadora

Dra. Mónica Rubiette Hákim Krayem
Investigadora



1.- RESUMEN EJECUTIVO



1.1 Introducción

El presente documento tiene la finalidad de dar a conocer el Informe Final de resultados de la Evaluación Específica de Desempeño de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) del Ejercicio Fiscal 2016, determinada en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) autorizado el 26 de abril de 2017 y efectuada por el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES) de la Universidad Veracruzana (UV) como Instancia Técnica Independiente (ITI), con la participación de las figuras operativas designadas por la SEFIPLAN. La evaluación se elaboró tomando como base metodológica los Términos de Referencia (TdR's) emitidos por CONEVAL y adecuados por la SEFIPLAN para el Fondo evaluado y utilizando la información proporcionada por la Secretaría de Educación del Estado de Veracruz (SEV) y la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (SIOP).

1.2 Características del Fondo

Se cita:

“El FAFEF tiene su antecedente en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), el cual fue incorporado por la H. Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000, con el propósito de fortalecer las haciendas públicas estatales para realizar proyectos de infraestructura, de conformidad con los Lineamientos específicos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El FAFEF inició su operación en 2007, como uno de los fondos definidos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo que contribuye a financiar el desarrollo local y regional en un marco federalista, debido a que la diversidad regional no puede atenderse desde el centro y que los estados están directamente vinculados con las necesidades, expectativas y potencial de su población y de la economía local, por lo que cuentan con una percepción más amplia, integral y detallada de los problemas y sus posibles soluciones.

Los recursos del FAFEF se constituyeron como aportaciones federales y se consideran recursos propios que la Federación transfirió a las haciendas públicas de



los estados y del Distrito Federal, para que se ejerzan conforme a sus leyes y su gasto se condicione a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la ley define como destino en el artículo 47, lo que dio certeza jurídica y presupuestaria a los recursos que las Entidades Federativas reciben por medio del FAFEF”. (IR/ASF/Cuenta Pública/ 2009)

La aplicación de los recursos del FAFEF se encuentra normada por los Artículos 46 y 47 de la LCF, que establece que dichos recursos podrán destinarse a la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio local, modernización de los sistemas de recaudación locales, fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil, apoyo a educación pública y para destinarlas a fondos constituidos por las Entidades Federativas para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.

En 2016, el monto asignado a Veracruz ascendió a 2,257.3 mdp ubicándose como la segunda Entidad con mayores recursos, únicamente por debajo del Estado de México.

1.3 Objetivos de la Evaluación

De conformidad con los TdR´s, el objetivo general consiste en evaluar el desempeño del FAFEF en el Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal 2016, con respecto al logro de objetivos, metas, eficiencia, eficacia y calidad para mejorar la gestión, resultados y la rendición de cuentas. De igual forma, de conformidad con los TdR´s, los objetivos específicos de la evaluación de desempeño son: 1. Valorar la contribución y el destino de las aportaciones en la Entidad; 2. Valorar los principales procesos en la gestión de las aportaciones, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo; 3. Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en la Entidad, así como los mecanismos de rendición de cuentas; y 4. Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo.



1.4 Características Generales

De conformidad con la normatividad federal, la evaluación de Fondos Federales se encuentra mandatada por el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 49 fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal; 79 de la Ley de Contabilidad Gubernamental; a los Títulos Tercero, Capítulo I y VII; Título Cuarto, Capítulo I y III, Artículo Trigésimo de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Décimo Séptimo de los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a la Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del ramo general 33 y 18 de la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las Entidades Federativas.

En el caso de la normatividad estatal, la evaluación de Fondos Federales se encuentra contemplada en el Artículo 50 párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave así como; Artículo 12 fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Artículo 289 Bis del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 17, 18, 19 fracción I, inciso e), 20 y Capítulo IX de los Lineamientos para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Desempeño del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y Artículo 14 fracciones XXX y XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como lo señalado en el Acuerdo por el que se autoriza al Titular de la SEFIPLAN celebrar acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad aplicable, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, bajo el número Extraordinario 508 de fecha 21 de diciembre del año 2016.

En cumplimiento a lo anterior, el 26 de abril de 2017 la SEFIPLAN emitió el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2017 de la Administración Pública Estatal de los Fondos de Aportaciones Federales y Provisiones Salariales y Económicas, el cual fue presentado el 15 de mayo de 2017 en el Auditorio de la SEFIPLAN ante 97 funcionarios de la Administración Pública Estatal de Veracruz de Ignacio de la Llave con la asistencia de 16 Ejecutoras.



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ

VER Finanzas
SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN

I I E S
Instituto de Investigaciones
y Estudios Superiores
Económicos y Sociales



Universidad Veracruzana

El 15 de mayo de 2017 se firmó un Convenio de Colaboración Interinstitucional entre la SEFIPLAN y el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores, Económicos y Sociales (IIESES) de la Universidad Veracruzana (UV), con el objeto de realizar las evaluaciones de los Fondos Federales establecidas en el PAE, en las que se designa al IIESES como Instancia Técnica Independiente (ITI).

Para cada Fondo a evaluar, la SEFIPLAN elaboró los Términos de Referencia (TdR's), tomando como base los emitidos por CONEVAL y adecuándolos al Estado. Adicionalmente, dichos TdR's establecen la metodología a seguir por parte de la ITI, en donde se plantea un análisis de gabinete y otro de campo a partir de una entrevista con la intervención de la ITI, figuras operativas (SEFIPLAN), los enlaces institucionales designados por las Entidades evaluadas y con presencia de personal directivo y operativo de las áreas administrativas, presupuestales, de planeación y evaluación que intervienen en el manejo de los recursos de los Fondos.

1.5 Metodología

La metodología realizada para el proceso de evaluación se fundamentó en la tipología de la metodología de la investigación. Se parte de un estudio prospectivo, transversal y descriptivo (Méndez, *et al.*, 2011). Para alcanzar los objetivos general y específicos, los TdR's establecen la utilización de un enfoque mixto a través de una valoración cualitativa nominal, cualitativa ordinal y una cuantitativa.

Adicionalmente, la evaluación se realizó a través de un trabajo de gabinete y un trabajo de campo. En el trabajo de gabinete, se recabó, organizó y analizó la información que para tal fin proporcionaron las Dependencias y Entidades Ejecutoras del Fondo correspondiente. Para ello, de conformidad con los TdR's, se les solicitó un cuestionario requisitado integrado por 16 preguntas y el llenado de los Anexos A, 1, 2, 3, 4, 7 y 8, incluidos en el presente informe final.

Por su parte, el trabajo de campo consistió en una entrevista integrada por 19 preguntas abiertas, que de conformidad con los TdR's, permiten complementar las aportaciones documentales entregadas por las Dependencias y Entidades evaluadas.

Figura 1. Evaluación de gabinete y de campo



Fuente: Elaborado a partir de los TdR's

En el caso de la evaluación del FAFEF, el trabajo de campo para la entrevista a profundidad se llevó a cabo el 30 de mayo en las instalaciones de SIOP y el 1 de junio en la SEV.

1.6 Principales Hallazgos

Contribución y Destino

Nivel: 1

Valoración general: Deficiente.

Los funcionarios entrevistados en las dos ejecutoras, muestran experiencia y conocimiento de la normatividad aplicable. Sin embargo, de conformidad con lo señalado por las Dependencias Ejecutoras, no existe ningún diagnóstico en el que se identifiquen las necesidades a atender con los recursos del FAFEF. De igual forma, las Dependencias Ejecutoras desconocen los criterios de distribución del Fondo por parte de la SEFIPLAN. Derivado de lo anterior, no existe consistencia alguna entre el diagnóstico de las necesidades y el destino de las aportaciones.



Gestión

Nivel: 1

Valoración general: Deficiente.

Los procesos relativos a la Gestión del FAFEF no se encuentran documentados, ni existen flujogramas que permitan describir los procesos claves en la gestión del fondo, no se identifican procesos de planeación, ya que declaran que “no forman parte del presupuesto original asignado a la SEV”, y en el caso de SIOP su informe presupuestal es de cero recurso en el ejercicio evaluado.

Generación de Información y Rendición de Cuentas

Nivel: 0

Valoración general: Pésimo.

Los funcionarios entrevistados de ambas ejecutoras no presentan documentos que evidencien la generación o recolección de información a través de la cual les permita desarrollar una adecuada planeación, asignación y seguimiento de los recursos provenientes del FAFEF, no informan sobre los mecanismos utilizados al interior de sus Dependencias que permitan transparentar el ejercicio de los mismos y a su vez permita la clara Rendición de Cuentas.

Orientación y Medición de Resultados

Nivel: 0

Valoración general: Pésimo.

El FAFEF tiene como fin contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas, mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos. Sin embargo, durante 2016 no es posible medir los resultados obtenidos con los recursos del FAFEF, toda vez que el avance de indicadores no fue registrado en el SFU de la SHCP.



1.7 Conclusiones

El FAFEF tiene como fin contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas, mediante la optimización en la aplicación de los recursos públicos federales transferidos.

Para el caso del Estado de Veracruz, no se pueden medir los resultados del FAFEF durante el ejercicio fiscal 2016, toda vez que no fueron presentadas Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) Federal ni Estatal (PP'S o AI'S), así mismo, no presentaron registros en el SFU Federal ni en el SIED Estatal, por lo que no se identificaron programas específicos para Infraestructura, ni para otro destino que corresponda a los señalados en el Art. 47 de la LCF

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (CEFP, 2016), se identifica que el Estado de Veracruz recibió la asignación presupuestal para el FAFEF el monto de 2,257.30 MDP, del cual a través de la evidencia documental proporcionada por la SEV se logra identificar que le fueron transferidos a esta Secretaría la cantidad de 1,399.4 MDP equivalente al 61.99% del presupuesto, recursos que fueron aplicados en su totalidad en el capítulo 1000 "Servicios Personales". En el caso de la SIOP, indica en el Anexo I "Destino de las Aportaciones en la Entidad Federativa", que no recibieron asignación presupuestal del FAFEF por parte de la SEFIPLAN en el ejercicio 2016.

De lo anterior se observa una diferencia de 857.89 MDP respecto a la aportación total asignada al Fondo, correspondiente al 38.01% restante, diferencia de la cual se desconoce la existencia de evidencia documental que indique cual fue el destino del recurso. No obstante, se debe considerar que el Presupuesto está afectado de acuerdo a lo publicado en la Gaceta Extraordinaria Núm. 432 Tomo CXCII de fecha 29 de octubre de 2015, se publicó el Decreto por el que se autoriza al ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, llevar a cabo la reestructuración de la deuda pública a fin de apoyar los esfuerzos encaminados a fortalecer la Hacienda Pública Estatal, que a la letra dice:

ARTÍCULO PRIMERO: "En adición a lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Ingresos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal 2015, se autoriza al Ejecutivo del Estado, para que a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, realice la



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ

VER Finanzas
SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN

I I E S
Instituto de Investigaciones
y Estudios Superiores
Económicos y Sociales



Universidad Veracruzana

contratación de financiamiento por la cantidad de hasta \$5'000'000,000.00 (cinco mil millones de pesos 00/100 M.N.), sin incluir intereses, el cual tendrá como fuente de pago el derecho y los ingresos hasta el 25% (veinticinco por ciento) del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), así como aquellos fondos que en el futuro lo sustituyan o complementen.”

ARTÍCULO CUARTO: *Para la afectación a que se refieren los Artículos Primero y Segundo del presente Decreto, el Estado podrá, respectivamente, destinar al servicio de las obligaciones contraídas, para cada año, hasta la cantidad que resulte mayor entre aplicar el 25% (veinticinco por ciento) a los recursos el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) o del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que corresponde al Estado (FAIS/ FISE), respectivamente, que le correspondan en el ejercicio fiscal de que se trate, o bien, a los recursos de dichos Fondos del ejercicio fiscal 2015, año de contratación de las obligaciones, según lo dispone el artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal.*

De conformidad con lo señalado por las Dependencias Ejecutoras, no existe ningún diagnóstico en el que se identifiquen las necesidades a atender de acuerdo a prioridades con los recursos del FAFEF. De igual forma, las Dependencias Ejecutoras desconocen los criterios de distribución del Fondo por parte de la SEFIPLAN. Derivado de lo anterior, no existe consistencia alguna entre el diagnóstico de las necesidades y el destino de las aportaciones.

Por otro lado, los funcionarios entrevistados muestran experiencia y conocimiento de la normatividad aplicable. Sin embargo, no se atiende un plan para la ejecución del recurso conforme al destino previsto. Una vez recibidas las aportaciones del FAFEF, las Dependencias Ejecutoras no cuentan con mecanismos para documentar la aplicación de los recursos.

Por lo que concluimos que las ejecutoras no cuentan con procesos de Planeación para el manejo del recurso del FAFEF.

Los procesos relativos a la Gestión del FAFEF no se encuentran documentados, ni existen flujogramas que permitan describir los procesos claves en la gestión del fondo.

No se identifican mecanismos de coordinación interinstitucional entre SEFIPLAN y las Dependencias Ejecutoras, ni de estas entre sí que permita la elaboración y emisión de reportes a través de los cuales se pueda monitorear el desempeño de las aportaciones del FAFEF.



Los funcionarios entrevistados conocen la normatividad en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los mecanismos de rendición de cuentas del FAFEF. Sin embargo, no proporcionaron evidencia a través de la cual se pueda monitorear el desempeño de las aportaciones y que a su vez sea publicada en el Portal de Internet la Dependencia Ejecutora.

No se tiene evidencia de que se atienda el destino del Fondo para lo que marca el Artículo 47 de la LCF. Adicionalmente, durante 2016 no es posible medir los resultados obtenidos con los recursos del FAFEF, toda vez no presentaron registros de indicadores en el SFU Federal ni en el SIED Estatal, ocasionando incumplimiento de los reportes trimestrales que por normatividad se deben realizar en los sistemas mencionados.

1.8 Recomendaciones

- Que las Dependencias Ejecutoras atiendan el proceso de Planeación, Programación y Presupuestación que les permita garantizar el correcto uso del Fondo de acuerdo a la LCF.
- Que las Dependencias Ejecutoras elaboren documentos en los que se identifiquen los Procesos de Planeación enfocados al manejo del recurso del FAFEF.
- Elaborar un Diagnóstico Institucional en el que se identifique de forma clara y precisa, la situación actual que guarda la ejecutora referente a necesidades específicas que pudieran ser atendidas con recursos etiquetados del FAFEF.
- Establecer mecanismos debidamente autorizados que permitan documentar la aplicación de los recursos.
- Elaborar programas orientados al cumplimiento de objetivos del Fondo apegados a normatividad.
- Incorporar en las decisiones presupuestarias consideraciones sobre resultados y desempeño para elevar la calidad y el impacto en el gasto público (PbR).
- Elaborar manuales de procesos que permitan documentar los procedimientos que se deben realizar en la gestión de recursos del FAFEF.
- Que se identifiquen y presenten los Aspectos Susceptibles de Mejora y se comprometan a realizarlos para elevar la Eficiencia, Eficacia y Calidad con el diseño de objetivos y metas claras, e indicadores que midan con confiabilidad los resultados.



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ

VER Finanzas
SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN

I I E S
Instituto de Investigaciones
y Estudios Superiores
Económicos y Sociales



Universidad Veracruzana

- Proponer la implementación de flujogramas que permitan describir los procesos claves en la gestión del Fondo.
- Impulsar trabajos en los que participen cada una de las Dependencias involucradas en el manejo de recursos del FAFEF, con la finalidad de compartir información que sirva para formular criterios para la gestión y distribución de recursos, necesarios para enfrentar las necesidades reales de los sectores.
- Implementar mecanismos de control necesarios para fortalecer los procesos y los sistemas de control administrativo, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos, la observancia de la normatividad que permitan establecer un sistema de control interno y a su vez tenerlos actualizados de forma que sirvan para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de la operación eficaz de los recursos del Fondo.
- Elaborar indicadores Federales y Estatales que permitan evaluar el desempeño, eficacia y eficiencia de su cumplimiento; así mismo, la elaboración de un programa de acciones para resolver las problemáticas detectadas en el Fondo.



VER Finanzas

SECRETARÍA DE FINANZAS
Y PLANEACIÓN



SEFIPLAN
ESTADO DE VERACRUZ

