

Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) para el ejercicio fiscal 2018-2019

Informe Ejecutivo

ÍNDICE

| | |
|---|---|
| I. Introducción | 2 |
| II. Síntesis de los resultados de la evaluación por apartado..... | 3 |
| III. Conclusiones y Recomendaciones | 4 |

I. Introducción

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), sujeto a evaluación, forma parte del Ramo 33 según se establece en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y está dirigido a la inversión en estructura física, adquisición de bienes para obras generadas, saneamiento financiero a través de la amortización de deuda pública, saneamiento de pensiones y reformas a los sistemas de pensiones, modernización de los catastros y de los registros públicos de propiedad y bienes locales, modernización de los sistemas de recaudación locales, fortalecimiento de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil, así como para apoyar a la educación pública, pago de obras públicas de infraestructura y proyectos de infraestructura concesionada.

La distribución correspondiente al ejercicio presupuestal de FAFEF en el estado de Jalisco durante el ejercicio fiscal 2018 cuyo monto asignado ascendió a \$ 2,358'216,191 moneda nacional, muestra su concentración en dos rubros que son la cobertura de cuotas de pensiones (61.5%) y la amortización de la deuda (24.4%), mientras en tercer lugar se encuentra la inversión en infraestructura y obra pública (13.3%) y en una proporción menor en ciencia y tecnología (0.9%).

En el año 2019, el estado de Jalisco recibió un monto significativamente menor de este Fondo (1,751'867,058 pesos mexicanos) con respecto al del año 2018. En cuanto a su distribución su principal cambio se registró en la reducción del porcentaje destinado a cuotas de pensiones que pasó de ser el principal rubro en 2018 con 61.5% de los recursos al 23.0% en 2019, mientras el rubro de Infraestructura y Obra Pública se incrementó de 13.3% en 2018 a 55.6% en el año 2019.

El objetivo general de la evaluación se centró en el desempeño y la coordinación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) en la entidad federativa para el ejercicio fiscal 2018-2019. Mientras que sus objetivos específicos tuvieron tres vertientes de análisis referidas a su estructura de coordinación, la contribución y destino de las aportaciones, así como la gestión y operación de las aportaciones.

El ejercicio evaluativo tiene un alcance descriptivo que se basa en la evidencia encontrada a partir del análisis documental y trabajo de campo mediante entrevistas y una sesión grupal con funcionarios públicos estatales que participan en los diferentes procesos del Fondo.

II. Síntesis de los resultados de la evaluación por apartado

Los hallazgos de la evaluación en materia de la estructura de coordinación del Fondo (objetivo específico 1) demuestran que el Fondo cuenta con una extensa estructura de actores que participan en sus procesos, aunque sus mecanismos de planeación y programación pueden llegar a ser inerciales por la falta de interacción con las dependencias ejecutoras desde una perspectiva más estratégica. Se advierte la ausencia de un área de control presupuestal exclusiva para fondos y aportaciones federales que permitiría mantener una estrategia focalizada para evitar subejercicio o pérdida de recursos provenientes de la federación.

La valoración de la contribución y el destino de las aportaciones del Fondo en Jalisco (objetivo 2) reflejan que estos responden a los especificados en la Ley de Coordinación Fiscal y son reconocidos por todos los actores, quienes llevan a cabo la aplicación de los recursos de acuerdo con su marco normativo.

La identificación y análisis de los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones del Fondo (objetivo 3) incluyen cinco procesos: planeación, programación, asignación y ejercicio de recursos, seguimiento y control, concluyendo con la rendición de cuentas. Los procesos del Fondo se encuentran estandarizados y cuentan con plataformas electrónicas para su registro detallado en términos financieros, sin embargo, se aprecian debilidades en la interacción entre los actores que podrían estimular un aprovechamiento más estratégico del Fondo.

III. Conclusiones y Recomendaciones

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF) se observa como una fuente de financiamiento sin una vocación única, sino más bien diversa, que por una parte lo convierte en una alternativa para cubrir necesidades según las prioridades de las entidades federativas dentro de los conceptos enmarcados por el Fondo y por otra, dificulta una planeación concertada entre sus unidades ejecutoras que no comparten objetivos directamente relacionados.

La valoración global promedio como resultado de la evaluación alcanzó un nivel alto con una puntuación de 3.3 en una escala del 1 al 4, en donde los criterios establecidos por los Términos de Referencia (TDR), indican que el 1 significa un cumplimiento insuficiente y 4 suficiente en torno a los aspectos evaluados.

Conclusiones del Fondo por apartado de la evaluación (objetivo específico)

| ESTRUCTURA DE COORDINACIÓN | | | | |
|---|---|---|--|--------------------|
| Fortalezas/ Oportunidades | Debilidades/ Amenazas | Recomendaciones | Actores involucrados | Valoración general |
| <p>1. Los actores cuentan con recursos suficientes para el desarrollo de sus atribuciones.</p> <p>2. Sistema de información para la supervisión y seguimiento del Fondo a nivel estatal, a través de la plataforma Sistema Integral de Información Financiera.</p> <p>3. Sistema de información para la supervisión y seguimiento del Fondo a nivel federal, a través de la plataforma Recursos Federales Transferidos.</p> | <p>1. Algunos actores no identifican su participación en el proceso del Fondo de manera integral.</p> <p>2. Los mecanismos de supervisión y seguimiento del FAFEF que incluyen la identificación geográfica en el ejercicio de la obra pública no se utilizan para un análisis estratégico y de planeación.</p> <p>1. Diferencias en los plazos del ejercicio del Fondo entre la normatividad federal y la de algunos OPDs estatales.</p> | <p>1. Implementar mecanismos para que los actores reconozcan de manera integral su participación en el proceso general del Fondo.</p> <p>2. Utilizar las claves de identificación geográfica de los mecanismos de supervisión y seguimiento de la obra pública para un análisis estratégico y de planeación.</p> <p>3. Implementar mecanismos de supervisión que establezcan criterios homogéneos para asegurar el ejercicio del presupuesto en tiempo y forma.</p> | Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y Secretaría de la Hacienda Pública | 3 |
| CONTRIBUCIÓN Y DESTINO | | | | |
| <p>1. Los servidores públicos relacionados con el Fondo, tienen conocimiento de la normatividad aplicable.</p> <p>2. Los responsables de la ejecución del Fondo cuentan con criterios documentados (Ley de Coordinación Fiscal) para distribuir las aportaciones al interior de la entidad.</p> <p>3. Los criterios documentados para la</p> | <p>1. Jalisco no cuenta con documentos específicos que establezcan con claridad a nivel estatal los criterios de revisión y actualización, así como los montos y porcentajes de distribución y asignación del Fondo al interior de la entidad.</p> <p>2. El recurso tuvo disminuciones en una proporción importante para</p> | <p>1. Implementar una estrategia que defina lineamientos claros y específicos sobre en qué (capítulos, conceptos, partidas genéricas y específicas) conviene a la entidad, gastar el recurso del Fondo, al tiempo que especifique que método de pago se empleará y que documentación comprobatoria del gasto debe generarse y contar la unidad ejecutora.</p> | Secretaría de Hacienda Pública de Jalisco | 4 |

| | | | | |
|---|--|---|--|-----|
| distribución de las aportaciones son del conocimiento de las dependencias responsables del Fondo, se encuentran estandarizados y en un solo documento. 4. La normatividad federal y estatal que regula la aplicación del Fondo establece con claridad los objetivos, rubros de asignación y plazos para la revisión y actualización de la normatividad federal y estatal que regula al Fondo. 5. La normativa federal y estatal que regula la aplicación del Fondo (LGCG y COG) establece en lo relativo al registro contable de las operaciones de las entidades federativas, la definición de clasificadores presupuestarios armonizados y catálogos de bienes, así como el destino del recurso conforme al capítulo, concepto y partida del gasto. | el destino de infraestructura (capítulo 6000) en el 2018 respecto al 2017, al tiempo que parte importante del Fondo fue destinado a servicios personales (capítulo 1000), específicamente al pago de pensiones. 3. Escasa claridad en la definición de plazos para la revisión y actualización de la normatividad. 4. Falta de claridad respecto a cómo se controla y da seguimiento por parte de la SHP al ejercicio del recurso que realizan las dependencias que lo ejecutan, lo que eventualmente deriva en el incumplimiento de reglas básicas de la Ley de Disciplina Financiera (LDF). | 2. Crear un área o incluirla en una actualmente presente en SHCP, que cumpla funciones específicas de seguimiento —y alerta trimestral en caso de subejercicio— del avance del ejercicio del recurso del Fondo por parte de las secretarías y los municipios. 3. Crear una figura que controle y determine la distribución de los recursos del Fondo en la entidad. La SHP funge como figura de pago pero no existe la figura de distribución, lo que derivaría en distribuciones mejor justificadas entre los destinos, unidades ejecutoras y municipios. 4. Elaborar desde la SHP de documentos específicos que establezcan con claridad a nivel estatal plazos y criterios de revisión y actualización de la normatividad y distribución del Fondo al interior de la entidad. | | |
| GESTIÓN Y OPERACIÓN | | | | |
| 1. Se cuenta con instrumentos puntuales de programación de los recursos del Fondo, 2. La normatividad federal y los documentos relacionados con procedimientos estandarizados, así como los portales electrónicos para dar seguimiento del Fondo son de conocimiento de todos los actores responsables del ejercicio de las aportaciones. 3. A nivel federal se cuentan con lineamientos y acuerdos publicados anualmente en el Diario Oficial de la Federación para la distribución y ministración de los recursos que deben atender las entidades federativas. | 1. No existe un ejercicio de planeación a nivel local sobre este Fondo. 2. El intercambio de información es únicamente de carácter financiero y carece de una visión estratégica. 3. El diagrama de flujo del proceso de FAFEF es poco detallado. 4. La periodicidad mensual de las ministraciones, dificulta la ejecución de proyectos de infraestructura y obra pública. 5. Los calendarios de Fideicomisos operados por Organismos Públicos Desconcentrados pueden tener incompatibilidad con el ejercicio fiscal para devengar los recursos recibidos de FAFEF. | 1. Organizar mesas de trabajo que permitan una revisión de los alcances y limitaciones que presentan los destinos estipulados en ley dentro del contexto estatal. 2. Vincular de forma más estrecha a las áreas de la Secretaría de la Hacienda Pública, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y Unidades Ejecutoras para el seguimiento de los resultados de auditorías practicadas a los fondos federales en general y de FAFEF en particular. | Secretaría de la Hacienda Pública, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, Dependencias Ejecutoras | 3 |
| Valoración Global | | | | 3.3 |

Recomendaciones

| Consecutivo | Recomendación | Mejora esperada | Actividades por recomendación | Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras) |
|-------------|---|--|---|--|
| 1 | Implementación de mecanismos de trabajo y de comunicación para la participación integral de los actores en el proceso del Fondo. | Garantizar la participación de los actores en el proceso integral del Fondo. | 1. Designar áreas de las secretarías y dependencias ejecutoras para la planeación y el diseño de los anteproyectos de presupuesto y asignación de recursos. 2. Acordar reuniones entre las áreas de las secretarías y dependencias para la planeación y el diseño de los anteproyectos del presupuesto y asignación de recursos. 3. Dar a conocer los acuerdos de las reuniones entre las áreas de las secretarías y dependencias ejecutoras para la planeación y el diseño de los anteproyectos de presupuesto y asignación de recursos. | <u>Operativa:</u> 1. Organizar reuniones entre las áreas de las secretarías y dependencias ejecutoras del FAFEF con el fin de integrarse en el proceso integral, especialmente en las tareas de planeación y diseño de anteproyectos y de asignación de recursos. |
| 2 | Incorporación de información georreferenciada para el análisis de la inversión de los recursos del Fondo con fines estratégicos bajo una perspectiva territorial. | Fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento del Fondo con una perspectiva territorial. | Utilizar las claves de identificación geográfica para el análisis de las actividades de supervisión y seguimiento de la obra pública y elaborar documentos de análisis para revisión histórica y proyección del Fondo de forma estratégica en el estado. | <u>Operativa:</u> 1. Organizar reuniones de trabajo de servidores públicos de la Secretaría de la Hacienda Pública para la revisión, generación e incorporación de las claves de identificación geográfica del ejercicio del gasto de obra pública con fines estratégicos en su cobertura territorial. |
| 3 | Implementación de mecanismos de supervisión que establezcan criterios homogéneos para asegurar el ejercicio del presupuesto en tiempo y forma. | Fortalecer los mecanismos de supervisión y seguimiento del Fondo. | 1. Conformar un equipo de servidores públicos federales y estatales para acordar criterios homogéneos para el ejercicio del Fondo en tiempo y forma. 2. Dar a conocer los acuerdos del equipo de para la homogenización de los criterios de ejercicio del Fondo en tiempo y forma. | <u>Operativa:</u> 1. Creación de un equipo de servidores públicos federales y estatales para la generación de criterios homogéneos para el ejercicio del FAFEF en tiempo y forma. |
| 4 | Implementación de una estrategia que defina lineamientos claros y específicos sobre en qué (capítulos, conceptos, partidas genéricas y específicas) conviene a la entidad, gastar el recurso del Fondo, al tiempo que especifique que método de pago se empleará y que documentación comprobatoria del gasto debe generarse y contar la unidad ejecutora. | Garantizar una vigilancia del recurso federal, pro-actividad en el ejercicio y mejora del diseño presupuestal. | 1. Designar las áreas, divisiones y dependencias encargadas de elaborar la estrategia. 2. Acordar y establecer de forma conjunta y consensuada (reuniones) los lineamientos que se seguirán a la hora de distribuir el recurso del Fondo, el método de pago y documentación probatoria. 3. Gestionar la puesta en conocimiento a través de medios oficiales y por parte de las distintas dependencias ejecutoras de la resolución acordada. | <u>Operativa:</u> 1. Organizar reuniones de coordinación entre SHP, las unidades responsables y las unidades ejecutoras del Fondo en el estado con fines de analizar, focalizar y acordar destinos prioritarios en las que ejercer el recurso. |
| 5 | Creación de un área o inclusión en una | Garantizar que las unidades ejecutoras | 1. Desarrollo de un marco normativo interno armonizado con la LDF | <u>Jurídico-Administrativa:</u> Aprobación por parte de |

| Consecutivo | Recomendación | Mejora esperada | Actividades por recomendación | Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras) |
|-------------|---|--|---|--|
| | actualmente presente en la SHP, que cumpla funciones específicas de seguimiento —y alerta trimestral en caso de subejercicio— del avance del ejercicio del recurso del Fondo por parte de las secretarías y los municipios. | comprometan el recurso y alcanzar el 100% del mismo ejercido al cierre del ejercicio fiscal. | aplicable a las funciones de seguimiento del avance del ejercicio. 2. Establecer mecanismos de supervisión a cargo de un área con funciones de garantía del cumplimiento de los momentos y reglas contables presupuestales de disciplina financiera. | la SHP del documento normativo que armoniza las funciones de seguimiento y supervisión del ejercicio financiero con la LDF. <u>Operativa:</u> Creación del área o unidad en SHP a cargo de la rectoría y funciones del seguimiento y supervisión. |
| 6 | Creación de una figura que controle y determine la distribución de los recursos del Fondo en la entidad. La SHP funge como figura de aplicación de recursos (transferencia) pero no existe la figura de distribución, lo que derivaría en distribuciones mejor justificadas entre los destinos, unidades ejecutoras y municipios. | Garantizar una estrategia de distribución del Fondo desde la fase inicial en que se diseña el presupuesto conforme a la prioridad de las necesidades del gasto identificadas. | 1. Establecer además de la figura de aplicación, la de distribución del Fondo. | <u>Jurídico-administrativa:</u> 1. Aprobación por la SHP para la creación de la figura. <u>Operativa:</u> Designar personal técnico para la conformación del área específica de desempeño de esta función. |
| 7 | Elaboración desde la SHP de documentos específicos que establezcan con claridad a nivel estatal plazos y criterios de revisión y actualización de la normatividad y distribución del Fondo al interior de la entidad. | Garantizar documentos normativos a nivel estatal que definan con claridad criterios y plazos de revisión de la actualización normativa y de distribución del Fondo. | 1. Designar un equipo de técnicos encargados de elaborar los documentos específicos a nivel estatal. 2. Gestionar recursos financieros para la contratación de personal técnico y asesorías necesarias para la confección de los documentos. | <u>Operativa:</u> Designar el área encargada que apoyará y absorberá el proyecto de elaboración de documentos específicos de definición de criterios de revisión y actualización. <u>Financiera:</u> Destinar presupuesto para la contratación de asesorías externas. |
| 8 | Organización de mesas de trabajo que permitan una revisión de los alcances y limitaciones que presentan los destinos estipulados en ley dentro del contexto estatal. | Lograr una coordinación estratégica de todas las dependencias que participan en el Fondo | 1. Convocar por lo menos dos sesiones de trabajo al año (evaluación del ejercicio inmediato anterior y planeación del siguiente ejercicio). 2. Generar minutas de las sesiones para documentar acuerdos de coordinación. | <u>Operativa:</u> Convocatoria y organización logística de reuniones interinstitucionales. |
| 9 | Vinculación más estrecha entre las áreas de la Secretaría de la Hacienda Pública, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y Unidades Ejecutoras para el seguimiento de los resultados de auditorías practicadas a los fondos federales en general y de FAFEF en particular. | Generar un espacio de revisión de resultados de las auditorías practicadas a los fondos federales en general y de FAFEF en particular para mejorar el ejercicio de los recursos. | 1. Sistematizar la vinculación interinstitucional para la revisión de auditorías practicadas a los fondos federales aplicados en la entidad y la agenda de mejora compartida. | <u>Operativa:</u> Convocatoria y organización logística de reuniones interinstitucionales. |