



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Procesos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del programa presupuestario “Construcción, Modernización y Mantenimiento de la Infraestructura para el Desarrollo”, para el ejercicio fiscal 2016.

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios, siendo la evaluación de los recursos una obligación plasmada desde la constitución y en diversas leyes, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los artículos 53, 54, 79, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 1 y 49 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111. De no cumplir con la normatividad existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Dentro de este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció realizar una evaluación de Procesos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del programa presupuestario “Construcción, Modernización y Mantenimiento de la Infraestructura para el Desarrollo”, para el ejercicio fiscal 2016.

Dicha evaluación tuvo como objeto evaluar el FISE a través del análisis sistemático de la gestión operativa del programa “Construcción, modernización y mantenimiento de la Infraestructura para el Desarrollo” mediante la descripción y análisis de los procesos llevados a cabo por la estructura operativa en la entidad que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del fondo.

Para su desarrollo se llevó a cabo un análisis de gabinete y análisis cualitativo, lo cual incluyó un taller FODA con funcionarios claves que intervienen en la gestión del programa y la revisión de casos de obras, desde la revisión física de documentos e incluso de la obra misma institución.



Principales Hallazgos

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos del Ramo 33 surgido de los cambios a la LFC en 1997, el cual se divide en dos fondos: El Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Objeto de esta evaluación es el FISE, el cual tiene como objeto fundamental el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a 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. (SEDESOL, 2017a).

Es importante mencionar que este fondo desde el año 2014, cuentan con unos lineamientos específicos que norman el uso y destino de los recursos, y que a través de los años han presentado modificaciones. Ajustes que se han encaminado hacia el mejoramiento del destino de los recursos al priorizar el combate a la pobreza, anteriormente, estos fondos eran vistos como apoyo para obras. Actualmente, en los Lineamientos del FAIS, las obras son el medio para el combate a la pobreza y no la finalidad.

En el ejercicio de la evaluación un tema que se observó fue la confusión entre programa presupuestario y fondo, por lo que se debe tener claridad en el Fondo como origen de los recursos y programa presupuestario como instrumento mediante el cual se ejercen dichos recursos con un objetivo específico.

Es decir, los Programas Presupuestarios se convierten en el medio por los que el gobierno atiende las diferentes problemáticas que llegue a presentarla sociedad, bien sea que estos respondan a una necesidad, demanda de la población, compromisos específicos de los planes de gobierno o a servicios que por obligación (Constitucional) se deben suministrar a la sociedad. Por ello son esenciales para el proceso de la planeación y ejecución de los recursos de las diversas fuentes de recursos (Fondos) como medio para identificar las problemáticas o necesidades, y finalmente garantizar su atención.

Ante ello es importante mencionar que la SEIDUR manifestó que para el año a evaluar (2016), sólo se contaba con el programa presupuestario "Construcción, Modernización y Mantenimiento de la Infraestructura para el Desarrollo", ya para 2017 se ampliaron a otros programas, permitiendo así una clasificación de las obras según su objeto en cada programa.



Respecto al FISE, la SEIDUR ejerció en el año 2016 \$5, 470,770.98, provenientes de dicho fondo, de los cuales \$750,119.99 vienen del ejercicio 2015 como remanente. En general estos recursos se centraron principalmente en obras de agua y saneamiento e infraestructura, obras que en su mayoría se desarrollaron mediante convenios.

En cuanto al análisis del macroproceso para el desarrollo de las obras con recursos del FISE, se evidenció que desde el año 2014 se cuenta con un proceso de certificación ISO 9001 para algunos procedimientos a desarrollar, sin embargo estos no han sido actualizados y presentan algunos vacíos en los procedimientos.

Adicionalmente para la identificación de los procesos se llevó a cabo un taller con funcionarios claves que intervienen en la gestión del programa, donde se identificaron puntos cruciales en cada uno de los procesos que se llevan a cabo.

Encontrándose información relevante en cada uno, pero en general destaca la ausencia de un manual o documento específico que refleje como es el paso a paso de las acciones a llevarse a cabo para el desarrollo de las obras en infraestructura social, esto desde la asignación del recurso, la toma de decisión de las obras, su ejecución, seguimiento y supervisión hasta la rendición de cuentas y evaluación.

En particular para el proceso de "Planeación", teniendo en cuenta que el ejercicio de los recursos del FISE debe estar orientado a obras y poblaciones específicas, tal como lo establece la LCF, se identificó que el procedimiento de cómo se toma la decisión de que obras se van a llevar a cabo, no está documentado.

Aunque se debe destacar que en el taller realizado con las áreas involucradas se identificó que en particular en este proceso se lleva a cabo una serie de actividades para determinar que obras se van a desarrollar, que implica un análisis desde la secretaria de planeación, quién presenta una propuesta de obras a realizar a través de los compromisos gubernamentales del plan desarrollo estatal y los compromisos notariados del gobernador, peticiones de la ciudadanía y Análisis de las necesidades teniendo como base el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social.

Sin embargo, ninguno de estos subprocesos con sus respectivas actividades está documentado, tema importante a desarrollar. Siendo esta una de las etapas más relevantes en el macroproceso, por lo que es importante este se desarrolle.

En contraste para el proceso del "Ejercicio", se identificó que en este tema es donde se cuenta con mayor documentación del paso a paso de cómo se ejerce el recurso. El cual abarca desde la contratación hasta la entrega de la obra.



Para el proceso de "Seguimiento y control", dado que el tema esencial en debe ser la supervisión un tema pendiente por definir, es decir, que pasa si no cumple con los requisitos o estándares. Procedimiento que es necesario desarrollar.

Finalmente para el proceso de "Rendición de cuentas y Evaluación", se observa que en estos temas es donde menos se tiene documentando el paso a paso de cómo se debe llevar a cabo y quienes son los responsables.

Es importante mencionar que el contar con una documentación de procesos adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que es ajena a los cambios de personas o responsables de procesos, hasta que éstos sufran modificaciones para su mejora o adaptación a las nuevas circunstancias normativas o administrativas.

Por lo que de esta manera es importante disponer de procesos bien documentados que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, planeación, operación del programa y seguimiento y evaluación de los recursos.



Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

Fortalezas

- ▶ Desde el año 2014 se cuenta con un proceso de certificación ISO 9001, para los principales procedimientos para el desarrollo de infraestructura.
- ▶ Existe el compromiso por parte de los funcionarios implicados en la planeación y en la operación de las obras de infraestructura.
- ▶ Las dependencias involucradas en el desarrollo de las obras identifican el FISE y también cuál es el principal destino de sus recursos. Esta conciencia constituye el punto de partida para cualquier acción que intente generar mejoras en la operación y resultados del Fondo.
- ▶ Se realizan reuniones con los subcomités para la planeación de las obras a realizar, teniendo en cuenta los objetivos del plan de desarrollo, compromisos gubernamentales y necesidades de la población, sin embargo esto no está documentado en un proceso de planeación.

Debilidades

- ▶ Algunos de los procesos sustantivos para la generación de obras de infraestructura presentan vacíos, ya sea normativos o ambigüedades, esto básicamente porque no se han actualizado los procesos establecidos desde el año 2014.
- ▶ No se tiene documentado los criterios explícitos de selección (prioridades) de proyectos de obras y acciones de infraestructura en el proceso de planeación.
- ▶ No se tienen desarrollados los procesos para la asignación del recurso, Rendición de cuentas y evaluación.
- ▶ En el proceso de Seguimiento y control se evidencio un vacío en cuanto a la supervisión de la obra, pues no se refleja cómo es el procedimiento, ni que acciones se deben tomar cuando no se cumple con las especificaciones establecidas.
- ▶ Débiles mecanismos de coordinación y comunicación entre las dependencias relacionadas con el desarrollo de infraestructura social del estado.

Oportunidades

- ▶ Tanto los gestores voluntarios de la ciudadanía como los subcomités de las diferentes dependencias pueden ejercer funciones de supervisión y control de las obras, sin embargo, no se evidencio mecanismos de coordinación entre ambos.
- ▶ Se destaca la sinergia entre los diferentes niveles de gobierno, lo que se refleja en convenios que permitieron mayores recursos para el desarrollo de obras de infraestructura social.



Amenazas

- ▶ Disposición del presupuesto en 12 partes (Ministraciones), lo que limita una adecuada planeación de las obras e incumplimiento al pago a contratistas.
- ▶ Las características del suelo pueden no ser viables (estudios topográficos) para el desarrollo de determinadas obras pueden no ser viables, por lo que es necesario contar con otros mecanismos de atención.
- ▶ El no tener documentado todos los procesos puede generar pérdida de procedimientos que ya se realizan y que son óptimos, como es el caso de la planeación, esto ante eventuales cambios bien sea de las personas responsables del proceso o por cambio de gobierno.

Recomendaciones

1. Es necesario actualizar dichos procesos y que además se complementen con los que están pendientes de desarrollar o que presentan vacíos.
2. Aprovechar estas sinergias y conocimiento de la normatividad específica del fondo entre las dependencias para actualizar los procesos existentes y desarrollar los que faltan.
3. Establecer una estrategia para que se documente el paso a paso para la toma de decisiones de que obras se va a realizar teniendo en cuenta diversos criterios (presupuesto, compromisos, carencias), esto servirá como base para el desarrollo del proceso de planeación.
4. Trabajar en la estandarización de los procesos para la generación de infraestructura, actualizando la normatividad que los regula sobre todo en los procesos de planeación y ejercicio, esto en conjunto con las áreas involucradas (Secretaría de Finanzas y Planeación, SEIDUR, SEDESOL, SEDESCOL).
5. Integrar información sobre el diagnóstico de las necesidades de obras y acciones de infraestructura social básica, siendo esto uno de los referentes para la selección de obras a realizar.
6. Desarrollar los procesos para la Asignación del recurso, Rendición de cuentas y evaluación, teniendo presente que dichos procesos son más generales
7. Es necesario primero actualizar a la normatividad vigente el Plan de calidad para la ejecución de la obra, y además detallar o hacer énfasis en como es el procedimiento para la supervisión de la obra.
8. Establecer mayores elementos de coordinación y comunicación con las áreas involucradas en el desarrollo de infraestructura social. Los esfuerzos deben estar dirigidos no sólo a incrementar la participación de actores relevantes sino



también para agilizar procedimientos relacionados con el desarrollo y entrega de las obras.

9. Desarrollar una estrategia donde se involucre a la población y a los diferentes subcomités en la supervisión de las obras que se estén realizando.
10. Continuar con la estrategia de desarrollo de convenios con otras dependencias en todos los niveles de gobierno para crear sinergias que permitan desarrollar o mejorar la infraestructura, a través de nuevos y/o fortalecimiento de proyectos.
11. Implementar mecanismos para asegurar la disponibilidad de recursos para el desarrollo de las obras y el pago de las estimaciones a los contratistas.
12. En caso de que los estudios topográficos y de viabilidad para el desarrollo de la obra no sean factibles, desarrollar mecanismos alternos que permitan brindar el apoyo, tal como fue el caso de las obras en drenaje donde por las condiciones del suelo no fue posible instalar red y se atendió mediante biodigestores.
13. Documentar cada uno de los procesos que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, planeación, operación, rendición de cuentas y evaluación, para que esto sea una herramienta ajena a los cambios de personas o responsables de los procesos.



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Procesos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) a través del programa presupuestario "Construcción, Modernización y Mantenimiento de la Infraestructura para el Desarrollo", para el ejercicio fiscal 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

25 de abril de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

M.C. Guadalupe Ariadna Flores Santana
Ing. Armando Córdova Ramírez
C.P. J. Guadalupe Caro León
Lic. César Esteban Mancilla Ramírez
Lic. Lorena Alejandra Hernández Hernández

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández
Luis David Guzmán Alanís
German Sandoval Cruz