


Instituto Nacional
de Salud Pública

Evaluación del Fondo de Infraestructura Social en el Estado de Morelos

Este documento fue elaborado como parte del Convenio de Colaboración SH/EVALUACIONES/FASSA-FAM-FISE/99-ZU-0005-2014/01/03-2014 para la evaluación del desempeño de los recursos otorgados por la Federación al Estado de Morelos en el ejercicio fiscal 2013 de los fondos FASSA, FISE y FAM-AS firmado entre el Gobierno de Morelos y el Instituto Nacional de Salud Pública el 6 de marzo de 2014.



Evaluación de Desempeño de los Fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud, Infraestructura Social Estatal y Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social en el Estado de Morelos durante el ejercicio fiscal 2013

Investigador Principal: Juan Pablo Gutiérrez (jpgutier@correo.insp.mx)

Co-Investigadores: Eduardo Alcalá, Dulce Alejandra Balandrán, Bartolo Retana, Isabel Vieitez y Zayra T. López Ixta

Elaboración: Bartolo Retana, Alejandra Balandrán, Eduardo Alcalá, Juan Pablo Gutiérrez

Las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este documento son producto de la reflexión de los investigadores que lo realizaron, y no representa necesariamente la posición del INSP o del Gobierno de Morelos.

Índice de contenido

Resumen ejecutivo	8
Introducción	25
1. Antecedentes	27
1.1 El FISE en Morelos: el Fondo y su contexto	31
2. Objetivos	41
2.1 Objetivo general	41
2.2 Objetivos Específicos	41
3. Metodología	42
3.1 Evaluación de procesos	42
3.1.1 Análisis de gabinete	43
3.1.1.1 Enfoque de macro-procesos: construcción del marco de referencia	44
3.1.1.2 Identificación de procesos normativos y sustantivos	45
3.1.2 Procesos operativos	46
3.1.2.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información	46
3.1.2.2 Entrevistas semi-estructuradas	47
3.1.3 Sistematización de información y plan de análisis	48
3.2 Evaluación de desempeño	48
3.2.1 Identificación de indicadores	49
3.2.2 Análisis de tendencias	49
3.2.3 Análisis de correlación	50
4. Resultados	51
4.1 Evaluación de procesos	51
4.1.1 Macro-proceso: Planeación	52
4.1.1.1 Planeación estratégica (proceso sustantivo)	52
4.1.1.2 Promoción y participación en la identificación de necesidades de obras ..	58
4.1.1.3 Recepción de propuestas y selección previa de proyectos de infraestructura	59
4.1.1.4 Programación y presupuestación (proceso sustantivo)	60
4.1.1.4.1 Subproceso de asignación de recursos (sustantivo)	66
4.1.2 Macro-proceso: Administración	71

4.1.2.1 Fortalecimiento de recursos humanos y materiales: capacitación y actualización.....	71
4.1.2.2 Preparación de concursos para la realización de obras y contratación de servicios	71
4.1.2.3 Revisión, selección de propuestas de obras y adjudicación (proceso sustantivo)	73
4.1.3 Macro-proceso: Ejecución	76
4.1.3.1 Desarrollo de obras.....	76
4.1.3.2 Entrega y recepción de obras (proceso sustantivo).....	77
4.1.4 Macro-proceso: Gestión.....	82
4.1.4.1 Supervisión y control (proceso sustantivo).....	82
4.1.4.2 Evaluación	87
4.1.4.3 Transparencia y rendición de cuentas.....	87
4.2 Evaluación de desempeño	89
4.2.1 Presupuesto del Fondo para la Infraestructura Social Estatal: FISE	89
4.2.1.1 Histórico del presupuesto	89
4.2.1.2 Ejercicio de los recursos del FISE: 2007-2013	91
4.2.2 Principales sinergias y duplicidades en la consecución de los objetivos del Fondo	96
4.2.3 Alineación de la Matriz de Indicadores de Resultados respecto al marco normativo	98
4.2.3.1 Descripción de la Matriz de Indicadores de Resultados del FISE.....	98
4.2.3.2 Alineación normativa (programática) de la Matriz de Indicadores de Resultados: FISE.....	99
4.2.4 Análisis de tendencias, análisis de correlación y alcance de metas.....	100
5. Conclusiones y recomendaciones generales.....	105
6. Fortalezas, debilidades y recomendaciones.....	112
7. Fuentes de información	119
Anexo 1. Guía de entrevista semi-estructurada	121
Anexo 2. Ficha del indicador.....	126

Índice de cuadros

Cuadro 1. Presupuesto nacional asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012)	28
Cuadro 2. Presupuesto nacional asignado a los Fondos que integran el FAIS del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012)	29
Cuadro 3. Presupuesto asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 en el estado de Morelos (cifras en millones de pesos)	33
Cuadro 4. Indicadores de rezago social 2000, 2005 y 2010, Morelos y Nacional	36
Cuadro 5. Municipios con la mayor población en pobreza extrema (porcentual y absoluta), rezago social y Zonas de Atención Prioritaria en Morelos	37
Cuadro 6. Entrevistas realizadas: actores, áreas y apartados de la guía de entrevista ..	47
Cuadro 7. Principales elementos de contraste en el proceso de planeación estratégica	57
Cuadro 8. Principales elementos de contraste en el proceso de programación y presupuestación	65
Cuadro 9. Principales elementos de contraste en el subproceso de asignación de recursos	70
Cuadro 10. Principales elementos de contraste en el proceso de revisión de cumplimiento de las necesidades de obras y asignación de proyectos	76
Cuadro 11. Principales elementos de contraste en el proceso de entrega- recepción de obras	81
Cuadro 12. Principales elementos de contraste en el proceso de supervisión y control.	86
Cuadro 13. Matriz de Indicadores de Resultados de FISE	99
Cuadro 14. Tendencias del Indicador de componente del Fondo: porcentaje de recursos invertidos en obras y acciones con beneficio regional o intermunicipal	102

Índice de figuras

Figura 1. Macro-procesos para el FISE	44
Figura 2. Mapeo de procesos normativos: FISE	51
Figura 3. Flujograma del proceso normativo de planeación estratégica	55
Figura 4. Flujograma del proceso normativo de programación y presupuestación	63
Figura 5. Flujograma del subproceso normativo de asignación de recursos	68
Figura 6. Flujograma del proceso normativo de revisión del cumplimiento de necesidades de obras	74

Figura 7. Flujograma del proceso normativo de entrega-recepción de Obras públicas.. 79

Figura 8. Flujograma del proceso normativo de seguimiento y control de avance físico y financiero 84

Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de población en pobreza extrema de Morelos y nacional 34

Gráfica 2. Porcentaje de recursos del FISE que estuvieron dirigidos hacia poblaciones en pobreza extrema y rezago social: 2010-2012 38

Gráfica 3. Porcentaje de recursos ejercidos a través del FISE en obras y acciones que tuvieron alcance regional o intermunicipal: 2010-2012 38

Gráfica 4. Porcentaje de obras financiadas por el FISE en operación al cierre de cada ejercicio fiscal: 2010-2012..... 40

Gráfica 5. Progresión del Presupuesto FISE-Morelos y nacional del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012)..... 90

Gráfica 6. Recursos presupuestarios del FISE en Morelos de 2007 al 2013 según categorías de gasto 92

Gráfica 7. Porcentaje de recursos de gasto programado al cierre de cada ejercicio fiscal con respecto al total asignado anual del 2007 al 2013 93

Gráfica 8. Porcentaje de nivel de gasto ejercido al cierre de cada ejercicio fiscal con respecto al total asignado anual del 2007 al 2013 93

Gráfica 9. Porcentaje de recursos del FISE destinados de acuerdo al grado de rezago social de los municipios beneficiados en Morelos: 2012-2014 95

Gráfica 10. Porcentaje de recursos del Fondo Invertidos en obras de alcance regional o intermunicipal del 2010 al 2013..... 101

Siglas y acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CIEE	Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADEMOR	Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAFEF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FISE	Fondo de Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Federal
MIR	Matriz de Indicadores de Resultados
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEE	Presupuesto de Egresos del Estado
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
RLOP	Reglamento de la Ley de Obras Públicas de Morelos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social Federal
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHE	Secretaría de Hacienda Estatal
SOP	Secretaría de obras Públicas de Morelos

Resumen ejecutivo

El Ramo 33, sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), fue creado en la década de los noventa en el marco de un proceso de descentralización con el fin de fortalecer la participación de los estados y municipios mediante la delegación de mayor autoridad y responsabilidad en el gasto público. Desde su creación, este Ramo se ha consolidado como uno de los principales mecanismos de transferencias de recursos presupuestarios federales destinados al desarrollo social hacia las entidades federativas y los municipios.

Entre los ocho fondos que componen el Ramo 33 se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual está integrado por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE), que tienen como objetivo financiar la realización de obras y acciones de infraestructura social básica hacia las zonas con poblaciones en pobreza extrema y rezago social. Para el caso específico del FISE, fondo que se aborda en esta evaluación, la LCF establece que las obras y acciones de infraestructura social básica deberán tener además un alcance regional o intermunicipal⁽¹⁾ (hasta 2013).

Los principales componentes del FISE son obras y acciones de infraestructura relacionadas con la asistencia social, la salud, el aseguramiento de los servicios básicos de agua potable, saneamiento, así como obras de urbanización e infraestructura social básica en la modalidad de construcción, mantenimiento, rehabilitación, ampliación y equipamiento⁽²⁾.

La responsabilidad del ejercicio de los recursos del Fondo recae en los gobiernos estatales y, por tanto, las acciones y obras concretas que financia se configuran a partir del marco normativo y las capacidades operativas de cada entidad, si bien sujeto a los lineamientos generales que se establecen desde la Federación, mayormente en la LCF y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que incluyen, además de los objetivos y modalidades de las obras y acciones ya brevemente expuestos, obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, difusión, participación de actores relevantes y consideraciones para el cuidado del medio ambiente, principalmente.

De acuerdo con la LFPRH, el ejercicio de los recursos federales tiene que ser evaluado por instancias externas reconocidas que garanticen un juicio imparcial y transparente. La evaluación que se presenta en este documento tiene sustento en dicha normatividad, y se enfoca en identificar la adecuación de los procesos operativos del

FISE con relación a lo definido normativamente, así como también en una descripción y análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) en términos de la alineación que ésta tiene con los principales instrumentos de planeación, además de los resultados del indicador considerando la relación con el monto de recursos asignados a través del Fondo a Morelos.

Metodología

La estrategia general de la evaluación incluyó dos abordajes: una evaluación de procesos, y una evaluación de desempeño basada en la revisión de los indicadores propuestos normativamente. El planteamiento metodológico para la evaluación de procesos del FISE partió de la identificación de macro-procesos y procesos normativos a través de la revisión de la normatividad y documentación asociada al Fondo. El abordaje consideró una revisión y descripción de procesos implicados en el ejercicio de recursos desde la perspectiva de la normativa federal y estatal aplicable, y su contrastación con el funcionamiento *real* de acuerdo con la visión de algunos de los principales responsables del ejercicio de los recursos del Fondo en el estado de Morelos.

Del total de procesos normativos implicados en el ejercicio de los recursos del FISE, esta evaluación se concentró en aquellos que, desde los objetivos planteados para el Fondo en la LCF y demás normatividad aplicable, involucran las decisiones de mayor relevancia con relación a la orientación, desarrollo y seguimiento del flujo de recursos financieros asignados a la entidad, y que en esta evaluación son considerados como sustantivos.

La identificación del funcionamiento real del Fondo se realizó a través de información obtenida por entrevistas semi-estructuradas a funcionarios clave en el ejercicio de dichos recursos. Los funcionarios entrevistados fueron identificados a partir de la revisión del marco normativo vigente y correspondieron a dos de las dependencias mayormente involucradas, para el ejercicio 2013, en la operación del Fondo en Morelos: las Secretarías de Hacienda (SHE) y de Obras Públicas (SOP) del estado de Morelos.

La evaluación de desempeño se basó un enfoque mixto: un análisis cualitativo y cuantitativo. El análisis cualitativo se centró en una descripción de la MIR en términos de la alineación normativa y un análisis de las principales sinergias y duplicidades que se presentan en la consecución de los objetivos del Fondo. Para el análisis cuantitativo se revisaron las tendencias de acuerdo a la asignación de montos y al indicador de

resultado planteado, así como la correlación entre el gasto y el resultado del indicador asociado al FISE.

A través del ejercicio de identificación de posibles brechas existentes entre los procesos sustantivos plasmados en la normatividad y la traducción operativa como de los resultados de los indicadores asociados al ejercicio de los recursos del Fondo y la alineación de estas acciones con los principales instrumentos de planeación tanto del ámbito estatal como federal, se lograron identificar debilidades y fortalezas en la operación del Fondo en el ámbito estatal y con base en ello se plantearon recomendaciones.

Resultados y discusión

La *planeación estratégica* es uno de los procesos que presenta mayores diferencias entre la operación y la normatividad. El proceso operativo de planeación estratégica de los recursos del FISE no se lleva a cabo con la participación formal de una instancia colegiada (COPLADEMOR) que permita discutir ampliamente las prioridades sobre qué y dónde realizar las obras y acciones de infraestructura social financiables con el FISE. La operación sigue un modelo de establecimiento de prioridades basado en usos y costumbres de las dependencias involucradas, la SHE y la SOP.

El proceso operativo actual depende mucho de la valoración sustentada en la experiencia que deja a los funcionarios, principalmente de la SOP, el contacto (*visualización*) con las poblaciones de las localidades y municipios. El marco normativo exige un ejercicio de planeación estratégica más estructurado y sustentado no sólo en mecanismos de participación, en el marco del COPLADEMOR (que incluya a la Secretaría de Desarrollo Social Estatal y los municipios, por ejemplo) sino también de justificación con base en fuentes de información confiables sobre las condiciones de pobreza extrema y rezago social en la entidad, como el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social que debe publicar la Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL). Las sinergias y duplicidades identificadas en la Evaluación de Desempeño deberían ser un elemento para diseñar una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo para la utilización de los recursos del Fondo.

Recientemente, desde la SHE, se realizan esfuerzos por incorporar mapas geo-referenciales para configurar una estrategia de cobertura asociada con el ejercicio de los recursos del FISE. Dicho esfuerzo no ha trascendido todavía a la SOP. En ese sentido

el proceso operativo actual puede implicar que los recursos del Fondo no siempre estén siendo dirigidos hacia las poblaciones en condiciones de pobreza extrema y rezago social.

Además de ello hay factores externos que afectan la posible orientación de recursos hacia zonas que podrían considerarse prioritarias, entre estos, los derechos de vía que requieren algunas de las obras y que se ve dificultado por las condiciones de los derechos de propiedad de la tierra, que involucra generalmente a las localidades y municipios con mayores condiciones de pobreza extrema y rezago social.

El proceso de *programación y presupuestación* también presenta algunos limitantes para el ejercicio de recursos del Fondo. La principal de ellas tiene que ver con vacíos normativos respecto a los criterios y tiempos para la programación y presupuestación de los proyectos de obras susceptibles de ser financiados con el FISE. En el proceso operativo esto se traduce en incertidumbre por parte de funcionarios de la SOP como proponentes de proyectos y acciones de obra, especialmente porque la validación presupuestal por parte de la SHE se presenta a veces en una etapa avanzada del ejercicio fiscal. La incertidumbre y retraso en la validación presupuestaria final conlleva algunas veces un retraso en los preparativos finales para las obras como por ejemplo, la obtención de permisos que no terminaron por resolverse en el proceso previo: *recepción de propuestas y diseño de proyectos de obra*. Otras de las veces el proceso se ve sujeto a presiones de tiempo dada la incorporación de proyectos de obras producto de necesidades emergentes o de compromisos que se establecen desde el Ejecutivo Estatal.

Por otra parte los responsables del Fondo todavía no han diseñado y planteado metas sobre indicadores de gestión y estratégicos asociados con el ejercicio de los recursos del Fondo. Los indicadores y las metas asociadas que se integran actualmente en los Programas Operativos Anuales (POAs) corresponden a la estructura operativa general de la SOP y de la SHE, que no reflejan por completo los objetivos, componentes y actividades del Fondo según lo previsto en la LCF y demás normatividad aplicable. Los documentos de programación de los recursos del Fondo presentan también limitaciones para alinear dichas acciones con los principales instrumentos de planeación del estado y de la Federación. Recientemente se están haciendo esfuerzos, en el marco de la implementación del sistema de Presupuesto Basado en Resultados, para incluir indicadores asociados con el ejercicio del Fondo. El desarrollo de los indicadores se encuentra actualmente en fase de consulta y diseño preliminar entre las dependencias

involucradas. La capacitación hacia el personal implicado en estos procedimientos es una necesidad urgente que se plantean los operadores del Fondo.

Para el subproceso de *asignación de recursos* el estado recibe puntualmente las transferencias por parte de la Federación y que concentra (en una cuenta productiva exclusiva para el Fondo) la SHE. Sin embargo, para este subproceso el marco normativo no establece, salvo el calendario de avance físico y financiero planteado en forma trimestral a través de los POAs, tiempos para el proceso de trámite de los pagos por concepto de estimaciones y de los anticipos. En principio la asignación de recursos (en el estado) no siempre sigue el calendario establecido en los POAs, en parte por el retraso en el inicio de las obras y en parte también porque los contratistas no presentan las estimaciones de acuerdo con la frecuencia (no mayor a un mes) establecida en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas (RLOP). Esto último disminuye la presión para el trámite de liberación de recursos por concepto de estimaciones pero se incumple con ello la normatividad en lo referido a la frecuencia de las estimaciones y así, al implicar las estimaciones una revisión del avance físico y financiero, limitan un mayor seguimiento y control sobre el desarrollo de las obras financiadas a través del Fondo.

Sin embargo, una de las principales dificultades está relacionada con la propia estructura organizacional encargada de la tramitación de la liberación de recursos por concepto de estimaciones, calificada por los entrevistados como *muy tardada* y que requiere de una *comunicación y coordinación constante* con la SHE. Sin embargo, esto último no es suficiente, y en esto hay un claro elemento de contraste con el marco normativo (que establece claramente las instancias y mecanismos de actualización de información sobre el avance financiero), ya que el proceso presenta dificultades en los flujos de información sobre el estatus de los pagos, no siempre tan inmediata a todas las áreas involucradas de la SOP de modo que facilite la integración de información sobre avance financiero y comprobación contable. Los registros del avance físico y financiero todavía no se integran de acuerdo con las categorías y principios de armonización contable consideradas en el marco normativo vigente.

En ese sentido el macro-proceso de planeación podría verse fortalecido con un mayor liderazgo, no sólo por parte de la SHE sino también por parte de instancias como la Secretaría de Desarrollo Social Estatal, preferentemente ésta última como coordinadora y responsable del ejercicio de los recursos del Fondo, para que contribuya a fortalecer el grado de participación de actores relevantes, entre ellos, las autoridades de los municipios, además de fortalecer la capacidad de diagnóstico basado en datos

sólidos sobre las condiciones de pobreza extrema y rezago social y las necesidades de infraestructura social básica asociadas con los objetivos del Fondo. Este mayor liderazgo y participación debería acompañarse con el establecimiento de Lineamientos de Operación del Fondo donde se definan los criterios de programación y presupuestación que incluyan por tanto referentes temporales para cada una de las fases así como el tipo de obras prioritarias a financiar con los recursos del FISE.

Avanzar en la armonización contable y en el diseño de indicadores exclusivos para el Fondo resulta indispensable para mejorar la *trazabilidad* de los recursos y contar con referentes e información confiable para valorar los resultados de la operación del Fondo. Esto último requiere un mayor liderazgo por parte de la SHE no sólo para desarrollar tareas de capacitación sino también en el planteamiento de mecanismos y lineamiento para guiar a las dependencias, y a sí misma, en el diseño de indicadores (estratégicos y de gestión) y el registro del avance físico y financiero utilizando, para este último caso, las categorías y principios de armonización contable que establece el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

El proceso de *revisión* (que incluye propuestas técnicas y económicas) de las *condiciones de contratos* no presenta actualmente mayor contraste con la normatividad más allá de que la asignación de éstos algunas veces incumple con el acta justificativa (dictamen) sobre los criterios que se tomaron en cuenta para la selección de contratistas. En 2013 este proceso estuvo inmerso en varios ajustes organizacionales principalmente relacionados con la revisión del Padrón de Contratistas y con una reestructuración del personal que se encargaba de la asignación de contratos. Uno de los pocos limitantes en este proceso tiene que ver con la capacidad de la SOP para revisar los antecedentes de los oferentes de obras, siendo para estos últimos relativamente fácil cambiar de razón social y seguir presentando ofertas para la realización de obras que se licitan. El riesgo latente es que los operadores del Fondo puedan asignar contratos a empresas que hayan incumplido con las condiciones de desarrollo de las mismas en ejercicios previos. Los responsables del ejercicio de los recursos del Fondo deben hacer explícitos los criterios y, en la medida de lo posible publicar dicha información en los sitios electrónicos de la dependencia. Dados los antecedentes en este proceso, la concientización y capacitación del personal a cargo requiere atención permanente. El apoyo y seguimiento por parte de la Contraloría Estatal es indispensable.

El proceso operativo de *entrega-recepción* presenta algunos contrastes respecto al marco normativo. Este proceso está caracterizado por presiones, asociadas con los procesos previos, para agilizar la realización de las obras y que influyen no sólo en la entrega extemporánea de las mismas sino que también se incumple en algunas ocasiones con las especificaciones de calidad. En parte por dichas razones las obras y acciones financiadas con los recursos del Fondo tienen dificultades, algunas de las veces, para lograr la *aceptabilidad* (por desacuerdos en los accesorios, tiempos e inclusive los tipos de obras) por parte de las autoridades de municipios y localidades. Esto último se explica en alguna medida por los débiles mecanismos de coordinación y comunicación establecidos entre la SOP y los municipios. Por contraste, este proceso sí está debidamente acompañado por las revisiones por parte de la Contraloría Estatal, considerada por los entrevistados como muy apegada a lo que establece la normatividad.

Respecto a la difusión en el proceso de entrega-recepción de las obras financiadas con el Fondo los operadores cumplen con la mayoría de los requisitos de información (ubicación, metas, beneficiarios) planteados en el marco normativo, desde la LCF hasta la Ley de Información Pública en el Estado salvo porque no se presenta suficiente evidencia sobre el desarrollo de las obras. Recientemente, sin embargo, se realizan esfuerzos en las redes sociales tales como Facebook sumado a la puesta de lonas con información del desarrollo de las obras pero que no es muy específica (respecto a montos y contratistas responsables) por razones asociadas con la inseguridad pública. La solventación de las dificultades en los procesos previos debería contribuir a concentrar mayores esfuerzos en la entrega de las obras de acuerdo con los tiempos y especificaciones de calidad, además de involucrar a las autoridades de los municipios desde la planeación estratégica de los recursos del Fondo, lo cual requiere del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y comunicación.

El proceso operativo de *seguimiento y control* presenta dos claros puntos de contraste con el marco normativo. En principio en 2013 el Fondo no tenía, y hasta el momento no cuenta con indicadores estratégicos y de gestión asociados al ejercicio del mismo, además de que los mecanismos de verificación de la información, para los indicadores asociados con la estructura operativa de la SOP, actualmente son muy limitados tanto por la propia SOP como de la SHE. En ese sentido, no se ha dado seguimiento sistemático de los resultados del FISE. Por otro lado las acciones de seguimiento están limitadas por la falta de vehículos y viáticos para los supervisores de

las obras. Incluso así los operadores no destinan el total de los recursos del Fondo por conceptos de gastos indirectos, con el propósito de realizar acciones que fortalezcan el seguimiento y control del Fondo. Hay esfuerzos, sin embargo, que contribuyen al seguimiento y control, como por ejemplo las reuniones semanales de la directiva de la SOP para revisar el avance físico y financiero de las obras financiadas con el Fondo así como el uso de la bitácora electrónica, si bien esta última todavía no se consolida como un instrumento sistemático para el seguimiento y control del avance físico y financiero de las obras.

El otro punto de contraste está relacionado con el seguimiento y control del ejercicio de los recursos del Fondo que debiera dar la contraloría social. Para la mayoría de las obras financiadas con recursos del Fondo los operadores no integraron mecanismos formales de contraloría social (en la modalidad de comités pro-construcción). Las implicaciones para el Fondo son claras en el sentido de que la escasa inclusión de mecanismos formales de participación dificulta el planteamiento de opciones de mejora en el ejercicio de los recursos en todos los procesos, incluidos por supuesto, el de transparencia y rendición de cuentas.

El planteamiento y seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión, preferentemente integrados en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) específica para el Fondo, podría contribuir no sólo a estructurar el ejercicio de los recursos del mismo sino también y principalmente a dar un seguimiento y control más puntual de los resultados. La integración de la contraloría social requiere un mayor involucramiento no sólo de la SOP sino también de la Contraloría Estatal y la Secretaría de Desarrollo Social Estatal, en coordinación con las autoridades de los municipios.

Los resultados de la evaluación de desempeño muestran que los recursos asignados al Fondo en Morelos han tenido una tendencia positiva durante el periodo 2003-2011 con una caída importante en 2012 y un ligero aumento en 2013. El ejercicio de recursos, de acuerdo con las categorías utilizadas en los Formatos Únicos, muestra una programación incompleta de los recursos asignados además de que un porcentaje importante de ellos no se ejerce en los respectivos ejercicios fiscales. Esto último puede dificultar las tareas de fiscalización de los recursos.

Los resultados obtenidos por ambos abordajes, procesos y desempeño, son consistentes y explicables si consideramos que los procesos de *planeación estratégica* y el de *programación y presupuestación* (incluido el sub proceso de *asignación de recursos*) se caracterizan por dificultades para el establecimiento de prioridades, poca

claridad sobre los criterios para la programación, así como retrasos en la validación presupuestal y en el pago a los contratistas. Por otra parte, en 2013, sólo el 1% (alrededor del 30% del total que prevé la LCF para ese concepto) de los recursos del Fondo se destinaron a acciones relacionadas con el seguimiento y control del ejercicio de los recursos del Fondo. Hay margen para utilizar recursos del Fondo para fortalecer las acciones de seguimiento y control del mismo. El uso de recursos del Fondo por concepto de gastos indirectos requiere, en principio, de capacitación a funcionarios de Obras Públicas, pero también, de una mayor transparencia y criterios que justifiquen su utilización.

Por otra parte un porcentaje considerable de los recursos no ha estado destinado a localidades y regiones con grado alto y muy alto de rezago social si consideramos los resultados al menos para los últimos tres años, en especial para 2013. Con base en los últimos tres ejercicios fiscales (y con información concentrada en los POAs) no se observa que el ejercicio esté asociado con las objetivos planteados para el Fondo previstos en la LCF. Para determinar el porcentaje de los recursos destinados a la población en pobreza extrema y rezago social en el estado tendría que hacerse un análisis más detallado, sin embargo, entre los resultados de las auditorías para el periodo 2010-2012, un porcentaje de alrededor de poco más del 30%, para el caso de 2011 y de poco más del 25% para 2012, las obras financiadas con el FISE no estaban dirigidas a población en condiciones de pobreza extrema y de rezago social. En 2013 ninguno de los municipios que recibieron fueron Zonas de Atención Prioritaria o contaban con localidades con grado alto y muy alto grado de rezago social de acuerdo con los Informes de CONEVAL.

Por otra parte, es claro que la MIR actual del Fondo no refleja por completo los objetivos, componentes y actividades de acuerdo a lo previsto en la LCF. La alineación normativa del Fondo en el estado de Morelos se expresa básicamente en los POAs (únicos instrumentos para la operación donde se menciona explícitamente las características de las acciones y obras financiadas con el Fondo) debidamente vinculadas con los principales ejes de los respectivos Planes Estatales de Desarrollo, pero no siempre con una alineación tan directa con los objetivos para el Fondo planteados en la LCF. El POA para 2013 carece de una vinculación explícita y descriptiva con documentos normativos mayormente asociados con desarrollo social tales como el Programa Sectorial de Desarrollo Social Estatal 2013-2018. Esto fue también consistente con los resultados encontrados en la evaluación de procesos.

Los resultados del indicador de la MIR muestran una tendencia positiva para el *porcentaje de los recursos del Fondo invertidos en acciones y obras de alcance regional o intermunicipal* no sólo para las metas planeadas sino también para el grado de cumplimiento. En 2013 alrededor del 90% de las acciones y obras financiadas con el Fondo cumplieron con dicho criterio. Si comparamos los resultados en este indicador, Morelos se encuentra por encima del porcentaje de cumplimiento observado por algunos estados del país, por lo menos para aquéllos que cumplieron con la entrega de información a través de los Formatos Únicos.

En general los resultados de la evaluación de desempeño son consistentes con la evaluación de procesos y, en ese sentido, las recomendaciones planteadas están dirigidas a mejorar los resultados en el ejercicio de los recursos del Fondo a través de subsanar las debilidades identificadas. Debe insistirse en promover acciones dirigidas a mejorar la calidad de los registros del avance físico y financiero del Fondo y, de acuerdo con ello, desarrollar una estrategia enfocada a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del FISE. De forma complementaria, se hace necesario que dichas acciones y estrategias cuenten con el diseño y seguimiento de indicadores, estratégicos y de gestión, adecuados al contexto de la operación del Fondo en el estado.

Fortalezas, debilidades y recomendaciones

Fortalezas

Prioridad	Descripción	Fuente de análisis	Ubicación en el documento (Sección)
F1	Existe el compromiso por parte de los funcionarios implicados en la planeación y en la operación del Fondo.	Entrevistas.	Planeación estratégica. Revisión y asignación de contratos.
F2	Existen áreas específicas dentro de la estructura organizacional de la SOP relacionadas directamente con los procesos sustantivos del Fondo.	Manual de Organización de la Secretaría de Obras Públicas.	Todos los procesos.
F3	Se han incorporado instrumentos tales como la bitácora electrónica para el seguimiento más puntual del avance físico de las acciones y obras de infraestructura financiadas con el Fondo, además del seguimiento semanal que realiza la planta directiva de la SOP.	Entrevistas.	Seguimiento y control

Debilidades

Prioridad	Descripción	Fuente de análisis	Ubicación en el documento (Sección)
D1	La decisión sobre el destino de los recursos del Fondo no se da en el marco de un proceso sistemático de participación amplia de actores relevantes, entre ellos la Secretaría de Desarrollo Social del estado y las autoridades de los municipios. El COPLADEMOR es una instancia poca activa para la decisión sobre los criterios y prioridades sobre dónde y qué obras financiar con los recursos del Fondo.	Entrevistas. documental.	Revisión Planeación estratégica
D2	Escaso uso de diagnósticos actualizados sobre las necesidades de obras y acciones de infraestructura social básica en el	Entrevistas. documental.	Revisión Planeación estratégica

	estado.			
D3	Débiles mecanismos para garantizar que los recursos del Fondo vayan dirigidos a las poblaciones con las mayores condiciones de pobreza extrema y rezago social.	Entrevistas.		Planeación estratégica. Programación y presupuestación.
D4	Algunos de los procesos sustantivos del Fondo presentan vacíos normativos o ambigüedades que dificultan el ejercicio de los recursos, que van desde la incertidumbre sobre las prioridades del Fondo, falta de referentes temporales en la asignación de recursos hasta la definición de criterios para valorar sobre la revisión y asignación de contratos.	Entrevistas. documental.	Revisión	Programación y presupuestación (incluido el sub proceso de asignación de recursos), y seguimiento y control.
D5	No existen criterios explícitos de selección (prioridades) de proyectos de obras y acciones de infraestructura en las fases de programación y presupuestación.	Entrevistas. documental.	Revisión	Programación y presupuestación
D6	Débiles mecanismos de coordinación interinstitucional, entre otros con las autoridades de los municipios y con dependencias relacionadas con el desarrollo social del estado.	Entrevistas.		Planeación estratégica y Entrega-recepción.
D7	No se han definido indicadores estratégicos y de gestión específicos para el ejercicio de recursos del Fondo. Lo que se tiene hasta ahora son indicadores relacionados con la estructura operativa de la SOP pero se carece de mecanismos confiables para la verificación de información. Lo anterior dificulta el seguimiento y control sobre el desempeño del Fondo.	Entrevistas a documental.	Revisión	Programación y presupuestación. Resultados de Evaluación de Desempeño.
D8	Los registros del avance físico y financiero no incluyen todas las categorías de gasto según lo establecen los principios de armonización contable, lo que dificulta la trazabilidad de los recursos del Fondo. A lo anterior se suman las dificultades en los flujos de información entre la SHE y la SOP. Esto último da	Entrevistas y documental.	revisión	Sub proceso de Asignación de recursos. Resultados de evaluación de Desempeño.

	lugar a que existan desfases de información sobre el avance físico y financiero de las obras.			
D9	Los criterios de justificación (en el dictamen) en la asignación de contratos no siempre son explícitos y claros.	Entrevistas y documental.	revisión	Revisión y asignación de contratos.
D10	Falta de mecanismos para evaluar la aceptabilidad de las obras entre la población beneficiaria y las autoridades de los municipios y las localidades.	Entrevistas.		Evaluación de Procesos: entrega-recepción.
D11	Insuficiencia de recursos humanos y de materiales y equipos tecnológicos, bienes inmuebles, vehículos, para el seguimiento y control de recursos.	Entrevistas.		Seguimiento y control.
D12	Débiles mecanismos de contraloría social.	Entrevistas. documental.	Revisión	Seguimiento y control.
D13	Inconsistencias y faltantes de información sobre presupuesto y resultados del indicador de la MIR del Fondo.	Revisión documental.		Resultados de Evaluación de Desempeño.

Recomendaciones

Prioridad	Relación	Recomendación	Sector responsable
R1	D3, D4 y D5	Desarrollar Lineamientos de Operación del Fondo que contribuyan a subsanar vacíos normativos en algunos de los procesos sustantivos, principalmente en programación y presupuestación y asignación de recursos. Estos lineamientos deberán contener los criterios de priorización, los tiempos y áreas responsables de cada una de las etapas del ejercicio de los recursos del Fondo de modo que se favorezca una mayor certidumbre entre los actores involucrados.	Ejecutivo Estatal: coordinado por Hacienda Estatal.
R2	D1, D2, D3, D4, D6	Determinar normativamente un organismo coordinador del	Ejecutivo Estatal.

	y D12	Fondo en el estado preferentemente una dependencia relacionada con el desarrollo social. El ejercicio de los recursos del Fondo requiere fortalecer la capacidad de diagnóstico además de que las acciones del Fondo estén vinculadas explícitamente con políticas de combate a la pobreza extrema. Esta responsabilidad puede estar sustentada en los Lineamientos de Operación del Fondo que sería recomendable desarrollar.	
R3	D3, D4, D7 y D8	Diseñar e integrar información de indicadores de resultados, preferentemente a través de una MIR, que considere todos los objetivos, componentes y actividades del Fondo, para contribuir a facilitar el seguimiento, control y evaluación de las obras y acciones financiadas con el FISE. Los indicadores deberán estar alineados con el fin y propósito planteado para el Fondo en la LCF, es decir, indicadores que reflejen por un lado los cambios en las condiciones de pobreza y rezago social de las regiones, municipios y localidades beneficiadas con los recursos del Fondo, pero también el grado de acceso a la infraestructura social básica entre las poblaciones de las regiones y municipios. Los componentes deberán reflejar los distintos tipos de obras planteados en los Lineamientos del FAIS. Respecto a las actividades los indicadores tendrían que reflejar las directrices que establece la normatividad para los procesos sustantivos, principalmente relacionados con la planeación estratégica, la programación y presupuestación, la asignación de recursos, la revisión y selección de contratistas, las condiciones de entrega recepción, el seguimiento y control y la transparencia y rendición de cuentas. Todos estos indicadores deben estar diseñados para contribuir a resolver los desfases que	Dependencias en coordinación con Secretaría de Hacienda.

		actualmente presenta el ejercicio de los recursos del Fondo.	
R4	D2, D3 y D6	Integrar información sobre el diagnóstico de las necesidades de obras y acciones de infraestructura social básica. Establecer para ello mecanismos de comunicación y coordinación con dependencias de desarrollo social del estado como federales. La información sobre el diagnóstico fortalecería la justificación en el uso de los recursos del Fondo.	Secretaría de Obras Públicas, Hacienda Estatal. . Secretaría de Desarrollo Social Estatal.
R5	D1, D6, D10 y D12	Establecer mayores elementos de coordinación y comunicación con las autoridades de los municipios y la Contraloría Estatal. 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. De estos elementos de coordinación deberían también favorecer la integración de mecanismos formales de contraloría social, para mejorar el seguimiento y control en el ejercicio de los recursos del Fondo. El fortalecimiento del COPLADEMOR así como el asignar formalmente a una instancia como responsable del Fondo, preferentemente la Secretaría de Desarrollo Social Estatal podría contribuir a fortalecer los vínculos entre las dependencias y ciertos actores relevantes, como las autoridades de los municipios.	Secretaría de Obras Públicas, dependencias, instancia responsable del Fondo. Contraloría Estatal.
R6	D1 y D4,	Diseñar una guía técnica para la elaboración de solicitudes de financiamiento de regiones, comunidades, municipios y otros actores relevantes, donde se precisen los tipos y montos de apoyos, tiempos, y requisitos de los proyectos (permiso y dictámenes necesarios). Esto podría agilizar y dar más certidumbre a procesos como el de programación y presupuestación.	Dependencias del Ejecutivo Estatal coordinadas por Hacienda Estatal.

R7	D4 y D7	Trabajar en la estandarización de los procesos, sobre todo en programación y presupuestación además de la asignación de recursos, en conjunto con la Secretaría de Administración. Dicha estandarización deberá contribuir, basada en el desarrollo de Lineamientos de Operación del Fondo, a disminuir la incertidumbre, sobre tiempos y prioridades, que caracteriza actualmente a estos procesos.	Secretaría de Obras Públicas en conjunto con la Secretaría de Administración y de Hacienda Estatal.
R8	D9	El proceso de revisión y asignación de contratos requiere de capacitación y sensibilización constante al personal involucrado dados los antecedentes de malas prácticas administrativas (algunas de ellas relacionadas con falta de transparencia y rendición de cuentas). El seguimiento puntual por parte de la Contraloría Estatal es imprescindible en este proceso.	Secretaría de Obras Públicas: Normatividad y Asuntos Jurídicos.
R9	D11	Capacitar a los funcionarios de la SOP sobre el uso de los recursos por concepto de gastos indirectos. El mayor uso de recursos por este concepto podría subsanar dificultades relacionadas con el seguimiento y control del Fondo.	Secretaría de Hacienda Estatal.
R10	D6 y D10	Buscar que todos los proyectos de obra y acciones de infraestructura cuenten con Acta de Aprobación por parte de las autoridades y los municipios implicados, para favorecer la participación y aceptabilidad de las obras. Esta recomendación implicaría un ajuste normativo que bien podría incluirse en los Lineamientos de Operación del Fondo que sería recomendable desarrollar.	Dependencia responsable del Fondo. Secretaría de Obras Públicas.
R11	D9	Publicar las actas de justificación de la asignación de contratos, donde se incluyan los criterios tomados en cuenta para dichas decisiones.	Secretaría de Obras Públicas. Sub comité de Obras Públicas.
R12	D7 y D8	Establecer mecanismos de verificación, seguimiento y control no	Secretaría de Obras Públicas: Normatividad

sólo sobre los registros de avance físico y financiero, a través de un mayor uso y sistematización de la información obtenida con la bitácora electrónica, sino también de los indicadores estratégicos y de gestión asociados con el ejercicio de los recursos del Fondo. Estos mecanismos de verificación y control deberán estar acompañados por el fortalecimiento de las acciones de capacitación tanto en los principios de armonización contable como de Presupuesto Basado en resultados.

y de la Secretaría de Hacienda Estatal.

R13

D13

Se debe hacer un esfuerzo por registrar y publicar información sobre el presupuesto y los indicadores asociados al Fondo en formatos accesibles que reflejen el ejercicio de los recursos del Fondo a través de sus distintas etapas y procesos. En lo relativo al gasto se deben registrar los diversos momentos contables, tales como: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercicio y pagado. Los indicadores deben contar con una línea de base, considerar metas planeadas e integrar información sobre los avances. Para ello será necesario realizar tareas de capacitación no sólo sobre indicadores y Presupuesto Basado en Resultados sino también en los principios de armonización contable.

Secretaría de Hacienda Estatal y la Secretaría de Obras Públicas.

Introducción

El Ramo 33 está compuesto de ocho fondos de aportaciones, cada uno de ellos enfocado hacia alguna área de política social que van desde la salud, la educación, la asistencia social, la seguridad pública o el financiamiento para la realización de obras y acciones de infraestructura social básica de alcance regional o intermunicipal hacia poblaciones en pobreza extrema y rezago social^a, como es el caso del FISE, fondo que se aborda en esta evaluación. Tanto por la cantidad de recursos distribuidos como por la variedad de objetivos en materia de desarrollo social, el Ramo 33 ha sido objeto de diversas investigaciones y abordajes tanto teóricos como empíricos(3).

Sin embargo, dada la heterogeneidad no sólo de los problemas relacionados con carencias sociales que enfrentan los estados y los municipios del país sino también respecto a los instrumentos normativos (en muchos de los casos poco precisos) y capacidades operativas, además de las limitantes de información disponible sobre la orientación de los recursos, los abordajes que se han realizado todavía son insuficientes (escasos) no sólo para determinar la eficacia de la aplicación de los recursos del Ramo 33 en la atención de las necesidades sociales, sino también para entender cómo operan *realmente* los Fondos en los distintos contextos(3).

De modo que evaluar el ejercicio de los recursos que hacen los gobiernos locales como parte del Ramo 33 implica contar la mayor de las veces con pocos referentes tanto metodológicos como operativos. Este ha sido el caso para la evaluación del FISE en Morelos y, en ese sentido plantear una evaluación que fuera útil dada la etapa de desarrollo del Fondo en el estado ha implicado diseñar una estrategia para considerar cuidadosamente los distintos elementos del contexto normativo y operativo, entre ellos las necesidades y requerimientos de información y análisis relevante sobre el ejercicio de recursos por los responsables del mismo. En función de lo anterior se determinó la necesidad de una evaluación de desempeño (centrada en resultados) pero que, dada la etapa de evaluación del Fondo en Morelos dicha evaluación debía estar precedida, y más todavía, integrada a una evaluación de procesos.

Este orden en las evaluaciones ha permitido que, en una primera fase, el análisis de los procesos permitiera entender las particularidades del ejercicio de los recursos del FISE y, a partir de ahí ayudar a plantear una evaluación de desempeño considerando

a El criterio de alcance regional con que debían cumplir las obras y acciones de infraestructura financiadas con el FISE estuvo vigente hasta el ejercicio fiscal 2013.

datos e información disponible y relevante, y que tuviera mayor sentido cuando se analizan en función de las capacidades operativas y normativas que tiene el estado.

Sin embargo, desde el propio diseño de la evaluación conjunta, los resultados de la evaluación de desempeño se plantearon también como un referente para identificar procesos y acciones asociados al Fondo que pudieran requerir atención especial. En este sentido, esta estrategia que permite la retroalimentación entre las dos evaluaciones puede ser considerada entonces como parte de un ejercicio que ha permitido evaluar integralmente el FISE en Morelos, y cuyo esfuerzo puede ser útil tanto para responder cuestiones relevantes para los tomadores de decisiones como para sentar un precedente que oriente futuras evaluaciones.

En este contexto y como parte de la obligación explícita que establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se presenta esta *Evaluación de Procesos y Desempeño del Fondo para Infraestructura Social Estatal (2013)*, producto de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Hacienda del estado de Morelos a través de la Subsecretaría de Planeación del estado de Morelos y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), a través del Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE).

El contenido de esta evaluación conjunta se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se realiza una contextualización de la operación del Fondo en Morelos. En el segundo y tercer apartado, se presentan, respectivamente, los objetivos de la evaluación y la metodología desarrollada. En el cuarto apartado se presentan los resultados tanto de la evaluación de procesos como de desempeño. En el quinto apartado se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este ejercicio de evaluación del FISE. Finalmente se presentan algunas de las principales Fortalezas, Debilidades y Recomendaciones para el ejercicio de los recursos del Fondo en el estado de Morelos.

1. Antecedentes

Uno de los mecanismos más significativos de transferencias de recursos presupuestarios federales a las entidades federativas y a los municipios, destinados al desarrollo social, son los Fondos de Aportaciones Federales, conocidos también como Ramo 33. En 2013 los recursos del Ramo 33 representaron en promedio alrededor del 39% del gasto federalizado que fue transferido a las entidades federativas y municipios(4). Para algunas entidades y municipios los recursos del Ramo 33 llegan a representar la mayor fuente de ingresos públicos.

Dicho Ramo fue creado a finales de la década de los noventa en el marco de un proceso de descentralización que inició en los ochenta con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sustentado en la LCF, con el propósito de que los gobiernos locales contarán con mayor autoridad en el ejercicio del gasto público orientado al desarrollo social. El ejercicio de dichos recursos está condicionado al cumplimiento de objetivos y metas alineadas principalmente al fortalecimiento de los rubros de educación, salud y seguridad pública, entre otros, distribuyendo sus recursos en ocho fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB));
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM);
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En la última década la cantidad de recursos que se ha transferido a las entidades federativas se ha incrementado en todos y cada uno de los Fondos que integran el Ramo 33 (ver Cuadro 1). La mayor parte de los recursos del Ramo 33 se transfieren a través del FAEB, que en 2013 representó casi el 60% de los recursos del Ramo.

Cuadro 1. Presupuesto nacional asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012)

Año	FAEB	FASSA	FAIS	FAM	FAFM	FASP	FAETA	FAFEF	Total
2003	261,117	48,956	34,781	11,350	35,647	3,951	4,845	27,682	428,328
2004	266,084	51,105	34,844	11,316	35,713	5,187	4,845	39,098	448,190
2005	281,562	53,803	37,702	12,276	38,641	7,076	4,995	34,807	470,863
2006	290,204	54,423	38,184	12,433	39,136	6,702	5,079	39,210	485,371
2007	297,301	56,781	40,936	13,329	41,955	6,419	5,075	22,924	484,719
2008	299,121	57,159	45,901	14,946	47,045	7,191	5,102	25,704	502,169
2009	300,451	57,071	45,757	14,898	46,897	7,936	5,132	25,623	503,765
2010	304,121	58,458	45,566	14,837	46,701	7,615	5,166	25,517	507,981
2011	305,831	62,391	48,613	15,829	49,825	7,454	5,262	27,224	522,427
2012	311,027	66,293	49,499	16,117	50,733	7,374	5,511	27,720	534,273
2013	320,242	67,681	52,376	17,053	53,681	7,529	5,467	29,330	553,358

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto - Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los ocho fondos del Ramo 33, y está dirigido al financiamiento de obras y acciones de infraestructura social básica hacia las zonas con pobreza extrema y rezago social. En 2013 el porcentaje de recursos del FAIS con respecto al total de recursos del Ramo 33 fue de alrededor del 9.4%. La tasa de crecimiento promedio (real) para el FAIS para el periodo fue de alrededor del 4.2% mientras que el total de los fondos del Ramo 33 tuvo una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 2.6%.

De acuerdo a la LCF, la cantidad de recursos del FAIS, y su distribución, alrededor del 2.5% de la Recaudación Federal Participable, es calculada con base en la

participación de cada entidad federativa en la magnitud de la población en pobreza extrema del país(1). La distribución de estos recursos está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL), coordinadora del Fondo, y se realiza a partir de las siguientes variables^b:

- Monto del FAIS en el año previo.
- Participación de la entidad en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad, con base en la información más reciente publicada por el CONEVAL.
- Población en pobreza extrema de la entidad, de acuerdo con la información más reciente provista por el CONEVAL.
- Población en pobreza extrema de la entidad, de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el CONEVAL.

El FAIS se divide a su vez en dos fondos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Del total de los recursos del FAIS, al FISE le corresponde alrededor del 12.12% (1). En términos reales los recursos de los dos fondos del FAIS han tenido una tendencia positiva prácticamente ininterrumpida para el periodo 2003-2013 (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Presupuesto nacional asignado a los Fondos que integran el FAIS del 2003 al 2013 (cifras en millones de pesos reales a 2012)

Año	FISE	FISM	FAIS
2003	4,215	30,566	34,781
2004	4,223	30,621	34,844
2005	4,569	33,133	37,702
2006	4,628	33,556	38,184
2007	4,961	35,975	40,936

^b La distribución de los recursos del FISE cuenta con las reglas de distribución más precisas de todos los Fondos del Ramo 33.

2008	5,563	40,338	45,901
2009	5,546	40,211	45,757
2010	5,523	40,043	45,566
2011	5,892	42,721	48,613
2012	5,999	43,500	49,499
2013	6,348	46,028	52,376

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del Gasto op. cit.

Más allá de la diferencia de recursos entre los dos fondos del FAIS, el FISE se diferencia del FISM no sólo porque la responsabilidad de uso de los recursos recae en los ejecutivos estatales, para el FISM son las autoridades municipales los responsables del gasto, sino porque la LCF establece además que los recursos deben financiar obras y acciones de alcance regional o intermunicipal^c.

Los Lineamientos para la operación del FAIS emitidos por SEDESOL, en el marco de la Ley General de Desarrollo Social, especifican además que el 70% de los recursos del FISE deben estar destinados hacia las ZAPs (ya sean urbanas o rurales)^d y el resto hacia aquellas regiones con mayor rezago social(2, 45)^e. Hasta un 3% de los recursos pueden ser invertidos en acciones de evaluación, control y seguimiento que contribuyan a mejorar la operación del Fondo(1)^f.

Los principales componentes de este Fondo, de acuerdo con los Lineamientos del FAIS publicados por la SEDESOL, son obras y acciones de infraestructura de impacto

c Para los fines de este trabajo se considera la LCF vigente hasta 2013. En 2014 la LCF ya no considera el alcance regional o intermunicipal en forma explícita sino que se limita a lo siguiente: *obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad* (Artículo 31).

d Al menos 70% de los recursos del Fondo deben invertirse en las ZAPs y el resto en zonas de mayor rezago social. Los Lineamientos del Fondo emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social plantean además que las obras deben ser de impacto directo, al menos el 40%, impacto indirecto, complementarios y especiales, que en estos últimos dos casos no debe representar más del 15% incluyendo las obras vía FISM (el Fondo de Infraestructura Social Municipal).

e Esto aplica solamente para el ejercicio fiscal 2014 que es cuando se publican los Lineamientos del Fondo.

f Fuera de este porcentaje de recursos para seguimiento y evaluación el ejercicio de los recursos del FISE está soportado por completo en la plataforma de recursos humanos, normativos y materiales, principalmente, que ofrecen las distintas dependencias involucradas. El Fondo financia solamente la ejecución de las obras de infraestructura social básica.

directo, indirecto, complementario y especiales^g, principalmente, relacionadas con la asistencia social, con la salud, la habilitación de servicios básicos de agua potable y obras de urbanización e infraestructura social básica, en la modalidad de construcción, mantenimiento, rehabilitación, ampliación y equipamiento(2).

1.1 El FISE en Morelos: el Fondo y su contexto

Si bien el FISE está sujeto a los lineamientos generales que se establecen desde la Federación, las acciones y obras concretas que financie el Fondo tendrán que configurarse a partir de la estructura operativa y normativa de las entidades. En Morelos, las principales instancias estatales involucradas en la operación del Fondo son la Secretaría de Obras Públicas (SOP) (y los contratistas a los que ésta adjudica las obras cuando no se sigue la modalidad de administración directa), en su calidad de ejecutora de las obras y la Secretaría de Hacienda Estatal (SHE), en calidad de coordinadora del COPLADEMOR, de la planeación estratégica y de la programación, asignación y seguimiento presupuestal. Pero el FISE puede incluir un conjunto amplio de las dependencias del Ejecutivo Estatal, entre ellas, a la Secretaría de Desarrollo Social, de Salud y la Comisión Estatal del Agua, por ejemplo, como proponentes de obras y en algunos casos de su propia realización, además de la Contraloría Estatal, la Auditoría Superior de Fiscalización y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, quienes intervienen principalmente en la rendición de cuentas, evaluación, seguimiento y transparencia. Hay que considerar también a la SEDESOL, como instancia de apoyo y seguimiento, entre ellas la de capacitación y orientación sobre la operación del Fondo, según los cambios en 2014 en la LCF.

Para el periodo 2003-2013 Morelos ha recibido en promedio poco menos de 60 millones de pesos (reales 2012) durante cada ejercicio fiscal (ver

^g De acuerdo con los Lineamientos del FAIS: “Proyectos que no estén señalados en el Catálogo del FAIS, no obstante, corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la LCF y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica el CONEVAL. Para su realización, dichos proyectos deberán de llevarse a cabo en coinversión con otros recursos federales, estatales y municipales”.

Cuadro 3). En 2013 los recursos del FAIS representaron alrededor del 5.44% del total de recursos que recibió el estado a través de todos los fondos del Ramo 33, muy por debajo del 9.4% que representó el FAIS total nacional respecto al total de recursos del Ramo 33 para el ámbito nacional en dicho año. Del total de recursos que recibió el estado en 2013 a través del Ramo 33 solamente un 0.66% correspondieron al FISE. La proporción de recursos del FISE con respecto al FAIS del estado es de alrededor del 12.12%.

**Cuadro 3. Presupuesto asignado a los Fondos que integran el Ramo 33 del 2003 al 2013
en el estado de Morelos (cifras en millones de pesos)**

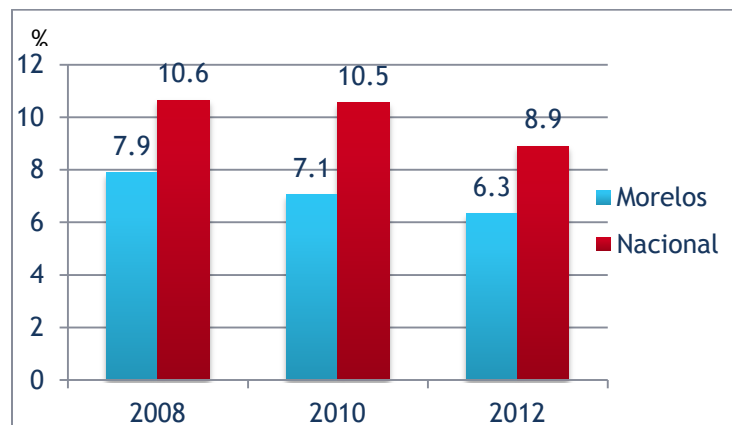
Año	FAEB	FASSA	FAIS: FISE	FAIS: FISM	FAIS Total	FAM	FAFM	FASP	FAETA	FAFEF	Total
2003	4,406	869	48.9	355.1	404	219	572	79	89	298	6,936
2004	4,493	893	48.5	352.4	401	207	578	106	95	450	7,223
2005	4,629	970	52.5	381.4	434	240	626	152	96	460	7,605
2006	4,749	973	53.1	384.9	438	209	634	144	97	524	7,768
2007	4,921	1,022	57	415	472	256	655	138	100	258	7,822
2008	4,938	1,004	64	468	532	284	734	154	99	301	8,045
2009	5,065	981	64.8	470.2	535	266	730	169	100	304	8,151
2010	5,119	999	65.2	472.8	538	257	727	163	103	323	8,228
2011	5,022	1,101	69	501	570	259	785	161	105	372	8,375
2012	4,947	1,197	52	381	433	285	797	158	103	379	8,298
2013	5,030	1,225	56	409	465	288	842	163	103	414	8,530

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del Gasto, op. cit.

Los responsables del ejercicio de los recursos del Fondo tendrían que orientar los recursos del Fondo a financiamiento de obras y acciones de infraestructura social hacia poblaciones en pobreza extrema y rezago social. En 2008 Morelos tenía 138, 000 personas en pobreza extrema^h, mientras que para 2010 y 2012, eran 125, 400 y 117, 000, respectivamente(5). Como datos referentes, la población del estado de Morelos para 2008, 2010 y 2012, fue de 1, 753,157 (proyección a mitad de año), 1,777, 227 y 1, 850,812 (proyección a mitad de año) personas, respectivamente (con base en datos de CONAPO e INEGI) (47). En ese sentido, en 2008 la población total en pobreza extrema del estado representó alrededor del 7.8% de la población absoluta de Morelos, mientras que para 2010 y 2012, los porcentajes fueron del 7.05% y 6.3%, respectivamente(46)(ver Gráfica 1).

En el ámbito nacional, la población en pobreza extrema para 2008 fue de 11, 859, 300 personas mientras que para 2010 y 2012 fue de 11, 863, 100 y 10, 412, 600, respectivamente. Como datos referentes, la población total del país para 2008, 2010 y 2012, fue de 111, 299,015 (proyección a mitad de año), 112, 336, 538 y 117, 053,750 (proyección a mitad de año) personas, respectivamente (con base en datos de CONAPO e INEGI). En ese sentido, en 2008 la población total en pobreza extrema del país representó alrededor del 10.65% de la población absoluta de país, mientras que para 2010 y 2012, los porcentajes fueron del 10.56% y 8.9%, respectivamente (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de población en pobreza extrema de Morelos y nacional



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL (2012), CONAPO e INEGI.

^h Estos datos se obtienen a partir de una estimación de pobreza extrema que no incluye el indicador de combustible para cocinar. Los datos sobre pobreza extrema para las entidades se calculan cada 2 años mientras que para los municipios la frecuencia es de 5 años.

En 2010 la población en pobreza extrema del país tuvo el resultado más alto para el periodo 2008-2012 mientras que para el caso de Morelos el mayor número de personas en pobreza extrema se dio 2008. En términos de proporción, con las respectivas poblaciones absolutas tanto Morelos como el país, los datos muestran una tendencia positiva (en el sentido de que implica una reducción relativa en el número de pobres) para el periodo considerado. En números absolutos la tasa de crecimiento promedio de la población en pobreza extrema en Morelos fue de -4.04% mientras que si consideramos la tasa de crecimiento promedio de la proporción, ésta fue de -5.36%. Para el país, la tasa de crecimiento promedio de la población en pobreza extrema fue de -3.2% mientras que si consideramos la tasa de crecimiento promedio de la proporción, ésta fue de -4.38%. Comparativamente, para este periodo Morelos presentó mejores resultados.

El mayor porcentaje de población en pobreza extrema en Morelos se encuentra en los municipios de Tetela del Volcán (28.6%, con 3,503 personas), Totolapan (25.2%, con 2,063 personas), Tlalnepantla (23.7%, con 1,310 personas), Puente de Ixtla (20.2%, con 9,418 personas) y Miaatlán (19.7%, con 3,514 personas). Los municipios con mayor número de población absoluta en pobreza extrema, entre ellos Cuautla (10,094, 6.5%), Jiutepec (9,947, 4.3%), Cuernavaca (9,586, 2.3%), Puente de Ixtla (9,418, 20.2%) y Temixco (9,003, 9.5%)ⁱ. En estos últimos 5 municipios se concentra alrededor del 38% de la población en pobreza extrema en el estado⁽⁵⁾ (ver Cuadro 4).

De acuerdo con la orientación que deben tener los recursos del Fondo según lo previsto en la LCF, la variable de rezago social también debe considerarse como referente para el ejercicio de los recursos del FISE. Esta última variable, medida a través de un índice y clasificada en 5 grados, incorpora indicadores de educación, acceso a los servicios de salud y a los servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar^j. En general los resultados de los indicadores asociados con rezago social han sido mejores para Morelos que el total nacional para 2000, 2005 y 2010 (ver Cuadro 4).

ⁱ Datos extraídos del Programa Estatal de Desarrollo Social (2013-2018).

^j “El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resumen 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”. Los resultados de dicho índice se presentan en 5 estratos: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social. Para profundizar en los indicadores de rezago social, véase el sitio electrónico de CONEVAL:

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

Cuadro 4. Indicadores de rezago social 2000, 2005 y 2010, Morelos y Nacional

	Morelos			Nacional		
	Año					
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta (%)	9.24	8.12	6.42	9.46	8.35	6.88
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela (%)	8.13	5.09	5.15	8.21	5.29	4.77
Población de 15 años y más con educación básica incompleta (%)	47.3	41.19	37.19	52.44	45.98	41.11
Población sin derechohabencia a servicios de salud (%)	61.74	54.65	35.28	56.99	49.78	33.85
Viviendas con piso de tierra (%)	13.9	9.28	7.21	13.81	9.93	6.15
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario (%)	13.07	8.95	3.17	14.12	9.90	4.66
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública (%)	13.92	9.89	12.39	15.68	11.05	11.28
Viviendas que no disponen de drenaje (%)	15.01	5.78	4.43	21.90	11.67	8.96
Viviendas que no disponen de energía eléctrica (%)	2.04	5.68	0.97	4.96	6.12	1.82
Viviendas que no disponen de lavadora (%)	56.3	44.59	38.11	48.04	39.04	33.62
Viviendas que no disponen de refrigerador (%)	28.08	19.7	14.25	31.51	23.22	18.00
Grado de rezago social	Medio	Medio	Medio	---	---	---
Lugar que ocupa en el contexto nacional	18	17	16	---	---	---

Fuente: Tomado de CONEVAL (2010). Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/>

Para el periodo 2000-2010 Morelos presenta una tendencia a la baja (positiva) para casi todos los indicadores considerados para el Índice de Rezago Social salvo el *Indicador de viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública*, que presenta en 2010 un aumento de poco más del 25% con respecto a los resultados presentados en 2005. De los indicadores que tienen más relación con los objetivos del Fondo es precisamente el de *viviendas que no disponen de agua entubada en la red pública* donde Morelos se encuentra por debajo del resultado que se observa para todo el país de acuerdo con datos de 2010. Pese al avance en los indicadores relacionados con el rezago social y, considerando el lugar que ocupa Morelos en el contexto nacional, pasando del lugar 18 en 2000, al 17 en 2005 y al 16 en 2012, significa que Morelos empeora con respecto al resto del país si se toma en cuenta que la posición número 1 la ocupa el estado con las condiciones más desfavorables de rezago social.

De acuerdo con datos más recientes de CONEVAL sobre rezago social (2010) Morelos no cuenta con municipios con alto y muy alto grado de rezago social^k, sin embargo, sí hay localidades de alto y muy alto grado de rezago social: 45 en el primer caso y 4 para el segundo caso. Las localidades con alto grado de rezago social están

^k De Acuerdo con datos que publica CONEVAL, el estado cuenta con 16 municipios están clasificados con grado bajo de rezago social, 2 con grado medio y el resto con grado muy bajo de rezago social: 15.

distribuidas, casi a partes iguales, entre los municipios de Atlatlahuacan (bajo) y Amacuzac (bajo). Las cuatro localidades con muy alto grado de rezago social se encontraban ubicadas en el municipio de Tepoztlán (muy bajo). Los municipios que presentan los resultados más desfavorables en el índice de rezago social son: Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Totolapan, Ocuituco y Miacatlán(5) (ver Cuadro 5).

Cuadro 5. Municipios con la mayor población en pobreza extrema (porcentual y absoluta), rezago social y Zonas de Atención Prioritaria en Morelos

Rezago social	Pobreza extrema	Rezago social y pobreza extrema	Rezago social, pobreza extrema y ZAP
Tepoztlán	Cuautla	Tetela del Volcán	Tlalnepantla
Atlatlahuacan	Jiutepec	Totolapan	
Amacuzac	Cuernavaca	Puente de Ixtla	
Ocuituco	Temixco	Miacatlán	

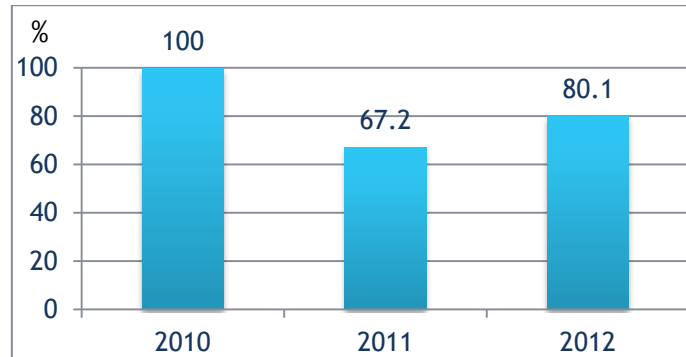
Fuente: Elaboración propia con base en información de CONEVAL (2012).

La región norte y el noreste del estado concentra gran parte del problema de rezago social y que está asociado también con indicadores desfavorables en materia de pobreza extrema. En dicha región se encuentra la única Zona de Atención Prioritaria: Tlalnepantla. Territorialmente la población en pobreza extrema presenta mayores grados de dispersión.

Por otro lado, si bien normativamente está indicada la obligación de evaluar el ejercicio y desempeño de los recursos, es necesario señalar que aún existen importantes ventanas de oportunidad en materia de evaluación¹. La principal referencia sobre revisión y seguimiento externo del ejercicio de los recursos del Fondo en Morelos se encuentra en los Informes de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado(6-8). Los resultados de las auditorías (2010-2012) presentan datos relevantes, por ejemplo, sobre el porcentaje de recursos del Fondo dirigidos a financiar obras en zonas con pobreza extrema y rezago social (ver Gráfica 2).

¹ Por la revisión documental, en los Portales de Internet de las dependencias, no se ha encontrado muchos antecedentes de evaluación del Fondo en otras entidades federativas. En general son pocos los trabajos publicados de evaluación del Fondo en todo el país.

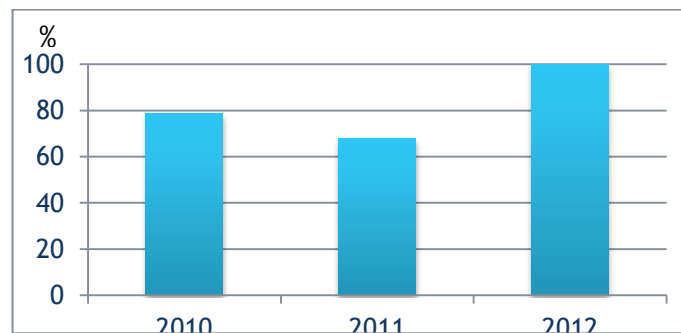
Gráfica 2. Porcentaje de recursos del FISE que estuvieron dirigidos hacia poblaciones en pobreza extrema y rezago social: 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Auditoría Superior de Fiscalización (2010-2012).

Un porcentaje de poco más del 30% en 2011 y alrededor del 20% en 2012 de los recursos del FISE no estaban dirigidos hacia poblaciones en pobreza extrema y rezago social (ver Gráfica 2). De acuerdo con los resultados de la auditoría para el ejercicio 2010 todas las obras y acciones del Fondo estuvieron dirigidas hacia población en condiciones de pobreza extrema o rezago social. La Auditoría consideró también un indicador sobre el alcance regional o intermunicipal de las obras financiadas con el FISE (ver Gráfica 3).

Gráfica 3. Porcentaje de recursos ejercidos a través del FISE en obras y acciones que tuvieron alcance regional o intermunicipal: 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Auditoría Superior de Fiscalización (2010-2012).

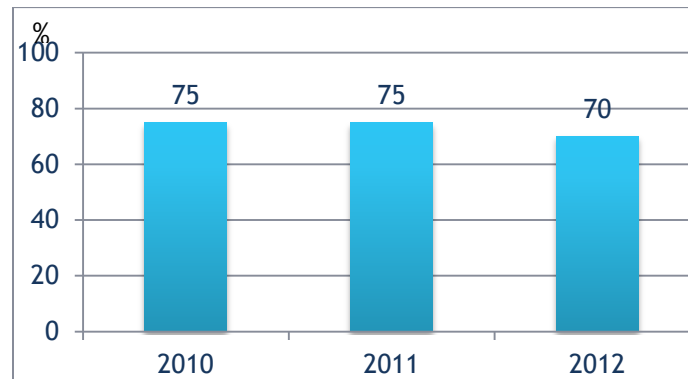
Los resultados de este indicador muestran que para 2012 todas las obras cumplían con el criterio de alcance regional o intermunicipal, y que contrasta con 2010 donde alrededor del 21% de los recursos no estuvieron dirigidos hacia obras con alcance regional o

intermunicipal. Para 2011 el porcentaje de no cumplimiento de dicho criterio es de poco más del 30%. Con base en la revisión documental asociada con el FISE en Morelos no se encontraron criterios explícitos para determinar si las obras tienen o no alcance regional o intermunicipal.

De acuerdo con los resultados para 2011, el porcentaje de las obras y acciones de infraestructura que cumplió con los dos criterios fue del 50%. A diferencia de la auditoría 2011, en donde es posible saber para cada una de las obras los resultados de cumplimiento de los criterios de alcance regional o intermunicipal, por un lado, y si estaban dirigidas o no a las poblaciones en condiciones de pobreza extrema y rezago social, las auditorías realizadas para el ejercicio 2010 y 2012 no presentan información al respecto. Las auditorías (6-8) muestran también que las obras financiadas con el Fondo no siempre son concluidas (en el sentido de entrega-recepción, funcionales) en los respectivos ejercicios fiscales (ver Gráfica 4).

El porcentaje de obras financiadas con el FISE en operación al cierre de los respectivos ejercicios fiscales, en este caso para 2010-2012, se mantuvo relativamente estable, es decir, alrededor del 75% de las obras financiadas con el Fondo estaban en funcionamiento al cierre de cada ejercicio fiscal (ver Gráfica 4). De acuerdo con información concentrada en los POAs el retraso promedio en la terminación de las obras para el periodo fue de alrededor de 30 días (ver proceso de entrega-recepción de obras en evaluación de procesos). La meta para el retraso en la terminación de las obras para 2014 es precisamente de 30 días, de acuerdo con el POA 2014. No ha sido posible determinar qué porcentaje de las obras que no estaban o están en funcionamiento al cierre de cada ejercicio fiscal se debió a retrasos y cuánto a problemas asociados con la calidad y procesos de entrega recepción de las obras (ver proceso de entrega-recepción en Evaluación de Procesos).

Gráfica 4. Porcentaje de obras financiadas por el FISE en operación al cierre de cada ejercicio fiscal: 2010-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Auditoría Superior de Fiscalización (2010-2012).

Los resultados de las auditorías mostraron también que el ejercicio de los recursos del Fondo presentaba importantes ventanas de mejora en los mecanismos de conciliación del sistema contable, necesidad de participación de actores relevantes, difusión de las obras, realización de estimaciones y el establecimientos de multas y responsabilidades hacia contratistas, así como también en el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En este contexto y como parte de la obligación explícita que establece la LFPRH para evaluar el desempeño de los recursos federales transferidos a través del FISE, se plantea esta evaluación conjunta sobre los procesos y desempeño del ejercicio de los recursos del FISE centrada principalmente en los resultados de 2013.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Evaluar la operación y desempeño de los recursos canalizados a través del FISE al estado de Morelos, mediante la descripción y análisis de sus procesos llevados a cabo por la estructura operativa de la entidad e indicadores de resultados definidos normativamente, para identificar y valorar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad a fin de emitir recomendaciones para mejorar la eficiencia, efectividad, desempeño y resultados del Fondo.

2.2 Objetivos Específicos

- Analizar los principales procesos establecidos en la normatividad asociada al Fondo, y hacer una revisión de los mecanismos existentes para la vigilancia, control y rendición de cuentas;
- Describir la ejecución del Fondo a través de los procesos normativos;
- Identificar las brechas de implementación que se presentan durante la gestión del Fondo y con base en ello, identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que enfrentan los tomadores de decisiones y responsables del recurso.
- Verificar que los procesos sustantivos asociados al flujo de los recursos financieros cumplan con los objetivos establecidos en la normatividad;
- Analizar si la articulación de los procesos operativos contribuye al logro de los objetivos del Fondo;
- Identificar si los Fondos cuentan con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;
- Analizar la vinculación de los Fondos con la planeación estatal, sectorial y nacional;
- Identificar las principales sinergias y duplicidades que se presentan en la consecución de los objetivos del Fondo;
- Examinar los resultados alcanzados por el Fondo respecto a la atención del problema para el que fue creado;
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores del Fondo puedan implementar tanto a nivel normativo como operativo.

3. Metodología

La propuesta metodológica del estudio se distribuye en dos abordajes, el primero se refiere a una evaluación de procesos y el segundo corresponde a una revisión de su desempeño con base en los indicadores propuestos normativamente. Dichos abordajes se detallan a continuación.

3.1 Evaluación de procesos

Para atender los objetivos planteados para esta evaluación se ha seguido una estrategia basada en un enfoque de macro-procesos, desde una perspectiva cualitativa. La estrategia metodológica diseñada para esta evaluación se desarrolla en tres secciones. En una primera sección se aborda la parte del trabajo de gabinete que consiste en la revisión de la normatividad federal y del estado de Morelos relacionada con el ejercicio de los recursos del FISE. En una segunda sección se definen los lineamientos para la obtención de información sobre los procesos operativos que incluye, principalmente, las características y el ejercicio del principal instrumento de recolección de información: la Guía de Entrevista Semi-estructurada. La última sección está dedicada a plantear los criterios para la sistematización de información y el plan de análisis.

El planteamiento de esta metodología para la Evaluación del FISE implicó la definición de macro-procesos y procesos normativos para que se asumieran como marco de referencia para la comprensión y el análisis sistemático de la operación del Fondo. El enfoque de procesos es útil en la medida que permite observar la consecución de las actividades teniendo como principal referencia el logro de resultados y objetivos mediante la inclusión de diferentes recursos en el marco de la participación de diversos actores.

El abordaje propuesto considera una revisión normativa y su contrastación con la operación, a través de la información obtenida de las entrevistas con funcionarios clave de dos de las dependencias mayormente implicadas en la operación del FISE en Morelos: las Secretarías de Hacienda y de Obras Públicas del Estado.

En este sentido, la estrategia permitirá describir la trayectoria completa de los principales procesos normativos que intervienen en el ejercicio de los recursos del FISE en el estado de Morelos, profundizando en aquellos procesos considerados como *sustantivos* para el ejercicio de la operación del Fondo. Dichos procesos son considerados *sustantivos* por ser procesos relevantes en la toma de decisiones como los

son definición de objetivos estratégicos del fondo y/o en aquéllos en donde existe un factor decisivo respecto al destino de los recursos, su ejecución y los mecanismos de control implementados para el seguimiento contable del Fondo.

3.1.1 Análisis de gabinete

La estrategia general de evaluación partió de una *revisión y análisis documental* sobre la normatividad que sustenta la operación del FISE, principalmente, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Transparencia, la Ley Federal de Fiscalización, Ley General de Desarrollo Social, los Lineamientos para la Operación del FAIS, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, los Lineamientos de Operación del Ramo 33, así como el Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza que publica la Secretaría de Desarrollo Social Federal.

Respecto al ámbito estatal se revisaron la Ley de Obra Pública, Ley Estatal de Adquisiciones, la Ley de Planeación, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Información Pública, la Ley de Desarrollo Social, el Presupuesto de Egresos del Estado 2013, el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, así como su Reglamento Interior; además de los Manuales de Organización y de Procedimientos, de la Secretaría de Obras Públicas y de algunas de las áreas de la Secretaría de Hacienda, los Programas Operativos Anuales (POAs), los informes de auditorías 2010-2012, y la Matriz de Indicadores por Resultados (MIR) correspondiente a 2013.

Una vez analizados los documentos normativos se procedió a la identificación general preliminar de áreas y actores clave^m, considerando las funciones y responsabilidades de cada uno respecto del flujo operativo del Fondo, de acuerdo con la estructura organizacional establecida en el marco normativo de la entidad, y considerando los lineamientos generales establecidos desde la Federación.

Para los fines de esta evaluación el análisis se concentró en la configuración operativa a partir de la cual se han ejercido los recursos del Fondo durante los últimos años, con énfasis en el ejercicio fiscal 2013, que es el año que se revisa en el presente documento. En ese sentido la atención se ha concentrado en la Secretaría de Hacienda y en la Secretaría de Obras Públicas del estado. Para el alcance planteado en esta

^m Se entenderá por actor clave tanto a las dependencias como a los mandos considerados en la estructura intra e interinstitucional que participan en la operación de los recursos de cada Fondo.

evaluación se centró la atención, con base en la revisión de la normatividad, básicamente actores en de nivel de Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales, por ser en estos ámbitos donde se determinan en gran medida las directrices, cursos de acción y el seguimiento y control sobre el ejercicio de los recursos del FISE.

3.1.1.1 Enfoque de macro-procesos: construcción del marco de referencia

El abordaje metodológico desarrollado para analizar y evaluar la operación de los recursos del FISE se basó en un enfoque de macro-procesos, cuya finalidad fue categorizar a los procesos y sus elementos (insumos, actividades, mecanismos, actores y productos) a partir de objetivos comunes, en unidades analíticas más amplias que permitieran una mejor comprensión sobre el ejercicio del Fondo. Los macro-procesos involucran la participación de varios niveles de operación, aunque en diferente magnitud. De acuerdo con las facultades y posición de las organizaciones hay macro-procesos que se relacionan con actores específicos y otros que requieren de la intervención de varias instancias o áreas, por ello, la necesidad de encuadrarlos dentro de una lógica de coordinación interinstitucional (ver Figura 1).

Figura 1. Macro-procesos para el FISE



Fuente: Elaboración propia.

Los cuatro macro-procesos establecidos se conceptualizaron de la siguiente forma:

- a) **PLANEACIÓN:** Relaciona los procesos orientados a la definición de objetivos y líneas estratégicas, así como del diseño de proyectos de obra para alcanzarlos y la programación de recursos financieros para que sean implementados.
- b) **ADMINISTRACIÓN:** Agrupa los procesos administrativos encaminados a garantizar la existencia de los mecanismos necesarios para la ejecución del Fondo. En este sentido, se concentra la asignación de los recursos para el fortalecimiento de los recursos humanos y la articulación de los medios para la realización de las obras y la contratación de servicios.
- c) **EJECUCIÓN:** Asocia los procesos que materializan la planeación y la administración de los recursos asociados al Fondo. Dentro de este macro-proceso se identifica el desarrollo, la entrega y la difusión de las obras realizadas.
- d) **GESTIÓN:** Conjunta los procesos enfocados en el análisis de los resultados además de la supervisión y control sobre el ejercicio de los recursos, la evaluación y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

3.1.1.2 Identificación de procesos normativos y sustantivos

La identificación de procesos se realizó con base en la normatividad aplicable al Fondo para el año 2013. Por definición, los procesos que componen cada macro-proceso se identificaron y caracterizaron según el tipo de actividad y el resultado específico buscado (mismo, que será el *insumo* para el siguiente proceso). Cada proceso incluido parte de un insumo (producto del proceso anterior) y genera un nuevo producto (insumo del proceso siguiente); la transformación acumulada de los insumos/productos en cada proceso, genera información en cada macro- proceso, a partir del cual comienza el primer proceso del siguiente macro-proceso para finalmente ordenarlos bajo una lógica cíclica en donde el producto del último proceso será el insumo para desarrollar la planeación del presupuesto asignado para el siguiente ejercicio fiscal.

Si bien se hace una descripción normativa completa de los principales procesos que hacen posible el ejercicio de los recursos del FISE, esta evaluación se concentra en aquellos procesos que desde la normatividad fueron considerados como sustantivos, en el sentido que involucran la mayor capacidad de decisión sobre la orientación, desarrollo, seguimiento y destino del flujo recursos financieros asignados a la entidad vía FISE, en función de los objetivos planteados para el Fondo en la Ley de Coordinación

Fiscal y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, principalmente. Con base en esta revisión normativa se identificaron los actores principales, los insumos, las actividades, los mecanismos de comunicación y coordinación y los productos para cada uno de los procesos implicados en el ejercicio de los recursos del Fondo en Morelos.

3.1.2 Procesos operativos

La información sobre la operación real del ejercicio de los recursos del Fondo se obtuvo a partir de entrevistas semi-estructuradas *in situ*, utilizando una guía diseñada conforme al mapeo de los procesos normativos que sigue el Fondo, a los actores clave, de acuerdo al alcance planteado para esta evaluación. Mediante dicha información se realizó la identificación y mapeo de los procesos operativos *reales*, que fue utilizada para contrastar con los procesos establecidos normativamente.

3.1.2.1 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para la recolección de información se diseñó una Guía General de Entrevista Semi-estructurada (ver sección de Anexos) con el fin de identificar, con base en la información proporcionada por los actores entrevistados, cómo opera el FISE en Morelos. Esta técnica es primordial ya que registra el diálogo directo con los actores, a partir de una lista de temas, a la vez que permite profundizar e incorporar algunos otros temas y datos que describan tan ampliamente como sea posible cómo opera en la práctica el ejercicio de los recursos del FISE en Morelos. En ese sentido la Guía General se conformó con los siguientes apartados:

- Conceptualización del Fondo
- Planeación
- Administración
- Ejecución de los recursos
- Gestión
- Comunicación y coordinación intra e interinstitucionales

Los apartados de la Guía General de Entrevista Semi-estructurada se determinaron en primera instancia a partir de la información relacionada con los actores, insumos, actividades, mecanismos y productos de los procesos identificados en el marco normativo de la entidad. La guía de entrevista concentró la atención en

aquellos procesos que se han considerado como sustantivos para la orientación y operación de los recursos del Fondo. Es finalmente en estos procesos sustantivos donde se describe y analiza el contraste entre la operación cotidiana del ejercicio del FISE y lo que establece el marco normativo de Morelos.

3.1.2.2 Entrevistas semi-estructuradas

Los actores seleccionados para la entrevista fueron contactados y entrevistados. Primeramente se les solicitó su participación oralmente y, luego, se les pidió su consentimiento a partir de una Carta en donde se mencionaron las modalidades de participación, los posibles riesgos, beneficios y quejas, que se pudieran presentar como consecuencia del ejercicio. Asimismo, en el documento se comprometió la confidencialidad y el resguardo de la información proporcionada por el informante para fines de esta evaluación. La carta de consentimiento tuvo la aprobación de la Comisión de Ética del Instituto Nacional de Salud Pública.

Cuadro 6. Entrevistas realizadas: actores, áreas y apartados de la guía de entrevista

Actores	Área	Apartados de la guía de entrevista
Secretaría de Obras Públicas	Obras Públicas	Completa
Subsecretario de Infraestructura	Obras Públicas	Completa
Subsecretario de Evaluación y Seguimiento	Obras Públicas	Completa
Director General de Normatividad	Obras Públicas	1, 3, 4, 5, 6 y 7
Director General de Proyectos y Costos	Obras Públicas	1, 3, 4, 5, 6 y 7
Director General de Caminos	Obras Públicas	1, 3, 4, 5, 6 y 7
Director General de Obra Pública	Obras Públicas	1, 3, 4, 5, 6 y 7
Subsecretaría de Planeación	Hacienda Estatal	1, 2, 3, 6 y 7
Subsecretario de Presupuesto	Hacienda Estatal	1, 2, 3, 6 y 7

Fuente: Elaboración propia

En total se aplicaron siete entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Obras Públicas y a dos funcionarios de la Secretaría de Hacienda Estatal. Dada la heterogeneidad de las atribuciones que se tiene con respecto al ejercicio de los recursos del Fondo entre los funcionarios, la Guía General de entrevista se adaptó según la posición (considerando el marco normativo) de cada funcionario en los procesos sustantivos del Fondo (ver Cuadro 6 y Anexos 1 y 3).

3.1.3 Sistematización de información y plan de análisis

Teniendo como marco la descripción de los principales procesos del FISE en Morelos y, para desarrollar el análisis de procesos sustantivos considerados para esta Evaluación fue necesario que los principales resultados de las entrevistas efectuadas se sistematizaran en nodos teniendo como referencia los temas asociados con los procesos normativos

El análisis se plantea a partir del contraste entre el mapeo de procesos normativos sustantivos y los respectivos procesos desde la perspectiva de la práctica operativa. Al respecto, la descripción (acompañada con flujogramasⁿ) de los procesos normativos sustantivos que se desarrollan durante las etapas de mapeo normativo ha sido útil para contrastar con la forma en la que se llevan a cabo los procesos en el quehacer cotidiano de las dependencias involucradas. Por cada elemento de contraste se consideran cuáles son los principales retos e implicaciones asociados al ejercicio de los recursos del Fondo. En función de lo anterior al final se incluyen las principales conclusiones y recomendaciones que se derivan de este ejercicio de evaluación.

3.2 Evaluación de desempeño

En este componente de la evaluación se propusieron dos fases para su abordaje: 1) la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo, y 2) la revisión del alcance de los indicadores según las metas propuestas desde un enfoque retrospectivo analizando los productos entregados a la población beneficiaria según el ejercicio del presupuesto.

Para la primera fase y en consistencia con el *Resumen Ejecutivo de la Consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33*, el análisis realizado se presenta a partir de la descripción de su alineación políticas públicas, su MML, la identificación de su población objetivo, normatividad, administración y gestión, y resultados esperados con el ejercicio del Fondo⁽⁹⁾. Para el análisis cuantitativo, correspondiente a la segunda fase del componente de la evaluación de desempeño, se revisaron las tendencias de acuerdo a la asignación de montos y a los indicadores de resultados planteados, así como la correlación entre el gasto de los montos y la resolución de los problemas específicos que atiende el Fondo.

ⁿ El flujograma general de los procesos fue elaborado en Power Point mientras que los correspondientes a los procesos sustantivos se elaboraron en el programa Bizagi.

Así, en esta segunda fase se identificaron los resultados correspondientes al avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el Fondo. En este caso, se consideró a partir de un análisis cuantitativo de la información proporcionada por la entidad (indicadores y recursos del Fondo)^o, la revisión del avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores de la MIR en el 2013, así como la revisión de los siguientes aspectos prioritarios para cada uno de ellos, en el caso del FISE para un único indicador que se presenta en la MIR del Fondo.

3.2.1 Identificación de indicadores

Los indicadores principales a analizar son los reportados en las matrices de indicadores específicas para el Fondo y que son elaboradas a nivel federal. En particular, el único indicador reportado para el FISE corresponde al:

- Porcentaje de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) invertidos para el abatimiento del rezago social y pobreza extrema en proyectos de alcance regional o intermunicipal.

3.2.2 Análisis de tendencias

La construcción de los indicadores que forman parte de las matrices de indicadores, de acuerdo a la normatividad aplicable, se señalan en la ficha del indicador. Las metas para la entidad se identifican en la matriz de indicadores contra la cual la entidad reporta de forma periódica. En el anexo 2 se incluye la ficha del indicador que considera el Fondo así como la matriz vigente con la meta planteada para la entidad. A partir de esta información se analizó el comportamiento del indicador de acuerdo con la información proporcionada por el Estado. Para ello, se estimó la variación anual, así como la variación en el periodo de acuerdo a las siguientes fórmulas:

$$Tasa\ de\ variación\ anual = \left(\frac{Indicador_t - Indicador_{t-1}}{Indicador_{t-1}} \right) * 100$$

$$Tasa\ de\ crecimiento\ en\ el\ periodo = \left(\sqrt[m]{\frac{Indicador_T}{Indicador_{t_0}}} - 1 \right) * 100$$

^o La principal fuente de información contenida en los Formatos Únicos en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, en los POAs y en documentos sobre avance físico y financiero que proporcionaron los responsables del Fondo en Morelos.

en donde para cada indicador t se refiere al valor para un año dado, $t-1$ al valor en el año previo, T al valor en el periodo final, t_0 al valor en el año inicial, y m el número de años considerados. En ese sentido, se verificó si el indicador en lo particular muestra una tendencia consistente con lo esperado, esto es, si la variación y/o crecimiento en el periodo fue consistente con la meta planteada.

3.2.3 Análisis de correlación

Para explorar la correlación entre el monto de los recursos del Fondo y los resultados alcanzados, se estimó un modelo de regresión lineal de la forma:

$$\text{Indicador}_t = \alpha + \beta \text{Fondo}_t + \varepsilon$$

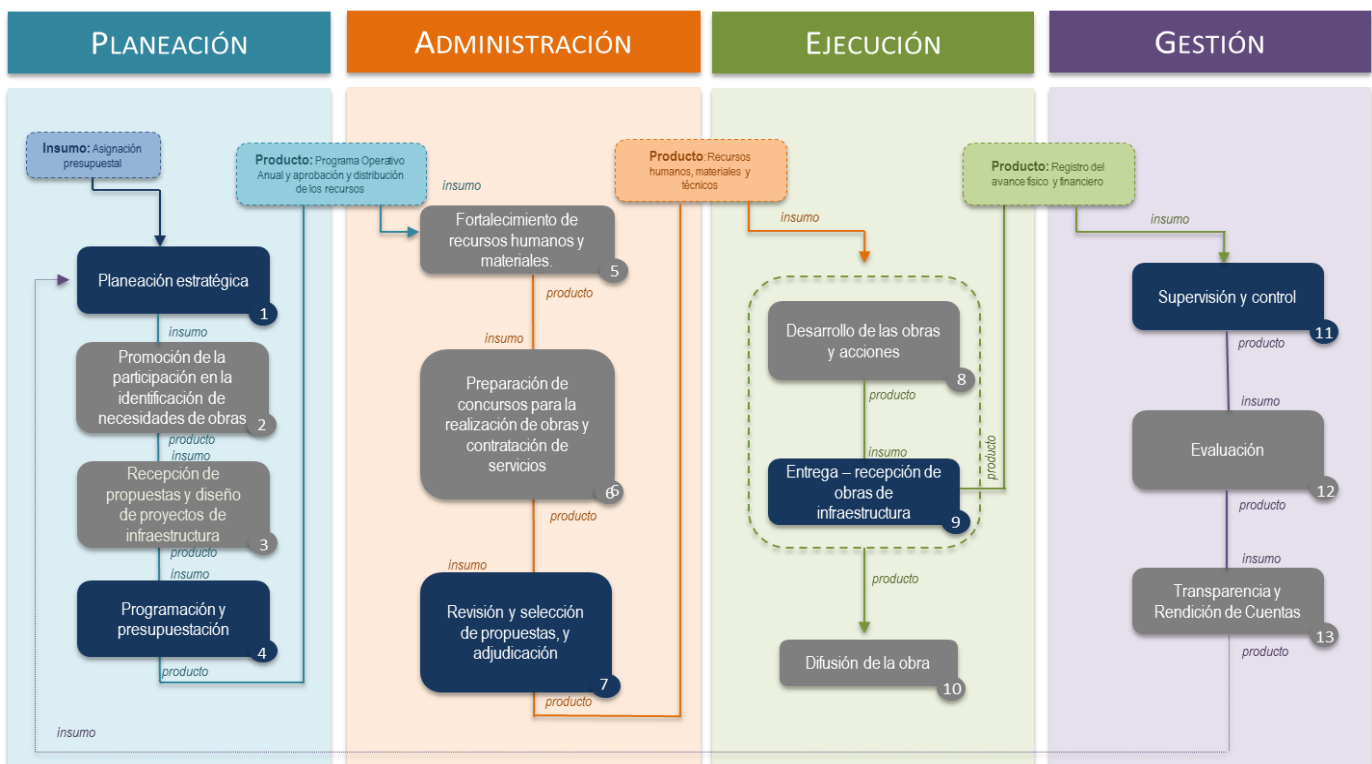
en donde el valor de b indica la relación entre el monto de los recursos del fondo con el valor del indicador. Adicionalmente, se calcularon los coeficientes de correlación entre los valores del indicador y el monto del Fondo para cada año.

4. Resultados

4.1 Evaluación de procesos

El estado de Morelos no cuenta con un instrumento normativo exclusivo para el FISE sino que el Fondo está sustentado en la plataforma normativa (y operativa) compuesta por diversos instrumentos tanto federales como estatales que van desde leyes, reglamentos, manuales de organización, lineamientos, entre otros. La descripción y análisis que se presenta en esta sección vincula, en la medida de lo posible, dichos instrumentos para configurar, tomando en cuenta a la vez las capacidades operativas (para los procesos sustantivos), los principales procesos que intervienen en el ejercicio del Fondo planteado en términos de los objetivos establecidos desde la Federación principalmente a través de la LCF. De acuerdo con la revisión y análisis del marco normativo se lograron identificar 13 procesos que involucran, directa o indirectamente el ejercicio de los recursos del Fondo, y que se encuentran distribuidos en cuatro macro-procesos (ver Figura 2).

Figura 2. Mapeo de procesos normativos: FISE



Fuente: Elaboración propia.

Del total de procesos esta evaluación se concentra en 5 (y un subproceso) procesos (marcados con azul) que fueron considerados como sustantivos (ver Figura 2). Así, del macro-proceso de *Planeación*, planeación estratégica y programación y presupuestación, incluido el subproceso de asignación de recursos; del macro-proceso de *Administración*, el proceso de revisión y selección de propuestas y adjudicación de contratos; del macro-proceso de *Ejecución*, el proceso de entrega-recepción de obras y, finalmente, del macro-proceso de *Gestión*, el proceso de seguimiento y control.

Para el caso de los procesos sustantivos el abordaje está basado en describir el proceso desde la perspectiva operativa vinculada con los principales referentes normativos, de manera que pueda establecerse el contraste y a partir de ahí plantear cuáles podrían ser las implicaciones para el ejercicio de los recursos el Fondo en Morelos. El resto de los procesos se aborda solamente desde la perspectiva normativa.

4.1.1 Macro-proceso: Planeación

4.1.1.1 Planeación estratégica (proceso sustantivo)

Para fines de esta evaluación se entiende por planeación estratégica a un proceso evolutivo y dinámico de análisis y ajuste sustentado en diagnósticos integrales y participativos sobre los principales problemas que requieren atención en contextos específicos a fin de lograr cambios positivos en los parámetros de desarrollo social(10).

En ese sentido los recursos del Ramo 33 y en específico de los recursos del FISE deben formar parte de un ejercicio que refleje los objetivos de política planteados en la LCF básicamente, pero no exclusivamente, con instrumentos de planeación del estado de Morelos en vinculación con los instrumentos de planeación del ámbito federal, principalmente el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y el Programa Sectorial de Desarrollo Social(11-13). La relación debe estar en función de los problemas -asociados con carencias de acceso a la infraestructura social básica- del contexto del estado de Morelos.

En el estado de Morelos el principal referente normativo para el proceso de planeación estratégica asociado con los recursos el Fondo es la Ley Estatal de Planeación (LEP) y el Presupuesto de Egresos del Estado (PEE) (14, 15). De acuerdo con esta Ley, el ejercicio de los recursos de este Fondo tendría que darse en el marco de una definición de objetivos y líneas estratégicas orientadas, según la LCF, a disminuir los problemas de infraestructura social en zonas con mayor pobreza extrema y rezago social (preferentemente aquéllas identificadas por la SEDESOL (de acuerdo con lo previsto por

la Ley General de Desarrollo Social) a través del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social)^p, mediante el financiamiento de obras y acciones de infraestructura social básica de alcance intermunicipal o regional(1, 5).

Dichos objetivos deberían configurarse tomando como principal referente el PED 2013-2018, a partir de diagnósticos y evaluaciones actualizados a cargo de la SOP y la SHE, quienes en 2013 fueron los principales responsables del ejercicio de los recursos del Fondo, pero que la LCF y el marco normativo del estado no limita -y de hecho no ha limitado puesto que en años anteriores algunos de los proyectos financiados con el Fondo estaban a cargo de la Comisión Estatal del Agua- la participación de otras dependencias del Ejecutivo Estatal.

Pero antes que un ejercicio sólido de diagnóstico, como puede interpretarse a partir de la LEP y en forma más explícita en el PED 2013-2018, en la práctica el proceso de planeación estratégica en Morelos se da más a partir de un ejercicio de *visualización* (con base en la experiencia que deja el contacto con las comunidades y municipios) que hacen los funcionarios, principalmente de la SOP (en una primera instancia) de las necesidades de obras y acciones de infraestructura social. En palabras de uno de los actores entrevistados: *“nosotros físicamente...por ser la Secretaría de Obras, no nos adentramos tanto en irte a hacer un diagnóstico o una evaluación socioeconómica de la zona, nosotros más que nada con visualizar”*.

A finales de 2013, sin embargo, comenzaron a hacerse esfuerzos, desde la Subsecretaría de Planeación de la SHE, por utilizar mapas geo-referenciales para determinar y justificar qué localidades habrían de ser financiadas con los recursos del Fondo. Los resultados de este ejercicio no han trascendido a los operadores en la SOP.

En lo que va de la nueva administración estatal, de hecho, particularmente para 2013, el proceso de planeación estratégica estuvo en su mayor parte determinado por la necesidad de concluir algunas de las obras que no fueron cubiertas durante la administración estatal anterior. Uno de los funcionarios entrevistados lo expresa de esta forma: *“el año pasado (2013) no se hizo (planeación estratégica), para que los proyectos fueran encaminados, el año pasado no se hizo, nos concentramos en las obras pendientes”*.

p Al menos 70% de los recursos del Fondo deben invertirse en las ZAPs y el resto en zonas de mayor rezago social. Los Lineamientos del Fondo emitidos por la SEDESOL plantean además que las obras deben ser de impacto directo, al menos el 40%, impacto indirecto, complementarios y especiales, que en estos últimos dos casos no debe representar más del 15% incluyendo las obras vía FISM (el Fondo de Infraestructura Social Municipal).

En ese sentido el estado de Morelos ha concentrado (sin contravenir la normatividad en lo referido al tipo de obras, aunque no necesariamente respecto al alcance intermunicipal o regional) dichos recursos a financiar obras vinculadas con la construcción de carreteras, puentes y caminos rurales (ver Evaluación de Desempeño). La LCF y específicamente los Lineamientos del FAIS consideran, sin embargo, obras y acciones en sectores tan amplios como la asistencia social, la salud, el aseguramiento de los servicios básicos de agua potable, saneamiento, así como obras de urbanización e infraestructura social básica en la modalidad de construcción, mantenimiento, rehabilitación, ampliación y equipamiento. Los funcionarios entrevistados consideran que buena parte de las obras financiadas con el Fondo cumplieron con el criterio de alcance regional o intermunicipal aunque algunas veces resulta difícil de diagnosticar y planear obras con dicho alcance.

Las prioridades de obras y acciones de infraestructura social y desarrollo de estrategias debieran discutirse en última instancia, según la LEP de Morelos, en el principal organismo de planeación en el estado: el COPLADEMOR^q, y que tendría que privilegiar la participación de actores relevantes, entre ellos los responsables de las dependencias relacionadas con el desarrollo social y de los municipios, por ejemplo. Esta necesidad de que la planeación sobre el destino de los recursos del Fondo incluya a la mayor cantidad posible de actores relevantes está prevista desde la propia LCF.

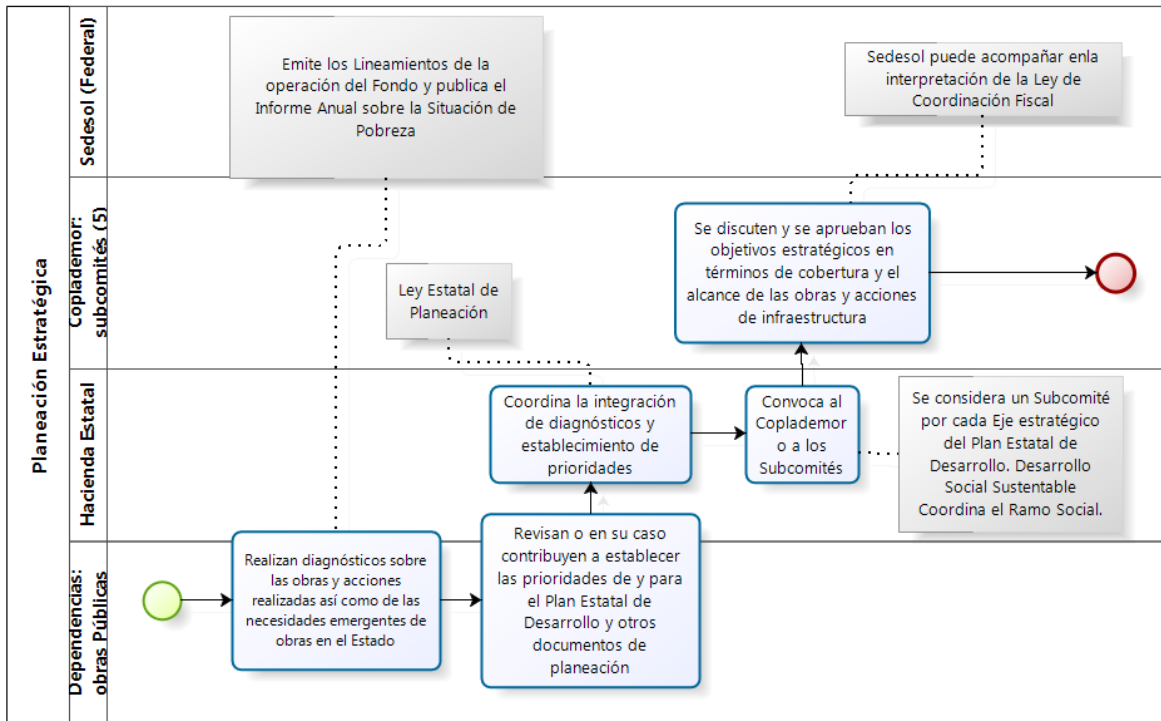
En la práctica, algunos de los actores relevantes, como por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social Estatal, en calidad de coordinadora del Subcomité de Desarrollo Social, todavía no tiene una participación amplia y decisiva en el ejercicio de los recursos del Fondo, como lo establece el Reglamento de la LEP de Morelos. La participación en el proceso de planeación estratégica ha estado limitada a la SHE y a la SOP (ver Cuadro 7).

En ese sentido en 2013 el COPLADEMOR fue poco activo en el planteamiento de objetivos y prioridades de atención utilizando los recursos del Fondo. A finales de 2013 y en lo que va de 2014 y como parte del proceso de planeación estratégica se está reconsiderando, desde la SHE, principalmente, cuáles deberían ser las nuevas prioridades y estrategias de cobertura del Fondo. En la SOP se sigue privilegiando la construcción de caminos, carreteras y puentes como las prioridades que debiera tener el

^q Este organismo funciona por Subcomités que están alineados conforme al Plan Estatal de Desarrollo. A partir de una interpretación de los cambios en la Ley de Planeación del Estado establece atribuciones de participación más amplias a la Secretaría de Desarrollo Social respecto a la planeación y seguimiento del ejercicio de los recursos del Fondo.

uso de los recursos del Fondo. En general el proceso adolece de una coordinación y comunicación fluida entre la SHE y la SOP, además de que no incluye a dependencias mayormente relacionadas con el desarrollo social y autoridades de los municipios y otros actores relevantes, como está previsto en la LEP y en el propio PED 2013-2018.

Figura 3. Flujograma del proceso normativo de planeación estratégica



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la LEP, las acciones y obras de infraestructura social financiadas con el Fondo deberían ser consistentes con las estrategias normativas de la administración estatal, por ejemplo el PED, los Programas Sectoriales y los Programas de Ordenamiento Ecológico, y con los instrumentos de planeación federal (PND y Programa Sectorial de Desarrollo Social, entre otros) (13, 16). De este ejercicio de valoración de las necesidades y la disposición de los recursos habrían de surgir los Programas Institucionales y se configurarían, de acuerdo con la normatividad estatal, los principales objetivos y zonas susceptibles de recibir financiamiento para obras de infraestructura social, en función de diagnósticos y evaluaciones constantes, actualizados, sobre las condiciones de infraestructura social básica en el estado de Morelos.

En el ejercicio cotidiano del Fondo, sin embargo, los referentes normativos no van mucho más allá del PED 2013-2018 y sólo en algunos casos del Plan Sectorial de Desarrollo Social del Estado 2013-2018. El proceso de planeación estratégica del Fondo está pocas veces vinculado con diagnósticos sólidos de las condiciones de infraestructura social básica en la entidad. En palabras de uno de los actores entrevistados: *“para mí el gran reto es tener actualizados (los diagnósticos), tener personal que haga ese tipo de evaluación”*.

Como resultado del proceso, los funcionarios plantean que todavía no se termina por establecer un acuerdo sobre dónde y qué tipo de obras y acciones de infraestructura habrán de realizarse con financiamiento de los recursos del Fondo. Uno de los comentarios de los actores entrevistados refleja claramente las discrepancias sobre las prioridades de obras que debería financiar el Fondo: *“el recurso está pero Hacienda (Estatal) no lo quiere utilizar en caminos, y ya fuimos con SEDESOL (Federal) y ellos dicen que no hay problema”*. Algunos de los funcionarios entrevistados reconocen que la planeación estratégica es uno de los principales pendientes para la priorización de obras y acciones que se financian con los recursos del Fondo. En palabras de uno de los actores entrevistados: *“estamos sujetos a muchas presiones y, pero sí, hay una falta de planeación estratégica en general... sí necesitamos mejorar nuestra forma de priorizar nuestros proyectos...como que no son claras las prioridades”*. Buena parte de lo anterior se refleja en los puntos de contraste entre el proceso normativo y operativo de la planeación estratégica (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Principales elementos de contraste en el proceso de planeación estratégica

Elementos de contraste			
Normatividad	Referentes normativos	Operación	Implicaciones para el Fondo
<p>El COPLADEMOR deberá ser la instancia donde se acuerden los principales objetivos estratégicos asociados con el destino de los recursos del Fondo.</p> <p>Se deberá favorecer la participación de actores relevantes, entre ellos la Secretaría de Desarrollo Social del Estado y las autoridades de los municipios, en la definición de los objetivos estratégicos asociados con el FISE.</p>	<p>Ley Estatal de Planeación.</p> <p>Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018.</p>	<p>El COPLADEMOR es una instancia poco activa en la discusión y acuerdos sobre qué y dónde financiar obras de infraestructura financiadas con los recursos del Fondo. La decisión sobre la orientación de los recursos del Fondo se limita a la SHE, principalmente y, en menor medida, a la SOP.</p>	<p>El destino de los recursos del Fondo puede verse limitado a las prioridades de un grupo reducido de actores que no necesariamente incorpore una perspectiva amplia de las prioridades en la entidad.</p> <p>La escasa participación de actores relevantes, además de incumplir con uno de los propósitos planteados para el Fondo en la LCF, podría disminuir la legitimidad y aceptabilidad de las obras financiadas con recursos del Fondo.</p>
<p>La orientación de recursos deberá estar sustentada en diagnósticos claros sobre la situación de las ZAPs, de modo que los recursos vayan dirigidos a poblaciones en pobreza extrema y rezago social.</p>	<p>Plan Estatal de Desarrollo de Morelos 2013-2018.</p> <p>Ley Estatal de Planeación.</p> <p>Ley de Coordinación Fiscal.</p>	<p>La orientación de los recursos del Fondo está pocas veces asociada con diagnósticos precisos y referentes tanto estatales como federales sobre qué y en dónde financiar obras de infraestructura social.</p>	<p>Los recursos del FISE podrían ser destinados a financiar obras de infraestructura hacia zonas con poblaciones que no necesariamente presentan condiciones en pobreza extrema y rezago social.</p> <p>Es difícil justificar si las obras cumplen o no con un alcance regional o intermunicipal según lo previsto en la LCF.</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.1.1.2 Promoción y participación en la identificación de necesidades de obras

Dentro de este proceso, diversas leyes pero principalmente la LFPRH y su contraparte en el estado, y la LCF, respectivamente, así como la LEP establecen que los tomadores de decisiones con respecto al Fondo deberán implementar diversos mecanismos que promuevan la participación de actores relevantes en materia de identificación de necesidades de obras de infraestructura social. En ese sentido, dentro del COPLADEMOR, así como de la SHE y las dependencias deberían establecerse directrices para un proceso de consulta o atención de las demandas de las comunidades y de los municipios además de otros actores públicos y privados para que éstos puedan presentar propuestas de obras que contribuyan a cubrir necesidades de infraestructura social básica.

Al interior de la SOP^r son las subsecretarías de Evaluación y Seguimiento y la de Infraestructura^s, respectivamente, quienes a través de sus direcciones generales se encargan de crear mecanismos para atender y dar seguimiento a las demandas sociales de acciones y obras de infraestructura, esto de acuerdo con el Reglamento Interno de la SOP.

En este proceso la LCF así como los Lineamientos del FAIS orientan sobre las modalidades de participación, principalmente los tipos de obras a ser financiadas con recursos del Fondo. Sin embargo, la entidad no cuenta con lineamientos, específicos para el mismo, que incluya las responsabilidades, montos, tipos de obras, derechos y obligaciones de los beneficiarios y otros actores relevantes, salvo consideraciones muy generales, planteadas en la Ley y el RLOP([17](#), [18](#)).

Muchas de estas propuestas se tendrían que diseñar en forma preliminar entre los municipios y en las propias dependencias gubernamentales del gobierno estatal. La Ley de Obras Públicas establece que las propias dependencias además de convocar para la presentación de propuestas, también podrán asesorar a los municipios y otros actores relevantes para integrar las propuestas de infraestructura social de acuerdo con los tiempos establecidos en la fase de planeación. Muchas de las actividades están a cargo de las Direcciones ejecutoras, tanto de la SOP como de otras dependencias, por ser quienes tienen mayor contacto con las necesidades de los municipios, de las comunidades y de otros actores ya sean públicos y privados([19-29](#)).

^r La Secretaría de Obras Públicas cuenta además con una Coordinación para la Atención de la Demanda Ciudadana.

^s Para ubicar la estructura administrativa de la Secretaría de Obras Públicas al final, en la sección de Anexos (3) se presenta el organigrama de la SOP (normativo 2013).

El principal resultado de este proceso es la realización de propuestas preliminares tanto en las dependencias como en los municipios y otros actores públicos y privados relevantes, preferentemente, de acuerdo con la LCF, entre las comunidades y regiones en condiciones de pobreza extrema y rezago social.

4.1.1.3 Recepción de propuestas y selección previa de proyectos de infraestructura

De acuerdo con la Ley de Obras Públicas, las propuestas de proyectos que se presenten como resultado de la identificación de necesidades, deberán reunir condiciones no sólo técnicas sino también ambientales, jurídicas y sociales. Las propuestas que las dependencias reciban de los municipios o de otros actores entre ellos de las comunidades deberán considerar por ejemplo, estudios sobre el terreno, la garantía sobre la propiedad del espacio que ocupará la obra, el respaldo social así como el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley del Medio Ambiente del Estado, por ejemplo. En algunos casos ciertas propuestas necesitan de permisos y dictámenes de dependencias como la Comisión Federal de Electricidad o la Comisión Nacional del Agua, los municipios, entre otras instancias.

La mayor parte de las demandas municipales y comunitarias, y de las dependencias así como los proyectos para brindar atención deberían ser canalizados a la SOP a través de la Coordinación de Atención Ciudadana quien a su vez deberá turnar a las Direcciones Generales según las respectivas competencias, todo ello establecido en el Manual de Organización de la SOP(19-29)^t. Es entonces en las Direcciones ejecutoras de obras donde tendría que iniciarse el proceso de revisión de las propuestas recibidas para valorar la posible integración al programa preliminar de obras para cada una de las áreas de la SOP.

En este proceso la Dirección General de Proyectos es la principal responsable de la supervisión de que los proyectos cuenten con requisitos mínimos de acuerdo con la normatividad, proceso que es además supervisado y coordinado por la Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento, a través de Normatividad, la Dirección General de Costos y Presupuestos y la Coordinación de Atención Ciudadana(19-21). Todos estos procedimientos están contenidos en el Manual de Organización de la SOP. El fin de este proceso es corregir posibles deficiencias de los expedientes de proyectos de obra en

^t El Manual de Organización de la SOP incluye a su vez manuales por cada área.

términos técnicos y ambientales. De este proceso resultan los diversos proyectos que son susceptibles de ser integrados en el (POA).

4.1.1.4 Programación y presupuestación^u (proceso sustantivo)

De acuerdo con el Manual de Organización de la SOP, una vez integrados los expedientes de los proyectos que cumplen con los requisitos técnicos mínimos, las direcciones de obras inician una revisión más puntual que incluye el costeo por cada uno de los expedientes de obra, proceso que es revisado y supervisado por la Dirección General de Costos y Presupuesto, quien utiliza como referente el Catálogo de precios unitarios de gobierno estatal. Es a partir de la concentración de estos expedientes de proyectos que la SOP, a cargo de las Direcciones Generales, entre ellas la de Normatividad, que se inicia la integración del POA donde se diseñan e integran las principales metas y los indicadores (calendarización física, financiera y los indicadores) de acuerdo con los objetivos estratégicos planteados en materia de infraestructura social. Las diversas actividades contenidas en este proceso pueden requerir de la visita del personal de las Direcciones Generales de la SOP involucradas a los lugares donde se planea la realización de obras.

El proceso operativo se realiza en su mayor parte conforme al marco normativo, sin embargo, no se encontró evidencia de que los responsables del Fondo diseñen indicadores exclusivos para el seguimiento de los recursos del Fondo⁽³⁰⁾, como está previsto desde la LFPRH. El proceso operativo está inmerso, según palabras de uno de los actores entrevistados, en una *“cultura poco dada a la evaluación”* con base en indicadores de resultados y, por tanto, les está resultando difícil cambiar la *“forma tradicional de operar”*. Otro de los entrevistados lo expresa así: *“todavía es bien difícil que se quieran comprometer con los resultados (con una lógica de evaluación de desempeño)”*^v. En lo que va de 2014 se están haciendo esfuerzos, sin embargo, desde la Subsecretaría de Planeación, de la SHE, para guiar en el diseño de indicadores específicos para el Fondo.

u Por programación debe entenderse el sub-proceso por el cual se identifican las necesidades y los programas prioritarios, y se determinan objetivos, indicadores y metas para éstos. Mientras que por presupuestación, se hace referencia al sub-proceso de asignación de recursos presupuestales a las necesidades y programas.

v De acuerdo con funcionarios está en marcha un proceso de capacitación en las que participa INEGI y otras instituciones.

Además de lo anterior el proceso operativo de programación se caracteriza por dificultades no resueltas en el proceso previo y que involucran permisos y dictámenes relacionados principalmente con los derechos de vías de las obras y acciones que reciben recursos del Fondo, mayormente relacionados con obras electrificación y caminos y carreteras. Estos derechos no siempre son fáciles de obtener debido a la complejidad que presenta el sistema de propiedad ejidal, y que muchas veces caracteriza precisamente a las comunidades con elevando número de personas en pobreza extrema y rezago social en el estado de Morelos. En algunos casos los funcionarios de la SOP encuentran resistencia en las propias autoridades de los municipios beneficiados, quienes retrasan o dificultan la obtención de permisos o dictámenes necesarios para la realización de las obras.

En la práctica el proceso de programación se caracteriza también por cambios constantes, en parte por necesidades de obras de infraestructura emergentes (algunas de ellas producto de compromisos del Ejecutivo Estatal como por las dificultades en la obtención de permisos de obras ya consideradas para la fase de programación. Esto se corrobora con la revisión documental, con las modificaciones y actualizaciones al POA 2013. En el POA de 2013, por ejemplo, se identificaron obras en proceso para recibir financiamiento del Fondo pero que finalmente son sustituidas por otros proyectos y acciones de obras de infraestructura.

La incorporación de nuevos proyectos de obras o las actualizaciones a las ya consideradas implica presiones para las Direcciones Generales, entre ellas a las de Direcciones Generales de Normatividad, Costos y Presupuesto y de Proyectos (en la operación estas dos Direcciones Generales están a cargo de un solo titular), respectivamente, quienes tienen que realizar las revisiones y estimaciones de modo que se puedan tramitar la suficiencia financiera ante la SHE^w. El marco normativo no establece plazos para la fase de programación de los proyectos de obras de infraestructura. El resultado es que el Fondo puede financiar obras que surjan en cualquier momento del ejercicio fiscal.

Ya con los expedientes de las obras y los permisos necesarios, a través de la LEP se establece que los proyectos de obras deberán estar alineados con los principales documentos de planeación de la entidad, entre ellos los programas sectoriales, en este caso de Desarrollo Social y con el PED 2013-2018, principalmente, pero también de los

^w Los funcionarios manifiestan que para el ejercicio 2014 la programación actual está en duda debido a los nuevos criterios para la operación del Fondo.

instrumentos de planeación de la Federación. En este último proceso el marco normativo, a través del Manual de Organización de la SOP, establece que la Dirección General de Proyectos es la principal responsable de realizar y supervisar la congruencia de los proyectos de obras y acciones con los principales documentos de planeación (21)(ver Figura 4).

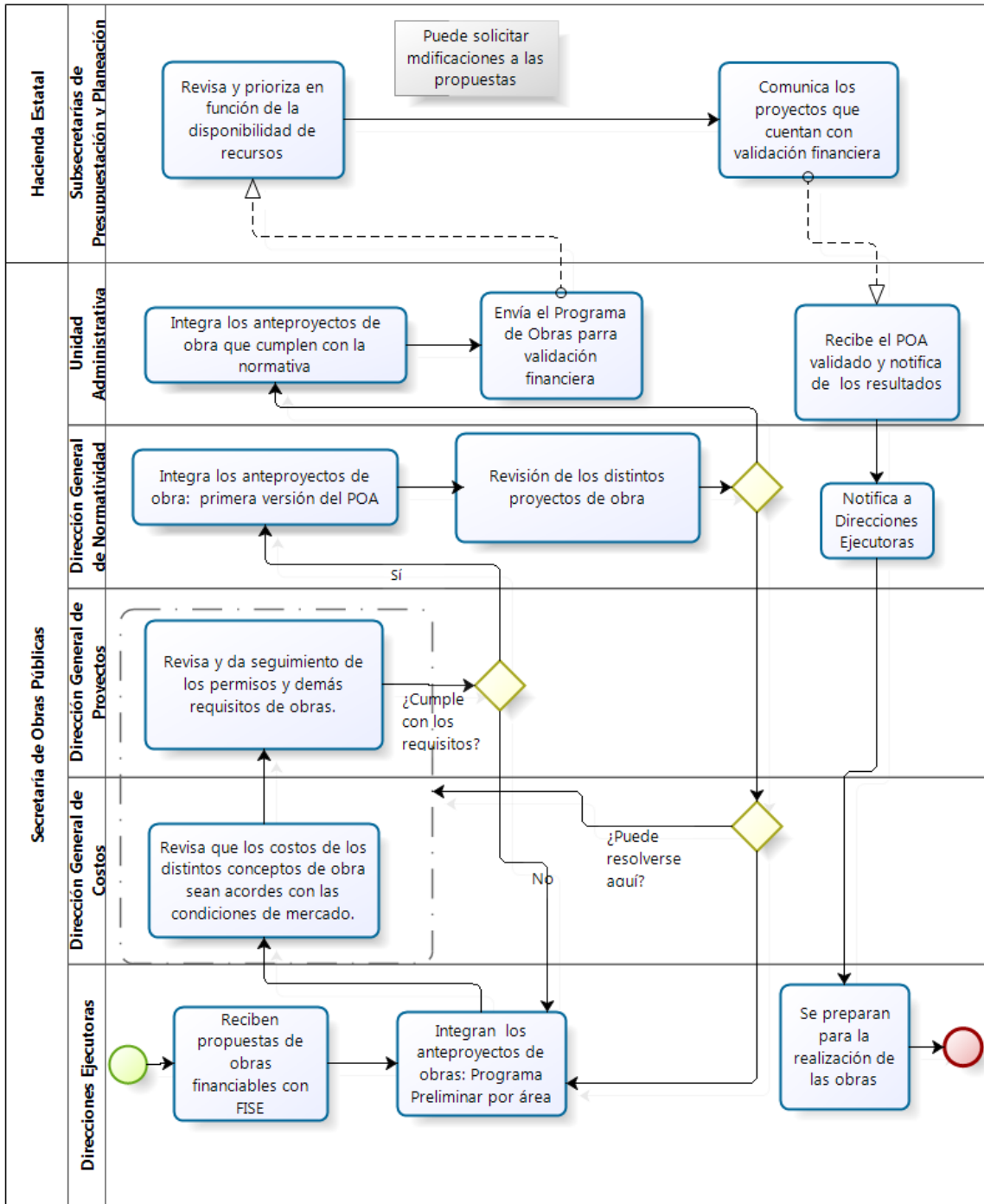
En el proceso operativo la alineación programática de las obras y acciones financiadas con el Fondo se realiza en dicha instancia, además del área de Normatividad, ambas de la SOP y, en parte, también una primera priorización, estando la decisión final a cargo de la SHE, esto último conforme a lo que establece el Manual de Organización de la SOP(20). El principal referente normativo para la alineación programática utilizado por parte de las instancias de la SOP se limita al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Para mejorar la alineación de las acciones y obras financiadas con el Fondo en términos de los principales instrumentos de planeación estatal y federales algunos de los funcionarios reconocen que falta *“reforzar la capacitación al personal involucrado”*.

Al interior de la SOP, el área de Normatividad y la Unidad Administrativa son los principales responsables de verificar la suficiencia presupuestal ante la SHE, según el Manual de Organización de la SOP (20, 27)(ver Figura 4). Sin embargo, el marco normativo no establece plazos ni criterios para las fases de programación y presupuestación. Al final, la SHE, es la instancia que valida los POAs y el componente financiero de cada uno de los proyectos, validando entre ello el calendario para el flujo de los recursos.

En la práctica estos dos procesos no se realizan en forma inmediata uno del otro sino que presenta un desfase que en ocasiones es cuestión de meses^x. Para el ejercicio actual (2014), por ejemplo, algunos de los proyectos considerados en los POAs de la SOP todavía no cuentan con la suficiencia presupuestal (ver Cuadro 8). En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: *“sí necesitamos que la validación (presupuestal) sea más rápida”*. Respecto a la programación de obras para 2013 se encontraron además algunas discrepancias entre la programación de la SOP y las que realiza la SHE.

x Los trabajos de realización de muchas de las obras financiadas con los recursos del Fondo inician a mediados del ejercicio fiscal según lo reportado por funcionarios entrevistados.

Figura 4. Flujoograma del proceso normativo de programación y presupuestación



Fuente: Elaboración propia.

El proceso operativo de programación y presupuestación se caracteriza por incertidumbre entre las dependencias responsables de las obras, cuando se da el caso

pero, principalmente en las instancias de las SOP^y. Para uno de los actores: estamos “entre esa confusión de si entran o no (los tipos de obras)”. Este desfase y demora en la suficiencia presupuestal contribuye a que, la realización de las obras coincida, muchas de las veces, con la temporada de lluvias, lo que puede significar en ocasiones retrasos y costos adicionales^z. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: “sí me preocupa mucho, los recursos siguen parados (validación presupuestal), se vienen las aguas y es un batallar y batallar”.

y En 2013 todas las obras financiadas con el Fondo fueron propuestas por la SOP.

z La entidad, según la normatividad federal, debe recibir el monto total del Fondo a través de 10 transferencias en partes iguales durante los primeros 10 meses del ejercicio fiscal.

Cuadro 8. Principales elementos de contraste en el proceso de programación y presupuestación

Elementos de contraste			
Normatividad	Referentes normativos	Operación	Implicaciones para el Fondo
Presenta los procedimientos generales para la programación y presupuestación de las obras y acciones pero no establece tiempos específicos ni criterios de cumplimiento para cada una de las etapas.	Manual de Organización de Obras Públicas.	<p>La programación de las obras se realiza en la SOP pero la validación financiera se realiza en la SHE de manera prácticamente unilateral.</p> <p>La validación financiera se realiza a veces a mediados del ejercicio fiscal. El desfase entre la programación y la validación de la suficiencia presupuestal en ocasiones es cuestión de meses.</p>	<p>La incertidumbre sobre qué obras habrán de ser financiadas con los recursos del Fondo limita la capacidad de que los operadores cumplan con disposiciones relativas al Fondo planteadas en la normatividad federal y estatal</p> <p>Se retrasa el ejercicio de los recursos del Fondo lo que lleva a que las obras financiadas a través de estos recursos tengan presiones de tiempo y cumplimiento de especificaciones de calidad.</p>
Los recursos del Fondo deben estar asociados a indicadores estratégicos y de gestión.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	El ejercicio de los recursos del Fondo no está asociado con indicadores estratégicos y de gestión propios. Lo que se tiene son indicadores para la estructura operativa, todos de gestión, que no reflejan por completo los objetivos planteados para el Fondo desde la LCF.	Limita la posibilidad de dar seguimiento a los resultados y desempeño del ejercicio de los recursos del Fondo.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.1.4.1 Subproceso de asignación de recursos (sustantivo)

La SHE concentra los recursos transferidos desde la Federación a través de la SHCP^{aa}. De acuerdo con la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, los recursos del Fondo deben estar concentrados en una cuenta bancaria productiva exclusiva para el Fondo(31-33), y así sucede en la práctica, donde la SHE, a través de la Subsecretaría de Presupuesto se encarga de la administración financiera de los recursos del Fondo.

Una vez que los recursos se encuentran en dicha dependencia, ésta los destina, previa comprobación, a los contratistas y demás oferentes que haya seleccionado la SOP. La administración de estos recursos, en lo referido a la integración y comprobación de recursos al interior de la SOP es acompañada por el área de Normatividad y la Unidad Administrativa, en conjunto con las Direcciones Generales ejecutoras del gasto, sujetándose a las directrices financieras que establezca la SHE.

En la SOP, las Direcciones Ejecutoras de obras, con la supervisión y validación de Normatividad, son quienes se encargan de tramitar los pagos ante la SHE, las transferencias a los contratistas y en su caso proveedores de servicios, de acuerdo con las estimaciones de obra, anticipos, principalmente^{bb}. La Dirección General de Normatividad integra por cada solicitud de recursos datos del proyecto en cuanto al avance físico y financiero de las obras. Este proceso es coordinado por la Dirección General de la Unidad de Coordinación Administrativa de la SOP (ver Figura 5). En su mayoría todos estos procedimientos se ajustan por completo de acuerdo a lo establecido en la normatividad, principalmente en el Manual de Organización de la SOP(20, 22-24, 27).

Sin embargo, una de las dificultades que se presentan en el procedimiento anterior, se relaciona con vacíos normativos respecto a los tiempos para la liberación de recursos una vez que se han presentado las estimaciones de las obras. En la práctica el procedimiento de liberación de recursos *llega a ser “muy tardado”*, desde la propia SOP incluso, según lo expresado por funcionarios relacionados con el desarrollo de las obras, al calificar el procedimiento de tramitación de pagos como demasiado *“burocrático”*. Fuera de la SOP la liberación de recursos, más que un procedimiento rutinario, se

aa La distribución del monto de recursos del Fondo correspondiente a cada entidad está a cargo de la SEDESOL de acuerdo con la fórmula de asignación establecida en la LCF y con base en los recursos aprobados en el PEF. La fórmula de asignación involucra variables relacionadas básicamente con indicadores de pobreza extrema.

bb En los casos de obras y acciones de infraestructura de Administración directa la Dirección General de proyectos deberá participar en la contratación y necesidades de personal. Las Direcciones Generales ejecutoras en conjunto con Normatividad deberán comprobar al menos el 80% de los gastos por la última transferencia para que puedan liberarse recursos de nuevas solicitudes de recursos.

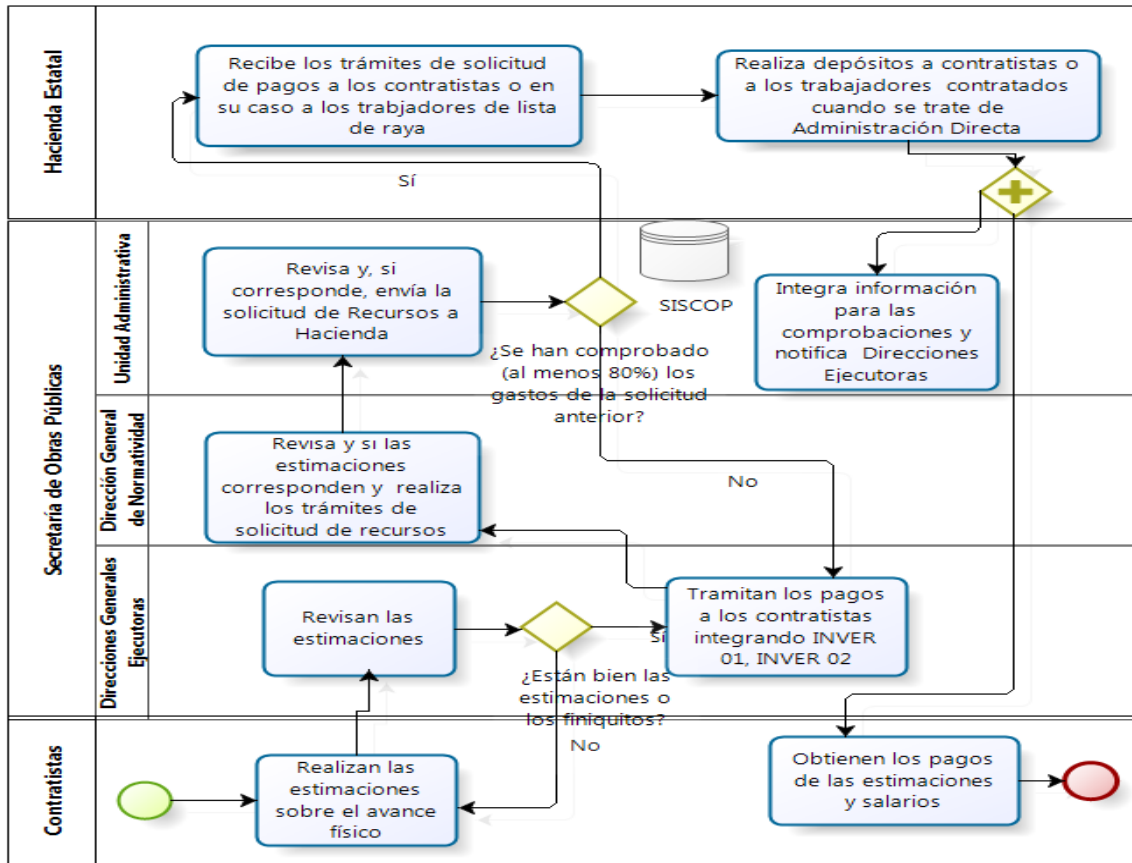
convierte en una constante *“tarea de comunicación y coordinación”* por parte de funcionarios de la SOP ante las autoridades de la subsecretaría de Presupuesto de la SHE. Para uno de los actores entrevistados: *“el proceso que lleva una estimación a su pago (puede durar)... un mes, dos meses... cuando debería estar en 5 días”*. Este periodo de tiempo incluye lo que dura el procedimiento en la propia SOP como en SHE. En palabras de otro de los actores entrevistados: *“la verdad es que sí no ha atrasado mucho la cuestión de los pagos”* (por parte de la SHE).

De acuerdo con el RLOP la tramitación de pagos debiera realizarse conforme se presentan las estimaciones de las obras que, de acuerdo a este mismo Reglamento, no deberían tener una frecuencia mayor a un mes. En la práctica, sin embargo, no todos los contratistas presentan las estimaciones de acuerdo con la frecuencia establecida sino que algunos se esperan hasta que terminan la construcción de las obras. De acuerdo con funcionarios de la SOP, los contratistas no presentan en tiempo las estimaciones debido a que *“muchos desconocen cómo se realiza dicho procedimiento”*. Esto lleva a que los trámites de liberación de recursos no sean con la frecuencia que debieran darse.

De acuerdo con la Ley de Contabilidad Gubernamental Federal y su contraparte estatal, las dependencias y las instancias deberán integrar información sobre el uso de los recursos, sujetándose a los lineamientos contables y financieros, para que posteriormente se pueda cumplir con las obligaciones de entrega de información de avance contable y físico de manera trimestral, tanto en el ámbito estatal como a la SEDESOL y a la SHCP([30](#), [31](#), [34-38](#)). En el proceso operativo estos procedimientos no se realizan enteramente según lo que establece la normatividad.

Para 2013 estos procedimientos se caracterizaron por faltantes de información respecto al avance físico y financiero de las obras además de que no se integró información del gasto de los recursos utilizando las categorías de gasto planteadas a partir de la Ley de Contabilidad Gubernamental y de acuerdo con los principios de armonización contable. Actualmente se están haciendo esfuerzos por reclasificar los resultados del ejercicio del gasto de acuerdo con los principios de armonización contable. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: *“estamos redireccionando de acuerdo con los criterios de la CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) pero... necesitamos quitar todas esas costumbres, la gente está muy mal acostumbrada* (a clasificar el ejercicio del gasto sin seguir los principios aceptados de armonización contable).

Figura 5. Flujograma del subproceso normativo de asignación de recursos



Fuente: Elaboración propia.

Además de lo anterior el flujo de información con fines de comprobación del gasto entre la SHE y las instancias de la SOP no siempre es tan inmediato ya que algunas veces en éstas últimas se desconoce cuál es el estatus de los pagos a los contratistas. Esta situación se debe tanto al retraso en los pagos como a dificultades en el flujo de información por parte de SHE a las instancias de la SOP, principalmente al área de Normatividad y la Unidad Administrativa. Uno de los actores entrevistados lo expresa así: *“yo no puedo decirte que llevamos tanto porcentaje de avance físico y financiero, hasta que a mí no me conste que esté pagado, porque a veces hemos caído en ese tipo de error, que con lo que yo firmo, supongo que está pagado, pero a veces no es así”*. Esto último dificulta la realización de comprobaciones contables en tiempo y forma, incluyendo los resultados que se publican en los Formatos Únicos como parte de las

|

obligaciones de transparencia, indispensables para fines de seguimiento y control de los recursos del Fondo (ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Principales elementos de contraste en el subproceso de asignación de recursos

Elementos de contraste			
Normatividad	Referentes normativos	Operación	Implicaciones para el Fondo
La asignación de recursos deberá seguir el calendario establecido en la programación planteada a través de los POAs y en función de la presentación de estimaciones.	Manual de Organización de Obras Públicas. Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda del Estado. Programa Operativo Anual: 2013.	La liberación de recursos iniciales (por concepto de anticipos) se realiza con retrasos (de acuerdo con funcionarios entrevistados relacionados con la parte del desarrollo de las obras). Más que un procedimiento rutinario de trámite de recursos requiere de constate cabildeo por parte de funcionarios de la SOP en las instancias de liberación de recursos de la SHE. El pago de las estimaciones se caracteriza también por retrasos.	El retraso en la liberación de recursos puede traducirse en presiones que pueden incidir en la calidad y los plazos de entrega de las obras y acciones financiadas con el Fondo. Riesgos en que los recursos no se administren en forma transparente.
Se deberá integrar información sobre el avance físico y financiero de las obras.	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos. Lineamientos Sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros Relacionados con los Recursos Públicos Federales.	La integración de indicadores de avance físico y financiero muchas de las veces se da en forma desvinculada. Por principio las estimaciones no se realizan conforme a la frecuencia establecida en el marco normativo. En segundo lugar porque la SOP no siempre cuenta con la información sobre el estatus de los pagos a los contratistas.	Puede limitar el seguimiento y control de los recursos del Fondo. Se limita la capacidad de publicar información actualizada sobre el avance físico y financiero (Formatos únicos).
La información sobre avance financiero deberá realizarse en el marco de la armonización contable.	Ley General de Contabilidad Gubernamental. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.	La presentación de información sobre el ejercicio financiero de los recursos no se realiza utilizando todas las categorías de gasto planteadas por el Consejo Estatal de Armonización Contable.	Puede limitar el seguimiento de los recursos del Fondo. Dificulta la transparencia en el ejercicio del Fondo.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.2 Macro-proceso: Administración

4.1.2.1 Fortalecimiento de recursos humanos y materiales: capacitación y actualización

Como parte del macro-proceso de *Administración* las dependencias tienen que considerar el desarrollo y suministro de recursos humanos, materiales y servicios, de acuerdo con la programación de obras y acciones de infraestructura social. Así, una vez que la SOP y sus respectivas direcciones cuentan con validación para la utilización de los recursos del Fondo se considera la inversión en recursos humanos, necesidades de materiales y servicios que serán necesarios para la realización, control y seguimiento de la construcción de las obras de infraestructura. Cuando se sigue el mecanismo de la administración directa las Direcciones ejecutoras serán las encargadas, en conjunto y coordinación con la Dirección General de la Unidad Administrativa, de la contratación del personal y de los recursos materiales y equipos que se consideren necesarios para la realización de los proyectos de obra.

La responsabilidad de solicitar recursos humanos como materiales recae inicialmente en las direcciones a cargo de la Subsecretaría de infraestructura y de la Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento pero, directamente es la Unidad de Coordinación Administrativa de la SOP quien se encarga de atender las necesidades de recursos humanos y materiales de las Direcciones ejecutoras. En esta instancia, en conjunto con las Direcciones Generales ejecutoras son quienes estarían a cargo de las tareas de capacitación y desarrollo de materiales y herramientas útiles para dar seguimiento al avance físico y financiero de las obras de infraestructura, según el Manual de Organización de la SOP([20](#), [25](#), [29](#)).

El desarrollo y suministro de recursos humanos, materiales y de servicios está sujeto a la asignación presupuestal establecida en el PEE para la SOP y en su caso para la o las dependencias que presenten proyectos financiados con los recursos del Fondo. De los recursos del Fondo hasta un 3% puede dedicarse para atender necesidades relacionadas con la evaluación y el control y seguimiento del ejercicio de los recursos del mismo([1](#)).

4.1.2.2 Preparación de concursos para la realización de obras y contratación de servicios

Una vez que la SHE autoriza los recursos presupuestales a las dependencias estatales (la propia SOP, incluida), a través de la SOP, se inicia el proceso de selección de las

empresas encargadas de realizar las obras y acciones de infraestructura, o bien justificar la opción de administración directa de proyectos, a partir ésta última, de la evaluación de la capacidad técnica y administrativa; todo esto, previa aprobación y validación del Órgano Interno de Control de la SOP o de la dependencia responsable del proyecto, según lo previsto en el RLOP.

La preparación de concursos para la realización de obras y contratación de servicios se inicia en la Dirección General de Normatividad. En estas instancias se determina cuál será el tipo de concurso que se habrá de llevar a cabo para la elección del contratista que realizará la obra. En función de las necesidades y características de las obras y el monto de recursos implicados se puede optar ya sea por el proceso de licitación, la participación de cuando menos tres actores, la adjudicación directa, o bien la administración directa. Esta elección se deberá justificar plenamente, de acuerdo con las directrices establecidas en las Leyes estatales de Obras Públicas y de Adquisiciones([17](#), [39](#)), y sujeto a los montos límites para cada modalidad de acuerdo con el tabulador del PEE del ejercicio fiscal en curso, respectivamente.

De acuerdo con la Ley de Obras y la Ley de Adquisiciones del Estado, las dependencias no deberán fraccionar la contratación de bienes o servicios con tal de evadir procesos de licitación más amplios en términos de participación de oferentes. Finalmente, entre las principales actividades del proceso de preparación de concurso está la elaboración de las convocatorias; el contenido y la difusión de éstas deberán apearse a lo establecido en la Ley de Obras y la Ley de Adquisiciones del Estado; no obstante, se deberá considerar como mínimo su publicación en el Diario Oficial del Estado de Morelos y en las páginas electrónicas de las dependencias involucradas, buscando con ello promover la concurrencia de oferentes.

Las bases de licitación, cuando sea el caso de este tipo de concurso, deberán especificar las principales fianzas y garantías así como las principales sanciones en caso de incumplimiento de alguna de las partes. Finalmente, en todo momento el proceso del concurso deberá asegurarse de que los oferentes tengan igualdad de oportunidades además de realizarse con la mayor transparencia. La principal responsable de este proceso es la Dirección General de Normatividad, con el apoyo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos([20](#), [40](#)). De este proceso se obtienen las bases de licitación, en sus distintas modalidades, o bien la justificación para la opción de administración directa de proyectos.

4.1.2.3 Revisión, selección de propuestas de obras y adjudicación (proceso sustantivo)

El proceso de revisión de las propuestas realizadas por los potenciales contratistas, incluye tanto las propuestas técnicas como las económicas. En una primera etapa las Direcciones ejecutoras de obras, pero principalmente de la Dirección General de Normatividad, de acuerdo con lo previsto en la Ley y el RLOP, revisan las propuestas técnicas tomando en cuenta las especificaciones y necesidades establecidas en el diseño del proyecto.

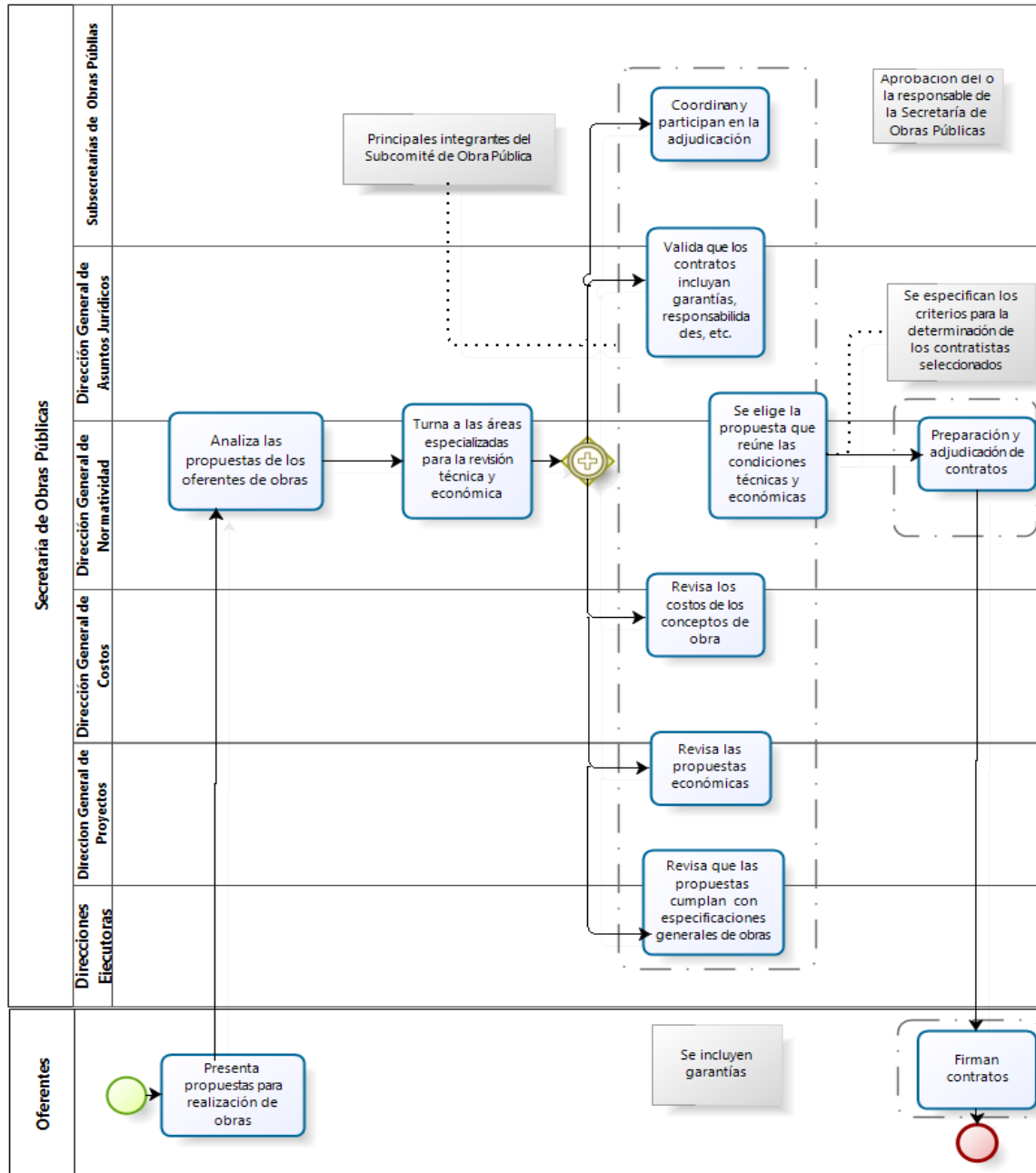
En esta primera etapa se descartan las propuestas que no cumplen con las especificaciones técnicas. La Dirección General de Costos y Presupuesto participa en la revisión de los precios unitarios y se asegura que las cotizaciones estén de acuerdo con las condiciones de mercado. Todo ello se realiza conforme al proceso normativo previsto tanto en la Ley como en el RLOP así como en el Manual de Organización de la SOP(19).

En una segunda etapa se revisan, siempre conforme a lo establecido en el marco normativo, las propuestas económicas para valorar, en conjunto con las propuestas técnicas, cuál es la propuesta que ofrece las mejores condiciones en términos de calidad y de costos. La Dirección General de Normatividad, en conjunto con la Dirección General de Costos y Presupuesto, verifica que los oferentes de obras y/o servicios cumplan con las especificaciones planteadas para los distintos proyectos de obra.

Con la elección de contratista (en caso de que inicialmente no se haya seguido la modalidad de administración directa), se procede a la integración de la documentación necesaria para la firma de convenios con los contratistas, donde, entre otros elementos, se especifican los plazos, los montos, las responsabilidades y las garantías de ambas partes. Como parte de este proceso también se revisa que los oferentes de obras que participen en concursos de obras financiadas con el Fondo estén registrados en el Padrón de Contratistas, según lo previsto en las Ley de Obras Públicas de Morelos (ver Figura 6).

Este proceso es operado por la Dirección General de Normatividad, en conjunto con la Dirección General ejecutora, de la SOP, quien debería coordinarse con la SHE para garantizar que los recursos estén disponibles para el pago a los contratistas (ver subproceso de asignación de recursos). El proceso operativo se ajusta por completo al marco normativo.

Figura 6. Flujograma del proceso normativo de revisión del cumplimiento de necesidades de obras



Fuente: Elaboración propia.

La adjudicación de los contratos está supervisada y validada por la Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento y, en última instancia, por el o la responsable de la SOP. De acuerdo con el Reglamento de Obras Públicas podría intervenir la Dirección General de

Asuntos Jurídicos en calidad de apoyo, aunque en la práctica, sin embargo, no es común que esto ocurra. Después de eso la SOP remite a la Contraloría Estatal información relativa a los actos y contratos de obras públicas, todo ello conforme a lo previsto en la Ley de Obras Públicas y en el Reglamento interno de la Contraloría Estatal.

En la práctica todos los concursos que involucraban recursos del Fondo se realizaron considerando los toques de gasto para cada una de las modalidades de contratación para la realización de las obras, es decir, de acuerdo con los toques máximos establecidos en el PEE 2013. Al final, el subcomité de Obras Públicas, principalmente a través del área de Normatividad, debería elaborar las actas justificando las razones de la selección de contratistas, la *reseña cronológica de los actos del procedimiento*, nombre de los oferentes de propuestas aceptadas y rechazadas y la firma de las instancias responsables involucradas, según lo previsto en el RLOP.

En la práctica, sin embargo, y de acuerdo con la revisión de la documentación no todos los concursos presentan el acta (dictamen) justificando la elección del contratista además de que los criterios presentados, cuando se da el caso, para los concursos de algunas no obras no siempre son claros (ver Cuadro 10). Habría que decir que la normatividad, expresada principalmente en el RLOP no especifica ponderaciones respecto a los criterios técnicos y económicos para justificación (dictamen) de la selección de contratistas.

Aunque este proceso no presenta mayores elementos de contraste entre la normatividad y la operación, los funcionarios mencionaron que desde el inicio de la administración estatal, incluyendo gran parte de 2013, dicho proceso estuvo sujeto a una revisión para limitar la asignación de contratos a empresas que venían incumpliendo sistemáticamente con las condiciones pactadas para el desarrollo de las obras. La revisión de este proceso implicó cambios de personal que no venían realizando los procedimientos de revisión y asignación de contratos conforme a la normatividad. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: “*se autorizaban contratos a empresas que ya se sabía que habían incumplido con especificaciones de calidad y entrega en tiempo de las obras*”.

Cuadro 10. Principales elementos de contraste en el proceso de revisión de cumplimiento de las necesidades de obras y asignación de proyectos

Elementos de contraste			
Normatividad	Referentes normativos	Operación	Implicaciones para el Fondo
Los encargados de la asignación de proyectos de obra deberán justificar (a través de un dictamen) plenamente cuáles fueron las razones en el procedimiento de asignación de contratos.	Ley y Reglamento de Obras Públicas del Estado de Morelos.	Las actas sobre la revisión de los concursos no siempre presentan una justificación (dictamen) clara de las razones de selección de oferentes de servicios de realización de obras.	Es posible que la asignación de contratos no se considere las mejores opciones en términos de calidad y costos. Limita la rendición de cuentas de los recursos del Fondo.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Macro-proceso: Ejecución

4.1.3.1 Desarrollo de obras

A partir de la firma de los convenios los contratistas se encargan de la realización de las obras pero antes, para ello, las Direcciones ejecutoras^{cc} de la SOP (o la dependencia encargada) deben haber tramitado ante la SHE la liberación de los anticipos. Con la liberación de los recursos se inician los trabajos de construcción.

La ejecución de obras debe ser acompañada por equipos de la dependencia o las dependencias responsables, específicamente de aquellas Direcciones de la SOP que están a cargo de los proyectos. En caso de que la fase de ejecución no se realice conforme a lo establecido en el convenio, la instancia ejecutora puede detener la ejecución de las obras. Cualquier modificación de las condiciones pactadas o incumplimiento de los contratistas las Direcciones ejecutoras deberá informarse a la Dirección de Normatividad y la Dirección de Asuntos Jurídicos para replantear las opciones de cumplimiento con los plazos y las especificaciones establecidas en el programa de trabajo. Los cambios en las obras deberán ser informados también a la SHE y a la Contraloría Estatal, respectivamente. Esto último de acuerdo con el RLOP.

^{cc} Para la configuración del Fondo al menos en los últimos tres años la realización de obras y acciones han estado concentradas en la Dirección General de Caminos y Puentes y, en menor medida, en la Dirección General de Obras Públicas.

En el proceso de desarrollo de las obras, las instancias ejecutoras deben llevar a cabo un registro e integración de información operativa, contable y financiera del grado de avance financiero como físico de las obras, que permita sobre la marcha y posteriormente que los órganos de fiscalización y la Contraloría Estatal así como la contraloría social realizar tareas de seguimiento y control. La Dirección General de Normatividad, en conjunto con la Unidad Administrativa, son las principales encargadas de integrar información comprobatoria del gasto. La Dirección General de Costos y de Presupuesto está a cargo de vigilar la calidad, el uso del presupuesto y el avance físico de las obras, todo ello con base en los Manuales de Organización y Reglamento Interior de la dependencia([18](#), [20](#), [27](#)). En este proceso de desarrollan las obras y acciones de infraestructura financiadas con el Fondo.

4.1.3.2 Entrega y recepción de obras (proceso sustantivo)

Como parte del proceso de entrega-recepción, y de acuerdo con la Ley y Reglamento Interno de la SOP, las instancias de la SOP, principalmente las Direcciones ejecutoras, deberán verificar que las obras cumplan con las especificaciones de calidad y las condiciones de realización en términos de los plazos de entrega, funcionalidad, calidad y criterios ambientales. La Dirección de Costos y Presupuestos, en la parte de calidad, plazos y presupuesto, en conjunto con la de Normatividad y de Proyectos, respectivamente, son las principales áreas de la SOP involucradas en este proceso, según lo previsto en el Manual de Organización de la SOP([19-21](#)) (ver

Figura 7).

Al concluir las obras, las Direcciones ejecutoras en coordinación con las Direcciones Generales de Normatividad y de Asuntos Jurídicos establecen las fianzas que garantizan la atención por parte de los contratistas de cualquier vicio oculto^{dd} (por un año) de las obras y se liberan los anticipos y las garantías de cumplimiento, tal y como está previsto en el Reglamento Interno de la SOP y el Manual de Organización de dicha dependencia([40](#), [41](#)).

Por otra parte la LCF establece que las dependencias que financien obras con recursos del Fondo deberán difundir entre la población beneficiaria y otros actores relevantes, cuando menos en la página electrónica de la dependencia responsable del Fondo, las obras financiadas con el Fondo, los montos, metas, beneficiarios y cuáles son los principales resultados alcanzados.

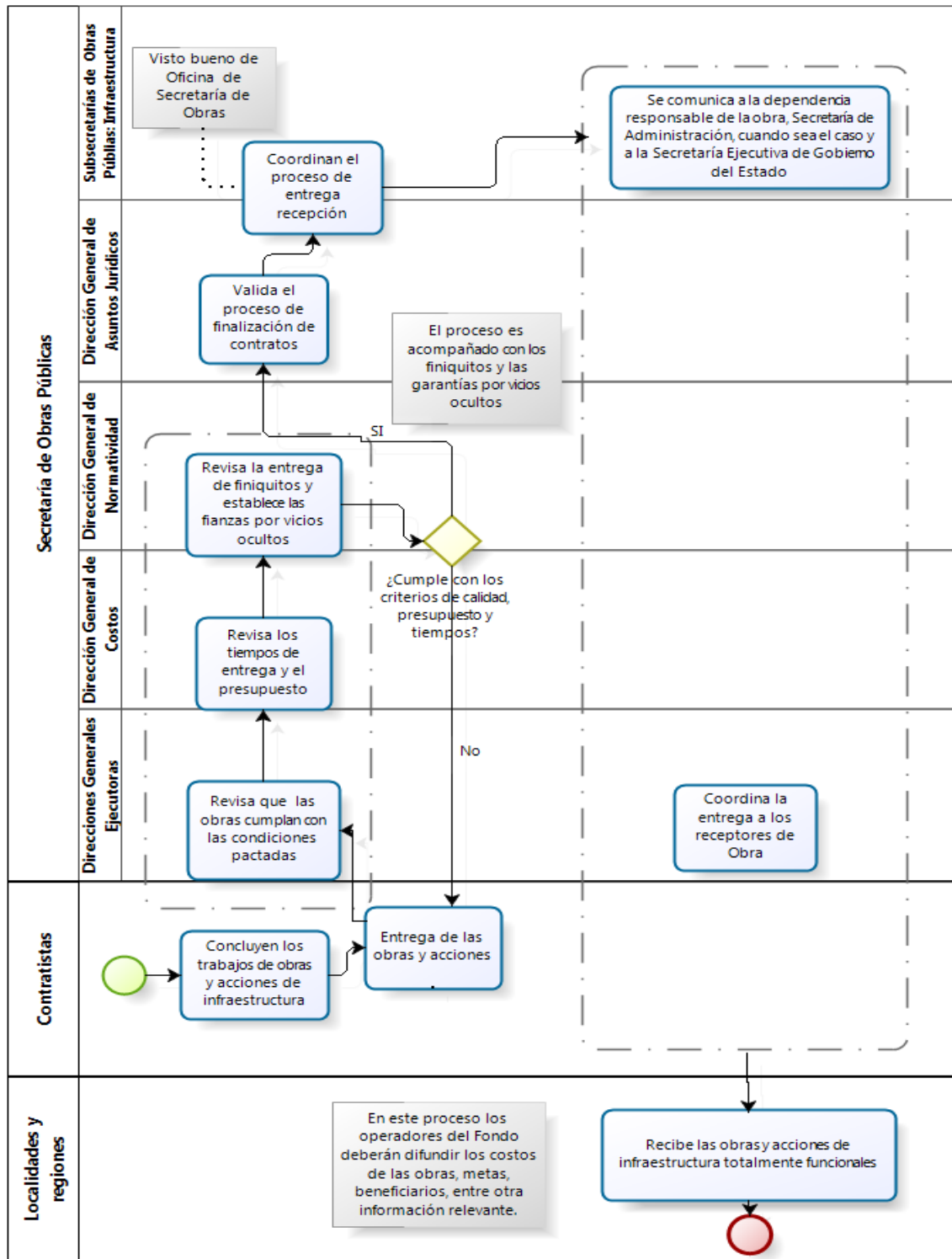
dd Se refiere a desperfectos en las obras, al no cumplimiento de las especificaciones de calidad pactadas.

En el proceso operativo, sin embargo, las obras financiadas con el Fondo no siempre cumplen con los plazos de entrega. En algunos casos el proceso de entrega se ve dificultado por retrasos en el inicio de las obras y en otros, relacionada propiamente con dificultades en el desarrollo de las mismas. Las presiones de tiempo a los que generalmente están sujetos los desarrolladores de obras implican que algunas de ellas presenten posibles deficiencias en la calidad y funcionalidad, que se ve afectada además, por factores externos relacionados con problemas de inseguridad que se presentan en el estado. Uno de los funcionarios entrevistados lo plantea así: *“y por la prisa de que se termine la obra, a veces quieren que se trabaje de noche, y de repente no se ve bien (la obra)”*.

En algunos casos las obras y acciones de infraestructura son objeto de actos vandálicos, lo que da lugar a un aumento de los costos por concepto de reparación de daños (en la pintura, vidrios rotos, entre otros desperfectos). Esto puede ocasionar desacuerdos entre funcionarios de la SOP y los contratistas sobre quién deberá asumir los costos asociados con la reparación de los daños. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: *“la empresa me dice, qué pasó, tú viste que (la obra) estaba bien”*.

En el proceso operativo los responsables del Fondo cumplen con la difusión de información en el sitio de Internet aunque se incumple en la parte de la muestra de evidencia de la realización de las obras. En los lugares de la realización de las obras se hacen esfuerzos por difundir información, a través de lonas, sin embargo, sólo se difunde el tipo de obras y no siempre los montos ni los responsables, por problemas asociados con la inseguridad que se vive y se percibe en el estado. Además de ello se están realizando esfuerzos de difusión en las redes sociales tales como YouTube, Twitter y Facebook si bien no es muy común encontrar referentes explícitos al financiamiento que otorga el Fondo.

Figura 7. Flujoograma del proceso normativo de entrega-recepción de Obras públicas



Fuente: Elaboración propia.

El resultado final de este proceso culminaría, de acuerdo con la Ley y el RLOP, con las actas de entrega-recepción donde se certifique que las obras cumplen con los criterios funcionales, de calidad, ambientales, de tiempo y legales con que fueron planeadas. En la práctica, sin embargo, algunas de las obras, como ya se dijo, no cumplen en tiempo además de que algunas de ellas incumplen con las especificaciones de calidad (ver Cuadro 11). Para uno de los actores entrevistados: *“la mayoría de los retrasos que podemos tener es porque no llegan a tiempo los recursos, que no se pague a tiempo”*.

Los funcionarios destacan que se presentan algunos casos donde las autoridades municipales no *aceptan* las obras debido a desacuerdos sobre el tipo y las condiciones de entrega de las obras. Uno de los actores lo expresa así: *“muchos municipios sí me dicen: sabes qué, quedó un vado, yo no quería topes, no te la quiero recibir”*. Esto último, no tiene, sin embargo, implicaciones de tipo normativo a menos que se haya establecido algún convenio de colaboración entre la dependencia estatal y los municipios. Lo anterior no fue el caso para las obras financiadas con el Fondo en 2013 pero el hecho de que las autoridades de los municipios y de las localidades presenten inconformidades es un referente de algunas de las dificultades de los procesos previos, especialmente las actividades relacionadas con la socialización de las obras. Uno de los funcionarios entrevistados lo plantea de esta forma: *“nos falta mucha coordinación entre los municipios y el estado, que los municipios se comprometan más en la socialización de las obras”*.

Cuadro 11. Principales elementos de contraste en el proceso de entrega- recepción de obras

Elementos de contraste			
Normatividad	Referentes normativos	Operación	Implicaciones para el Fondo
Los responsables de la administración del Fondo deberán difundir, cuando menos en el portal de Internet, cuáles son las obras financiadas con el Fondo, los costos, metas, beneficiarios, evidencia del desarrollo de las obras, entre otros, en el marco de un esfuerzo por ofrecer la máxima publicidad sobre el uso de los recursos públicos. No hay especificaciones sobre el tiempo.	Ley de Coordinación Fiscal. Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del estado de Morelos.	El Portal de Internet concentra información sobre las obras financiadas con el Fondo, inversión, metas y beneficiarios. Se están utilizando además espacios en las redes sociales tales como YouTube, Twitter y Facebook si bien no siempre relacionando las obras con el financiamiento del Fondo. Los esfuerzos por informar en las localidades se limitan a la colocación de lonas donde se informa sobre el tipo de obras pero generalmente se omiten los montos y el nombre de las constructoras, por motivos de seguridad.	Los esfuerzos en las redes sociales contribuyen a una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos del Fondo. Sin embargo, el esfuerzo está limitado por las condiciones de inseguridad pública en el Estado.
La entrega de las obras debe ajustarse a condiciones mínimas de calidad y de acuerdo a plazos establecidos.	Ley y Reglamento de Obras Públicas del Estado de Morelos.	Algunas obras incumplen con las condiciones mínimas de calidad además de que hay retrasos en la Entrega-recepción de las obras. En algunos casos las autoridades de los municipios no están de acuerdo con las especificaciones de las obras.	Los beneficios asociados con el ejercicio de los recursos del Fondo podrían no aprovecharse al máximo.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.4 Macro-proceso: Gestión

4.1.4.1 Supervisión y control (proceso sustantivo)

En este proceso participan distintas instancias internas, principalmente de la SHE y SOP, respectivamente, que tienen por objetivo verificar que los proyectos de obra se alineen a la normatividad federal y estatal de modo que se garantice que la utilización de los recursos se realice de forma eficiente, eficaz, transparente y dentro de una lógica de rendición de cuentas. Además de estas dos secretarías también se involucran instancias tales como la Contraloría Estatal, la Auditoría Superior de la Federación, y de Fiscalización del estado, respectivamente, y la contraloría social^(34, 42)^{ee}. Estas instancias tienen atribuciones para supervisar y verificar que los recursos del Fondo apliquen de acuerdo con lo establecido en la normatividad federal y estatal: principalmente la Ley de Fiscalización Superior, el Reglamento Interior de la Contraloría, ambos de Morelos, y la LFPRH^{ff}.

La principal instancia interna responsable de la evaluación interna, especialmente en el seguimiento físico y financiero, recae en la Subsecretaría de Evaluación y seguimiento, de la SOP, a través de la Dirección General de Normatividad^{gg}, por un lado y, por la Unidad Administrativa, dependiente directa ésta última del o la responsable de la SOP.

El proceso operativo de seguimiento y control al interior de la SOP funciona de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Manual de Organización de la SOP pero que, en el caso del seguimiento de la realización de las obras se encuentra limitado por las pocas facilidades tales como falta de automóviles y viáticos para los desplazamientos a los lugares donde se realizan las obras. La LCF establece^{hh}, como opción, que hasta el 3% de los recursos del fondo pueden ser utilizados en acciones de seguimiento y control, sin embargo, de acuerdo con la revisión documental no se utilizaron la totalidad del Fondo por este concepto. Cuando se acumula la carga de trabajo en la SOP las acciones de seguimiento y control del ejercicio de los recursos del Fondo también se ven limitados.

ee También están involucrados el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, el Consejo Estatal de Armonización Contable, el propio Congreso del Estado, principalmente.

ff Los cambios a la LCF establece que la SEDESOL debe realizar un seguimiento más puntual de la operación del Fondo en el Estado.

gg Área encargada de la solventación de observaciones.

hh La LCF no es muy explícita sobre tipos de acciones que podrían cubrirse como parte de la *verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos.*

En el proceso operativo una de las principales medidas para el seguimiento y control, en la SOP, es la realización de reuniones semanales que tienen los principales funcionarios donde plantean y discuten el avance físico y financiero de las obras. Para el caso del seguimiento y control del desarrollo de las obras se ha implementado el uso de la bitácora electrónica, en sustitución de la bitácora en papel, si bien este instrumento (electrónico) no se constituye todavía como un mecanismo de seguimiento y control sistemático.

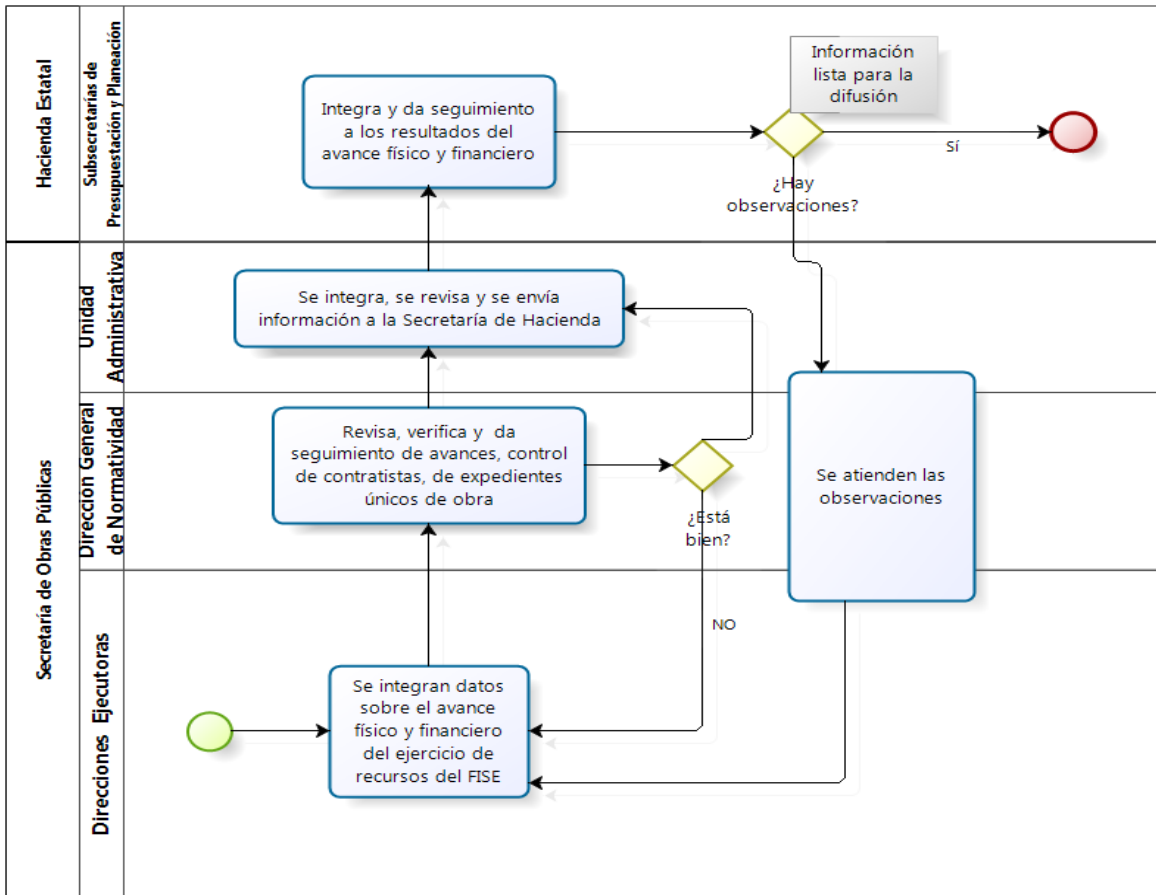
Por parte de la SHE participan en el seguimiento y control, las subsecretarías de Planeación y evaluación, y la de Presupuesto, respectivamente, en lo que corresponde a los indicadores y al avance físico y financiero de las obras y de la operación general de los recursos del FISE. De acuerdo con la LFPRH el ejercicio de los recursos del Fondo debería estar asociado con la integración y el seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión *que permitan conocer los resultados de los recursos*.

En ese sentido la SHE participaría en el seguimiento y control, a través de las subsecretarías de Planeación y evaluación, y la de Presupuesto, de la SHE, respectivamente, en lo que corresponde a los indicadores y al avance físico y financiero de las obras y de la operación general de los recursos del FISE (ver Figura 8).

En la práctica el seguimiento y control de indicadores estratégicos y de gestión se realiza sólo a partir de los indicadores considerados como parte de la estructura operativa, debido a que todavía no se han definido y por tanto integrado indicadores estratégicos y de gestión sobre el desempeño de los recursos propios para Fondo. De los indicadores que existen (de gestión), establecidos para la estructura operativa de la SOP, principalmente, no se cuenta con mecanismo *para asegurar que la información* que se integra realmente corresponda con la operación real, según lo expresado por funcionarios entrevistados. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: *“se integra cada cosa...necesitamos mejorar todo el proceso* (que implica el diseño, integración y mecanismos de seguimiento de los indicadores)”.

Durante 2013 no hubo mayor seguimiento de dichos indicadores por parte de la SHE. Recientemente se realizan esfuerzos por definir e integrar información de indicadores y establecer mecanismos de seguimiento y control sobre los resultados asociados al Fondo. De acuerdo con uno de los actores: *“todavía no tenemos bases de datos que contengan los indicadores* (específicos para el Fondo), *es lo que se está construyendo”*.

Figura 8. Flujoograma del proceso normativo de seguimiento y control de avance físico y financiero



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Ley de Obras Públicas, el Reglamento de la Contraloría Estatal y la Ley Estatal de Responsabilidades de los servidores públicos de Morelos, la Contraloría Estatal está facultada para dar un seguimiento constante de la operación del Fondo tratando de identificar y en su caso sancionar y establecer responsabilidades según los resultados observados por parte de los operadores del Fondo, en cualquiera de las fases, desde la planeación hasta la finalización de las obras(43). El principal enlace de la Contraloría Estatal con la SOP se realiza a través de la Unidad de Servicios Jurídicos y la Dirección General de Normatividad, según lo establecido en el Manual de Organización de la SOP. El proceso operativo se caracteriza por un seguimiento puntual, si bien considerado como “*tardado*” por parte de algunos de los funcionarios entrevistados.

Desde la LCF, la Ley Estatal de Obras Públicas y la LEP prevén que el ejercicio de los recursos del Fondo debe contar con mecanismos de participación social, como por ejemplo la contraloría social (los comités pro-construcción). De esta forma los ciudadanos y beneficiarios podrían dar seguimiento y verificar que las obras se realicen con base en el marco normativo y las condiciones específicas acordadas en cada uno de los proyectos de obras de Infraestructura, en todas las fases del proceso, no sólo en la ejecución.

En el ejercicio real los operadores del Fondo en el estado, al menos para 2013, no han cumplido del todo con la incorporación de mayores mecanismos formales de participación ciudadana, específicamente de la contraloría social (ver Cuadro 12). Esto no significa, por supuesto, que la población de las localidades donde se realizan las obras no participe respecto al desarrollo de las obras. De hecho, para el caso de algunas de ellas la participación ha desbordado la capacidad de atención por parte de los operadores del Fondo en la SOP. En palabras de uno de los funcionarios entrevistados: *“el seguimiento a la contraloría social requiere mayor atención (por parte de la SOP)... y de buscar que los municipios socialicen las obras”*. La participación social en materia de seguimiento y control está limitada básicamente al proceso de realización de las obras. El marco normativo considera una inclusión para todas las etapas del ejercicio de los recursos del Fondo.

Cuadro 12. Principales elementos de contraste en el proceso de supervisión y control

Elementos de contraste			
Normatividad	Referentes normativos	Operación	Implicaciones para el Fondo
Los responsables del Fondo deberán utilizar los resultados del seguimiento de los indicadores estratégicos y de gestión para proponer acciones de mejora en el ejercicio de los recursos del Fondo.	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	El Fondo todavía no cuenta con información sobre indicadores estratégicos y de gestión que reflejen todos los objetivos del Fondo. De los indicadores de la estructura operativa asociados con el Fondo se está en proceso de fortalecimiento de los mecanismos de verificación de la información.	Limita los procesos de evaluación, y de seguimiento y control de los recursos del Fondo. Dificulta el planteamiento de opciones de mejora del desempeño de los recursos del Fondo.
El seguimiento de las acciones y obras de infraestructura deberá considerar mecanismos de participación de los beneficiarios, tales como la Contraloría Social.	Ley General de Desarrollo Social y contraparte en el Estado. Ley de Obras Públicas del Estado. Ley Estatal de Planeación. Ley de Coordinación Fiscal. Entre otras.	Para 2013 las principales acciones y obras de infraestructura financiadas con recursos del Fondo no habían considerado el establecimiento formal de mecanismos de contraloría social.	Podría limitar la rendición de cuentas, transparencia, la planeación y la aceptabilidad de las obras financiadas con el Fondo.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.4.2 Evaluación

La normatividad estatal, a través de la Ley de Obras Públicas y la LEP, PED 2013-2018 y el PEE 2013, principalmente, se concentran en la evaluación interna, constante, que Direcciones ejecutoras y supervisoras deberán realizar a los proyectos realizados.

En la entidad, el Reglamento Interno de la SOP señala que son las Direcciones Generales ejecutoras quienes deben realizar una evaluación constante que garantice que los recursos sean usados en la forma más eficiente, eficaz y transparente posible. La instancia coordinadora de estas acciones de evaluación es la Unidad de Coordinación Administrativa de la SOP.

Por su parte, la LFPRH, principalmente, establece que los recursos del Fondo deben ser evaluados por personal externo que garantice imparcialidad en las tareas de evaluación, para conocer cuáles fueron las principales debilidades y fortalezas en el uso de los recursos.

Para las tareas de evaluación tendrán que considerarse los indicadores y los objetivos planteados en la fase de evaluación para valorar en qué medida los proyectos de obra del Fondo han contribuido a resolver problemas asociados con la pobreza extrema y el rezago social. En el ámbito estatal la SHE es la encargada de coordinar las acciones de evaluación a la operación al Fondo, como puede desprenderse de su responsabilidad como coordinadora del COPLADEMOR, de acuerdo con la LEP.

4.1.4.3 Transparencia y rendición de cuentas

De acuerdo con la LCF y la LFPRH, las dependencias deberán informar trimestralmente a la SHCP y a la SEDESOL sobre los avances físicos y financieros de las obras de infraestructura. Esta misma información y cualquier otra que se considere relevante deberá publicarse en las páginas electrónicas de las dependencias o en otros medios de difusión tales como el Diario Oficial del Estado, además de estar disponible (vía solicitud de información) para cualquier ciudadano interesado, según lo establece la Ley de Información Pública del Estado. Los principales responsables de la concentración y la publicación de información están a cargo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de la Unidad Técnica, además de la Dirección General de la Unidad Administrativa, y de Normatividad, respectivamente.

En este proceso todas las instancias de la SOP y de la SHE como de cualquier otra dependencia involucrada, incluidos los contratistas, están obligadas a proporcionar

información sobre las distintas etapas involucradas en la realización de las obras financiadas con los recursos del Fondo.

4.2 Evaluación de desempeño

La Evaluación de Desempeño está centrada en una descripción y análisis del presupuesto, las sinérgicas y duplicidades en la consecución de los objetivos, la alienación normativa y los resultados del indicador de componente que integra la MIR del Fondo. Los resultados se presentan en los siguientes apartados.

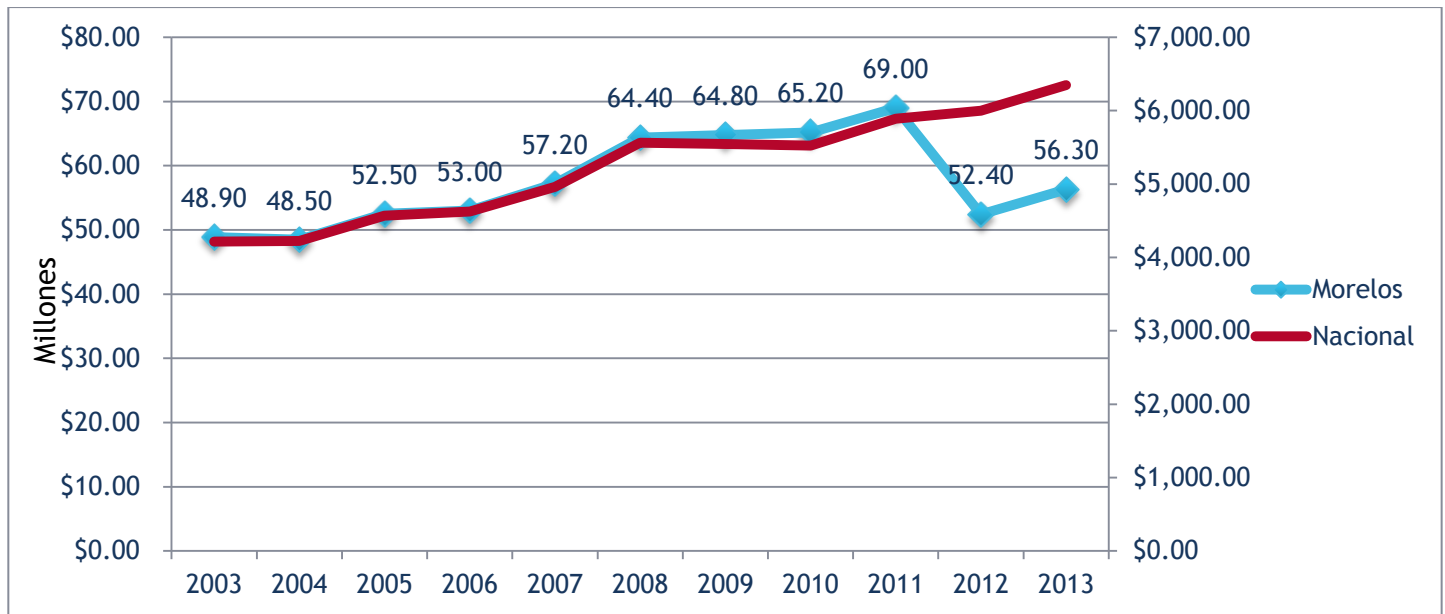
4.2.1 Presupuesto del Fondo para la Infraestructura Social Estatal: FISE

4.2.1.1 Histórico del presupuestoⁱⁱ

El promedio del presupuesto total anual asignado al FISE para el periodo 2003-2013 ha sido de poco más de 57 millones de pesos en términos reales (precios de 2012) (ver Gráfica 5). En general la asignación de recursos al estado de Morelos a través del FISE ha mostrado una clara tendencia positiva en términos reales por lo menos hasta 2011. En 2012 se presentó una caída significativa que representó casi el 20% en la asignación de recursos con respecto al monto asignado en 2011 mientras que los recursos del Fondo para todo el país tuvieron un aumento cercano al 2%. Para 2013, el incremento en la asignación real de recursos al estado fue de alrededor del 7% con respecto al año previo mientras que para el total del país fue de poco más del 5%. La tasa de crecimiento promedio de los recursos (reales) asignados a Morelos a través del Fondo para el periodo 2003-2013 fue de poco menos de 1.5% mientras que para el total del país fue de alrededor del 4.17%.

ii Para fines de la evaluación de desempeño todas las cifras asociadas con los recursos presupuestarias del Fondo han sido deflactadas utilizando 2012 como año base.

Gráfica 5. Progresión del Presupuesto FISE-Morelos y nacional del 2003 al 2013
(cifras en millones de pesos reales a 2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto op. cit.

De acuerdo con los datos de CONEVAL(5) para el periodo 2010-2012 Morelos redujo la pobreza extrema pasando de 6.9% de la población total del estado en 2010 a 6.3% en 2012 con una leve reducción de carencias de 3.7 en 2010 a 3.6 en 2012. En 2010 el presupuesto del Fondo en Morelos representó alrededor del 1.18% del total del recursos del FISE en el país mientras que para 2012 el porcentaje se ubicó ligeramente por debajo del 0.9%, de un monto total de casi 6,000 millones de pesos (reales 2012).

Por principio no se observa una relación inversa^{jj} entre el monto de recursos asignado a la entidad con respecto a los datos de pobreza extrema, sin embargo, hay que precisar que la información sobre pobreza extrema para las entidades se publica cada dos años, por lo que hay en la asignación de recursos un componente de rezago (además del que está incluido en la propia fórmula)^{kk} que debe considerarse también, por supuesto, del monto total de recursos asignados en el PEF (ver sección de

jj De acuerdo con la fórmula de distribución de los recursos, cuando mejoran los indicadores sobre la pobreza extrema en comparación con el resto del país habría de reflejarse en una disminución en el monto de los recursos manteniendo constante el total de recursos dedicado al FAIS y en específico al FISE en el país.

kk De acuerdo con la LCF, la Secretaría de Desarrollo Social Federal debe publicar a más tardar el 15 de agosto las variables y fuentes de información cálculo de esta fórmula y dar a conocer los porcentajes de participación que se asignará a cada entidad.

Antecedentes). Los recursos asignados en 2012 son en ese sentido estimaciones de pobreza extrema y carencias sociales realizadas en 2011 y que considera además el componente inercial de 2010. Habría que decir que correlación entre el número de personas en pobreza extrema de los estados y el monto de recursos asignados a cada uno de ellos a través del FISE en 2013 es de 0.966, lo que muestra la fuerte relación entre la distribución de los recursos a través del Fondo tomando en cuenta los resultados de indicadores de pobreza extrema.

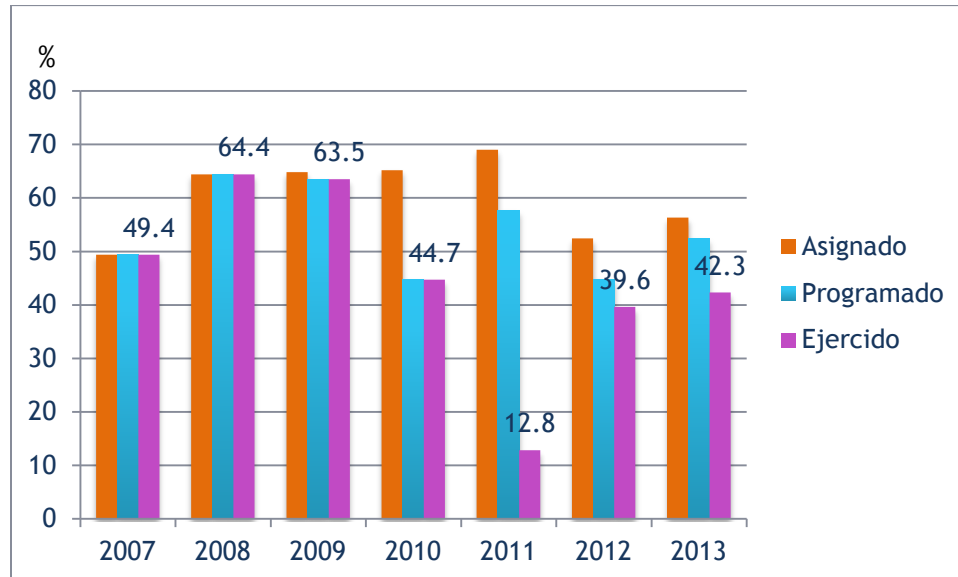
4.2.1.2 Ejercicio de los recursos del FISE: 2007-2013

Durante el periodo que va de 2003-2013 se han utilizado distintas categorías para representar el ejercicio del gasto de los recursos del Fondo. Para los ejercicios de 2003 hasta 2006 sólo se cuenta con datos, en los Formatos Únicos, del presupuesto asignado anual, mientras que para 2007-2012 la clasificación sobre el ejercicio del gasto se realiza básicamente a través de tres categorías: asignado, programado y ejercido^{ll} (ver Gráfica 6). Para el ejercicio 2013 en adelante se omiten las categorías de programado y ejercido y se incluyen las de pagado, y comprometido y reservado. Para fines de ajustar 2013 de acuerdo con las categorías previas, las categorías de programado y ejercido han sido estimadas a partir de los datos de las categorías de pagado, y comprometido y reservado, que fueron de \$42, 363,557.3 y \$13,948, 686.5 pesos reales (2012), respectivamente^{mm}.

ll Por gasto asignado se refiere al monto de recursos que transfiere la Federación a la SHE. Por gasto programado se refiere al total de recursos según la valoración del costo de las obras y acciones financiadas con el Fondo: refleja la inversión de las obras contenidas en el POA. Los recursos ejercidos denotan el *gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente*.

mm Con base en la información de los Formatos Únicos la información desagregada para las categorías consideradas en esta descripción del gasto se encuentra a partir de 2007-2012. Para 2013 las categorías del gasto que se utiliza en los Formatos Únicos incluye las categorías de pagado, y comprometido y reservado. En este sentido y para este último año se realizó una estimación del monto de los recursos con base en las categorías utilizadas en los años previos: el gasto comprometido y reservado se considera como no ejercido. El dato de recursos programados correspondiente a 2013 fue estimado a partir del POA de ese año y de la información concentrada en un documento proporcionado por la Secretaría de Obras Públicas: Lista de Obras FISE ejercicio 2013. Para este último año se presentan como referencia el monto asociado con las nuevas categorías de desagregación del ejercicio del gasto.

Gráfica 6. Recursos presupuestarios del FISE en Morelos de 2007 al 2013 según categorías de gastoⁿⁿ

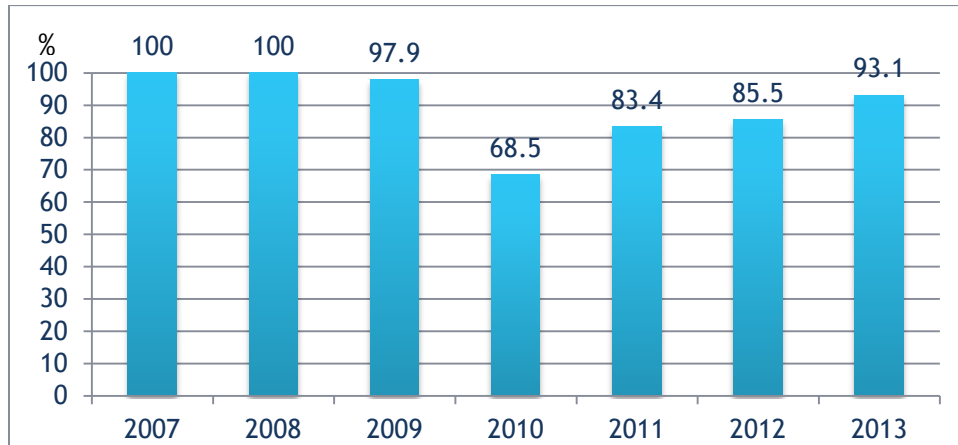


Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto op. cit. y datos contenidos en Formatos Únicos y la Lista de Obras FISE 2013 (SOP). Datos de presupuesto deflactados a 2012.

De acuerdo con los datos asociados con tres categorías de gasto puede observarse una programación del total de los recursos asignados al Fondo para los ejercicios fiscales del periodo 2007-2008 y casi del 100% en 2009, sin embargo, en 2010 la programación de los recursos, con respecto a los recursos asignados, cae por debajo del 70%, manteniendo a partir de ahí una tendencia positiva hasta 2013. En este último año la programación de recursos fue de alrededor del 93% (ver Gráfica 7).

ⁿⁿ Se ha trabajado con cifras en millones y el primer decimal correspondiente a decenas de miles de pesos.

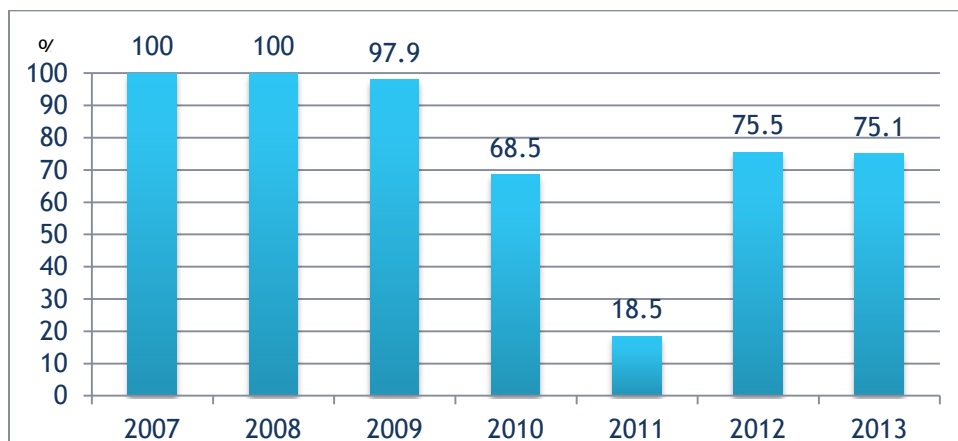
Gráfica 7. Porcentaje de recursos de gasto programado al cierre de cada ejercicio fiscal con respecto al total asignado anual del 2007 al 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto op. cit. y datos contenidos en Formatos Únicos y la Lista de Obras FISE 2013 (SOP). Con base en datos de presupuesto deflactados a 2012.

Para el periodo considerado el porcentaje promedio de programación de recursos en los respectivos ejercicios fiscales fue de poco menos del 90%, pero que si consideramos cuántos de esos recursos se ejercieron realmente durante cada ejercicio fiscal, el porcentaje de gasto ejercido respecto al total asignado se ubica en alrededor del 76.5% (ver Gráfica 8).

Gráfica 8. Porcentaje de nivel de gasto ejercido al cierre de cada ejercicio fiscal con respecto al total asignado anual del 2007 al 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto op. cit. y datos contenidos en Formatos Únicos y la Lista de Obras FISE 2013 (SOP). Con base en datos de presupuesto deflactados a 2012.

Para 2012 y 2013 alrededor del 75.5% de los recursos presupuestarios se habían ejercido en tanto que para 2011, por ejemplo, sólo el 18.5 % de recursos se ejercieron durante dicho ejercicio fiscal (ver Gráfica 8). De acuerdo con los datos reflejados en los Formatos Únicos de 2013 (donde aparece información sobre remanentes de recursos de 2011 y 2012), alrededor del 10% de los recursos del ejercicio fiscal de 2012 restaban por ejercer mientras que del ejercicio 2011 quedaba todavía un remanente del 0.6%. El ejercicio de estos remanentes se realiza a través de la modalidad de refrendos^{oo}.

Aunque los recursos no se ejercen en su totalidad durante los respectivos ejercicios fiscales destaca que el avance físico de las obras, al menos para 2010 y 2012 fue de alrededor del 100%, en 2011 el avance físico apenas llegó al 20%. Lo anterior indica un claro desfase entre el avance físico y financiero (ver procesos de programación y presupuestación, y el subproceso de asignación de recursos en Evaluación de Procesos). En contraste para los años previos, en 2013 hay un cambio en la forma de presentar los datos de avance físico y financiero y no se presentan datos publicados sobre el avance físico de las obras y acciones financiadas con el Fondo para dicho ejercicio fiscal.

Del total de los recursos asignados al Fondo en 2013, y de acuerdo con un reporte de la SOP, para 2013 se destinaron un total de \$518, 192.0 pesos reales (2012) por concepto de gastos indirectos (ver proceso de seguimiento y control en Evaluación de Procesos). En ese sentido y de acuerdo con el monto asignado al Fondo en 2013, los gastos indirectos representaron poco menos del 1%^{pp}, es decir, se destinaron alrededor del 30% de los recursos potenciales por concepto de gastos indirectos, tomando en cuenta que la LCF tiene previsto que hasta un 3% de los recursos totales del Fondo pueden estar asociados al pago de acciones relacionadas con el seguimiento, control y evaluación de los proyectos de obras financiados con el mismo.

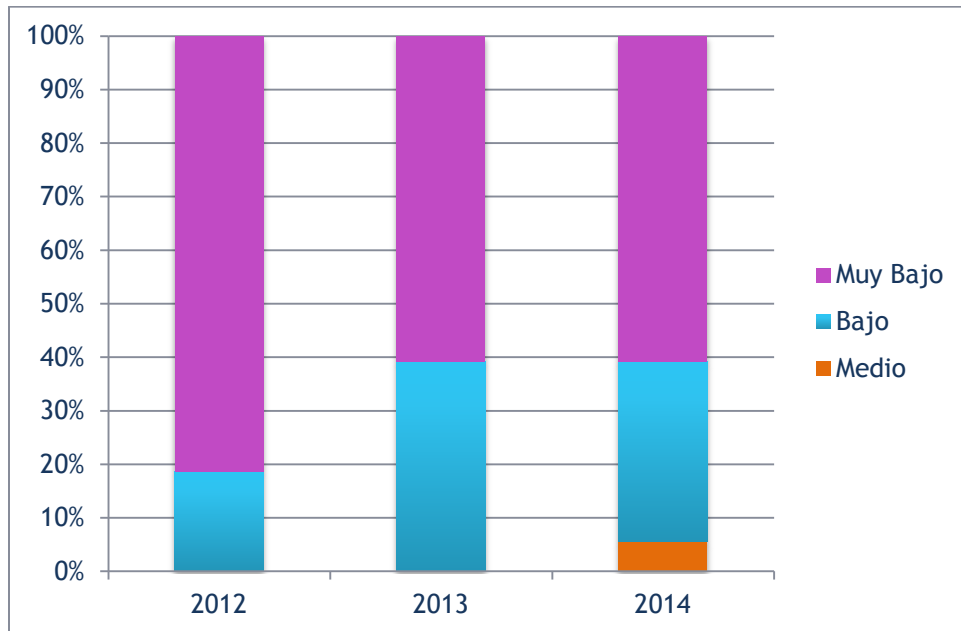
Del total de los recursos del Fondo en los últimos tres años, alrededor del 83% han sido destinados a obras y acciones relacionadas con caminos, carreteras y puentes. El resto ha ido a Centros de Atención Regional para adultos mayores, principalmente.

oo Se refiere a la renovación de la autorización para el ejercicio de recursos que no fueron realizados durante el ejercicio fiscal donde fueron asignados. Los recursos que recibe el estado por concepto del Fondo se convierten en recursos propios del estado y pueden ser utilizados en cualquier momento después de recibidos pero sujeto a ciertos lineamientos de rendición de cuentas y transparencia.

pp De acuerdo con la documentación revisada los gastos indirectos realizados están asociados con las respectivas obras financiadas con el Fondo, sin embargo, no se ofrece información específica sobre qué tipo de acciones fueron cubiertas con dichos recursos.

Para 2013 (con base en información del POA) (ver proceso de programación y presupuestación en Evaluación de Procesos) el total de los recursos del Fondo financiaron obras que corresponden a obras y acciones de infraestructura social relacionadas con caminos, carreteras y puentes. La mayoría de los recursos han sido destinados a municipios con grado muy bajo de rezago social (ver Gráfica 9).

Gráfica 9. Porcentaje de recursos del FISE destinados de acuerdo al grado de rezago social de los municipios beneficiados en Morelos: 2012-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los POAs de Obras Públicas (2012-2014).

Para el periodo 2012-2014 Xochitepec ha sido uno de los municipios que más ha recibido recursos del Fondo para obras de infraestructura (alrededor del 30% de la asignación de recursos) pese a estar considerado con un grado de rezago social muy bajo y no contar con localidades con las peores condiciones de rezago social ni con los indicadores más desfavorables asociados con la pobreza extrema, de acuerdo con datos de CONEVAL (2010 y 2012) (sobre las prioridades del Fondo ver proceso de planeación estratégica en Evaluación de Procesos). Otros de los municipios que más han recibido financiamiento para la realización de obras de infraestructura a través del FISE fueron (según grado de rezago social): Yecapixtla (bajo), Jojutla (muy bajo) y Tlalquitenango (muy bajo). De acuerdo con los datos de CONEVAL (2010) ninguno de estos municipios concentra localidades con las condiciones más desfavorables de rezago social o de

pobreza extrema (ya sea en términos de porcentaje o en número absoluto). En 2013 los municipios que recibieron apoyos a través de obras y acciones financiadas con recursos del FISE, de acuerdo con información contenida en el POA de dicho ejercicio fiscal fueron: Yecapixtla, Tlalquiltlenango, Xochitepec, Jojutla, Ocuituco, Axochiapan y Tlayacapan. Ninguno de ellos con localidades con los indicadores más desfavorables en términos de pobreza extrema y rezago social.

Es del todo posible, sin embargo, que estos municipios cuenten con comunidades^{qq} con población en condiciones de pobreza extrema y rezago social, sin embargo, los POAs no ofrecen información sobre las poblaciones beneficiadas. Lo anterior requeriría un análisis más detallado considerando las condiciones de rezago y pobreza extrema de las poblaciones de las localidades y comunidades beneficiadas. En todo caso las acciones y obras financiadas con el Fondo deberían tener un alcance regional o intermunicipal, al menos hasta el ejercicio fiscal 2013.

4.2.2 Principales sinergias y duplicidades en la consecución de los objetivos del Fondo

Dados los componentes y alcance de las obras y acciones de infraestructuras previstas para el Fondo en la LCF hay un espacio importante para las sinergias y duplicidades con las acciones y obras que realizan otras dependencias del Ejecutivo Estatal pero también con los otros dos ámbitos de gobierno (ver proceso de *planeación estratégica* en Evaluación de Procesos).

En principio el FISE está muy relacionado con otros de los Fondos del Ramo 33, entre ellos el FASSA (Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud) (a través del componente de desarrollo de infraestructura asociado a la sub función de rectoría de servicios de salud) y el FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples) en su vertiente Asistencia Social, además del FAFEF (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas). En materia de desarrollo en infraestructura en salud la SOP tiene atribuciones de supervisión y control de las obras y acciones que se realicen vía los recursos de estos fondos. Lo mismo sucede con acciones de obras propuestas por el Sistema DIF Estatal y de otras dependencias del Ejecutivo Estatal tales como la Secretaría de Turismo. En el ámbito estatal uno de los principales instrumentos de

qq De acuerdo con los datos de CONEVAL (2010) estos municipios no contaban con localidades con alto y muy alto grado de rezago social así como tampoco estaban incluidos entre los municipios con mayor porcentaje y número absoluto de personas en pobreza extrema.

inversión del Ejecutivo Estatal es el Programa de Inversión Pública Estatal (PIPE). La SOP supervisa las obras realizadas como parte de este Programa.

Algunos de los proyectos del FISE pueden involucrar a la Comisión Estatal del Agua (Morelos). En 2013 no se presentaron proyectos asociados con sistemas de aguas pero sí en algunos de los ejercicios fiscales previos. Las obras que se realizan a través de este componente son responsabilidad de la Comisión Estatal del Agua. Las obras de electrificación que eventualmente sean financiadas con recursos del Fondo involucran a la Comisión Federal de Electricidad. Algunas de las obras y acciones financiables con el Fondo podrían involucrar también a la Secretaría de Movilidad y Transporte del estado de Morelos.

Del ámbito federal, y particularmente de la SEDESOL, el Programa Hábitat está muy relacionado con el tipo de componentes del FISE. Dicho Programa involucra a las secretarías de Desarrollo Social federal y estatal. El Fondo está asociado también con las acciones y obras desarrolladas por la Secretaría de Salud federal como de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes además de la Comisión Nacional del Agua.

El Programa de Infraestructura Básica para la Atención a los Pueblos Indígenas (PIBAPI) presenta también posibles sinergias y duplicidades con los objetivos del FISE. Este último programa está a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. De la Secretaría del Medio Ambiente Federal también hay programas que pueden presentar sinergias y duplicidades con los objetivos del Fondo, entre ellos: el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas. En general los objetivos del Fondo pueden encontrar sinergias y duplicidades con programas y acciones asociados al Ramo 20 del PEF.

Para la obtención de permisos y dictámenes en el ejercicio de los recursos del Fondo también pueden intervenir la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente y en algunos casos la Procuraduría Agraria y la Comisión Consultiva Regional del INFONAVIT.

Por la situación geográfica de Morelos y por diversos problemas de infraestructura social básica con estados colindantes tales como Puebla, Guerrero, el Estado de México y el Distrito Federal las acciones y obras financiadas con recursos del FISE pueden presentar sinergias y duplicidades con las acciones y obras de dichos estados colindantes. Del ámbito municipal el FISE guarda una fuerte relación con el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), del Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social (FAIS), y con obras que realicen los municipios con otros recursos. Hasta el momento los diversos programas, acciones y políticas relacionadas con la realización de obras y acciones de infraestructura social básica pueden ser relevantes en términos del planteamiento de una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo pero que no presentan mayores contratiempos operativos dado que el Fondo ha sido utilizado para financiar la realización de obras y acciones de infraestructura social básica sin que intervinieran otras fuentes de financiamiento. Es decir: no hubo potenciación de recursos en las obras financiadas con el Fondo.

4.2.3 Alineación de la Matriz de Indicadores de Resultados respecto al marco normativo

4.2.3.1 Descripción de la Matriz de Indicadores de Resultados del FISE

El estado de Morelos no cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados propia sino que utiliza la MIR de Hacienda federal desarrollada en 2008 como parte de un acuerdo entre la Federación y los gobiernos de los estados. Dicha Matriz se integra en su totalidad por el indicador de componente: *porcentaje de recursos del Fondo invertidos en acciones de beneficio regional o intermunicipal*^{rr} (ver Cuadro 13). El indicador de componente está asociado con el criterio que deben cumplir las obras y acciones financiadas con el Fondo de acuerdo con la LCF.

^{rr} Los indicadores que se presentan como parte del acuerdo entre la Federación y los estados considerando los Fondos generales, en este caso el FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social). La mayoría de los indicadores están asociados con el FISM (Fondo para la Infraestructura Social Municipal) que, junto con el FISE integran el FAIS. Para el FISE la MIR está integrada solamente por el indicador de componente asociado con el alcance regional o intermunicipal que deben tener las obras financiadas con el Fondo.

Cuadro 13. Matriz de Indicadores de Resultados de FISE

Matriz de Indicadores de Resultados: FISE			
Nivel	Objetivo	Indicador	
		Denominación	Método de cálculo
Componente	No determinado.	Porcentaje de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) invertidos en acciones de beneficio regional o intermunicipal.	(Recursos del FISE del Estado invertidos en acciones que benefician a más de un municipio en el año/Recursos del FISE ministrados al Estado en el año)*100

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada de Transparencia Presupuestaria.

De los Programas Operativos Anuales (POAs) revisados (2012-2014), se han encontrado esfuerzos por configurar matrices de indicadores de resultados (considerando únicamente indicadores de gestión) sólo para 2012. Dichas matrices están integradas al POA de ese año y asociadas con las áreas de la SOP a cargo de la planeación y seguimiento del desarrollo de las obras: Dirección General de Caminos y la Dirección General de la SOP. Pese a estos esfuerzos, el Fondo no cuenta con una MIR que integre indicadores estratégicos y de gestión que reflejen los objetivos, componentes y las actividades asociadas con el FISE en el estado. Lo que se tiene hasta ahora son indicadores principalmente de gestión para toda la plataforma de operación de la SOP y SHE, respectivamente (ver procesos de programación y presupuestación y seguimiento y control en Evaluación de Procesos). Dichos indicadores también resultan insuficientes para configurar una MIR completa para el Fondo, en la medida que no considera indicadores estratégicos y gestión relevantes en función de los objetivos, componentes y actividades implicados en la LCF.

4.2.3.2 Alineación normativa (programática) de la Matriz de Indicadores de Resultados: FISE

En el ámbito estatal el principal instrumento a partir del cual puede establecerse cuál es la alineación que realizan los operadores del Fondo en función del marco normativo aplicable se concentra en los POAs. Para 2013-2014 las obras y acciones financiadas con el Fondo aparecen vinculadas al Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 con el Eje Rector

3: *Morelos atractivo, competitivo e innovador*, planteando como objetivo “*consolidar la Infraestructura física del estado a través de obra pública*”. La principal estrategia en la que se inserta el Fondo es “*identificar y construir las obras prioritarias y de alto impacto necesarias para mejorar la conectividad y desarrollo de Morelos*”. Los POAs para estos años no vinculan explícitamente con el Plan Sectorial Estatal de Desarrollo Social 2013-2018 (ver programación y presupuestación en Evaluación de Procesos).

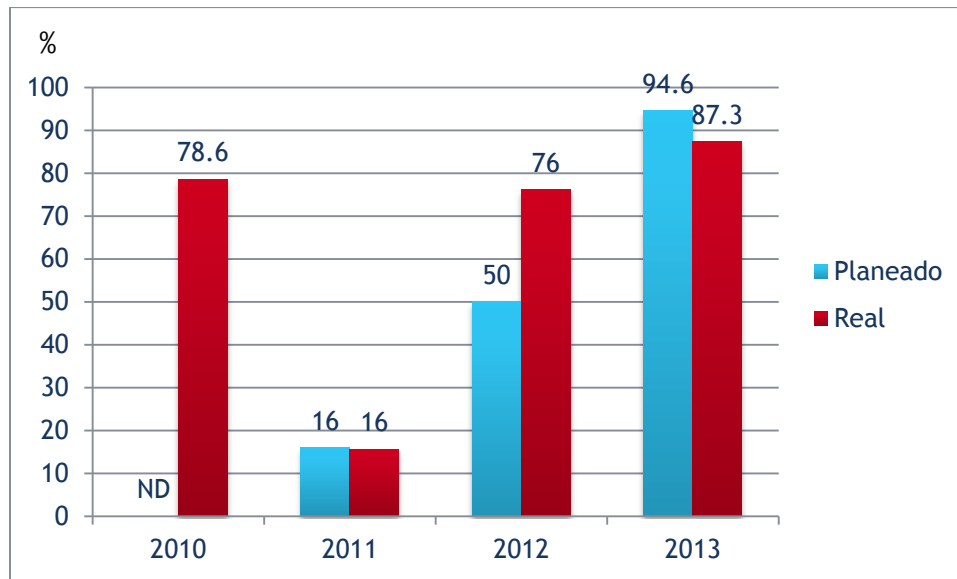
Destaca que, si bien para 2013-2014 las obras y acciones aparecen vinculadas con la Finalidad Desarrollo Social, no se hace explícito qué documento es el referente ni la descripción más completa de ese fin. Para el periodo analizado ninguno de los POAs o alguno de los otros de los documentos analizados vincula directamente con objetivos planteados en Programas Sectoriales nacionales o el propio Plan Nacional de Desarrollo (ver proceso de programación y presupuestación en evaluación de procesos). En ese sentido la alineación normativa de las acciones y obras financiadas con recursos del Fondo no es tan inmediata con el objetivo del Fondo establecido en la LCF.

4.2.4 Análisis de tendencias, análisis de correlación y alcance de metas

La MIR del FISE se limita, como ya se dijo, a un solo indicador (de gestión, dimensión de eficacia), en este caso de componente de resultados: porcentaje de recursos del Fondo invertidos en obras de alcance regional o intermunicipal. Los resultados de este indicador de acuerdo con la meta planeada y la real^{ss}(ver Gráfica 10).

ss La meta planeada se determina por los responsables del Fondo en el estado. Los POAs no hacen referencia a la meta planeada para este indicador del Fondo sino que la información se presenta en los Formatos Únicos para cada uno de los trimestres. En general el primer Formato Único (correspondiente al Primer Trimestre de cada ejercicio fiscal) no incluye la meta anual planeada sino que se van estableciendo metas planeadas por trimestres. Por meta real se refiere al cumplimiento efectivo del porcentaje de recursos a obras con alcance regional o intermunicipal.

Gráfica 10. Porcentaje de recursos del Fondo Invertidos en obras de alcance regional o intermunicipal del 2010 al 2013^{tt}



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto op. cit.

En principio las metas que se han planteado en Morelos han ido en aumento durante 2011-2013. En 2011 el porcentaje de recursos del Fondo invertidos en obras de alcance regional fue de sólo 16% (lo que representó el 100% con respecto a la meta planeada) mientras que en 2013 el porcentaje es recurso invertidos en obras de alcance regional o intermunicipal fue de poco más de 87% (que representó poco más del 92% de la meta planeada) (ver Cuadro 14).

^{tt} El dato para 2010 ha sido tomado de la Auditoría para el ejercicio 2010 (Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Morelos). Los recursos ministrados corresponden a los recursos asignados a Morelos a partir de la distribución de recursos que hace la SEDESOL. Por recursos invertidos se entiende como los recursos ejercidos más los recursos comprometidos. Para el registro de los datos con base en la fórmula no hay una desagregación del estatus de los recursos invertidos como parte de en obras de alcance regional o intermunicipal. Para 2013 la planeación de metas fue realizada durante el primer trimestre de ese ejercicio fiscal, para los demás años no fue posible determinar en qué etapa del ejercicio fiscal fueron planteadas las metas para el indicador de componente del FISE.

Cuadro 14. Tendencias del Indicador de componente del Fondo: porcentaje de recursos invertidos en obras y acciones con beneficio regional o intermunicipal

		Porcentaje de recursos del FISE invertidos en acciones de beneficio regional o intermunicipal (real)			
		2010	2011	2012	2013
Valor del Indicador (%)	Morelos	78.6	16	76	87.3
	Nacional ^{uu}	<u>60.39</u>	<u>57.80</u>	<u>59.19</u>	<u>64</u>
Variación anual (%)	Morelos	-	-80.03	385.02	14.71
	Nacional		-4.28	2.4	8.12
Porcentaje de cumplimiento respecto a la meta planeada (%)	Morelos	No determinado.	100	152	92.3

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el Observatorio del gasto op. cit.

Los resultados de cumplimiento de Morelos superaron, con excepción de 2011, a los obtenidos por un promedio de otros estados del país. Para 2013, por ejemplo, el 87% de las obras financiadas con recursos del Fondo tenían alcance regional o intermunicipal mientras que para el promedio de otros estados del país el porcentaje apenas sobrepasaba el 64%. Se parte del supuesto de que los datos reportados por las entidades federativas utilizan criterios similares para determinar si una obra tiene o no alcance regional e intermunicipal.

El indicador de componente del Fondo presenta un alto grado de variación anual. La mayor variación se presenta en 2012 cuando el resultado del indicador pasa de 16% al 76%, lo que representó un aumento de poco más de 385%. En 2011 una caída de alrededor del 80% en el resultado para este indicador con respecto a lo que se obtuvo en 2010. Para el periodo 2010-2013 la tasa de crecimiento promedio del periodo fue de poco más del 3.5% (ver Cuadro 14).

^{uu} Para el valor del indicador nacional se consideraron únicamente los resultados de los estados que presentaron información sobre el grado de cumplimiento del indicador de componente de la MIR del Fondo. Para 2010 constó de 10, 11 para 2011, 12 para 2012 y 18 para 2013. No ha sido posible determinar los resultados para los estados faltantes. La muestra que se toma en cuenta se ha utilizado con fines de establecer un referente sobre el cumplimiento del estado.

Los resultados para los estados del resto del país que cumplieron con la entrega de información sobre los resultados de este indicador muestran una menor variabilidad pero sobre un grado de cumplimiento más bajo en promedio que los resultados que obtuvo Morelos. El promedio para este indicador para Morelos fue de alrededor de 64% mientras que para otros estados del país considerados fue de alrededor del 60%. La tasa de crecimiento promedio para el resto del país (los estados considerados) fue de poco menos del 2%.

Dada la naturaleza del indicador y las pocas observaciones (4) no se consideró hacer un análisis exhaustivo de correlación entre el monto de los recursos y el porcentaje de obras y acciones de infraestructura financiadas con el Fondo que cumplen con el criterio regional o intermunicipal. En principio no es posible establecer el sentido de la relación aunque podría suponerse que mayores recursos podrían estar asociados a la planeación de obras de mayor alcance no sólo en términos de inversión y complejidad sino también de mayor cobertura de población beneficiada. Pero puede que no siempre sea el caso.

Se realizaron sendas regresiones lineales teniendo como variable independiente recursos asignados, recursos programados y recursos ejercidos, respectivamente contra la variable dependiente contra recursos del Fondo invertidos en obras de alcance regional o intermunicipal. Para ninguno de los modelos considerados podía rechazarse la hipótesis nula del valor de cero (0) para el beta asociado a la variable independiente a nivel de significancia de 0.10^{α} . Para tener una idea de la relación entre los resultados del indicador y los recursos del Fondo ejercidos se realizó una prueba de correlación no paramétrica.

En ese sentido se hizo un análisis de correlación basado en la prueba de Spearman, y cuyo valor calculado fue de 0.8 pero que no resultó ser significativo a nivel de significancia de .01. Incluso para esta prueba era recomendable contar por lo menos con 5 observaciones dado que el valor crítico para el caso cuatro observaciones es de 1.0, lo que obligaría, para que el coeficiente resultara significativo, a una correlación perfecta. De haber sido significativo el coeficiente de correlación de Spearman obtenido supondría que un aumento en los recursos del Fondo estaría relacionado con un

vv Los datos presentan una inconsistencia que no pudo resolverse con la revisión de documentos sobre gasto e indicadores solicitados al estado, por ejemplo, los recursos invertidos en obras de alcance regional es mayor, para el año 2010, a los recursos que se programaron o que se declararon como ejercidos. Los datos sobre estas dos categorías de gasto no fueron actualizados.

mayor grado de cumplimiento del criterio regional o intermunicipal de las obras y acciones de infraestructura.

5. Conclusiones y recomendaciones generales

La planeación estratégica es uno de los procesos que presenta mayores diferencias entre la operación y la normatividad. En principio el COPLADEMOR y el Subcomité de Desarrollo Social (que debiera estar coordinado este último por la Secretaría de Desarrollo Social Estatal) son instancias poco activas en la discusión y acuerdos sobre cuáles deberían ser las prioridades sobre dónde y qué tipo de obras financiar con los recursos del Fondo(44). La operación sigue un modelo de establecimiento de prioridades basado en usos y costumbres de las dependencias involucradas (SHE y SOP) que limita una discusión más amplia de las prioridades en materia de infraestructura social. Incluso en estas dependencias el proceso de planeación estratégica se limita a un reducido número de actores, principalmente de la SHE.

Este proceso también presenta dificultades para asociar los recursos del Fondo con diagnósticos y evaluaciones sólidas sobre las condiciones de pobreza extrema y rezago social de las regiones o municipios considerados para la realización de obras de infraestructura social financiados con recursos del FISE. El proceso operativo actual depende mucho de la valoración sustentada en la experiencia que deja a los funcionarios, principalmente de la SOP el contacto (*visualización*) con las poblaciones de las localidades y municipios. El marco normativo exige un ejercicio de planeación estratégica más estructurado y sustentado no sólo en los mecanismos de participación sino también de justificación con base en datos sólidos de las condiciones de pobreza extrema y rezago social del estado.

El proceso de planeación estratégica tiene claras implicaciones sustantivas para el ejercicio de los recursos del Fondo. En principio la participación acotada a un número reducido de instancias y actores contraviene un requerimiento explícito de la LCF y del marco normativo de la entidad, y podría dar lugar a que los recursos del Fondo sean destinados a proyectos no necesariamente prioritarios e incluso potencialmente no enfocados en las poblaciones en condiciones en pobreza extrema y rezago social. En ese sentido el desempeño del Fondo podría verse beneficiado con un mayor liderazgo por parte de instancias como la Secretaría de Desarrollo Social Estatal, preferentemente como coordinadora y responsable del ejercicio de los recursos del mismo. Esto implicaría un ajuste normativo que podría expresarse a través de unos Lineamientos de Operación para el FISE.

El proceso de programación y presupuestación también presenta algunos limitantes para el ejercicio de recursos del Fondo. La principal de ellas tiene que ver con vacíos

normativos respecto a los criterios y tiempos para la programación y presupuestación de los proyectos de obras susceptibles de ser financiados con el FISE. En el proceso operativo esto potencialmente se traduce en incertidumbre por parte de las dependencias y la SOP en calidad de proponentes de proyectos y acciones de obra, especialmente porque la validación presupuestal por parte de la SHE se presenta a veces en etapas avanzadas del ejercicio fiscal.

La incertidumbre y retrasos asociados a la programación y presupuestación tienen implicaciones claras para el Fondo en el sentido de que puede retrasar los preparativos para el desarrollo de las obras financiadas con el FISE. Las presiones de tiempo en el proceso de programación y presupuestación no solamente están relacionadas con la validación que establece la SHE sino también por la incorporación -que pueden presentarse en cualquier punto del ejercicio fiscal- de proyectos de obra producto de necesidades emergentes, algunas de las veces como parte de compromisos del Ejecutivo Estatal. En algunos casos significa presiones de tiempo en el proceso de entrega-recepción de las obras así como posibles incumplimientos en acciones orientadas hacia la participación social. Tomando en cuenta lo anterior el ejercicio de los recursos del Fondo podría mejorarse con la definición de criterios claros de programación y presupuestación que incluyan referentes temporales para cada una de las fases así como el tipo de obras prioritarias a financiar con los recursos del Fondo.

El subproceso de asignación de recursos presenta pocos elementos de contraste entre el proceso operativo y el normativo si bien este último presenta vacíos importantes respecto a los tiempos de liberación de recursos que realiza la SHE para el pago a los contratistas por concepto de anticipos y lo correspondiente a las estimaciones. En este sentido en este proceso se incorporan presiones que inciden en el tiempo de desarrollo de las obras. El principal elemento de contraste está relacionado con las inconsistencias y faltantes de registros financieros sobre los recursos del Fondo de acuerdo con los principios de armonización contable. En los dos casos la SHE requiere ejercer un mayor liderazgo tanto en los procedimientos de liberación de recursos como en el proceso de armonización contable (que incluiría desde capacitación, desarrollo de mecanismos para la implementación y acciones de seguimiento) y flujos de información sobre el avance físico y financiero de la operación del Fondo.

Al igual que en los procesos anteriores, el hecho de que se designe a una instancia, preferentemente del área de desarrollo social del estado, como responsable de la administración de los recursos del Fondo podría contribuir mejorar la liberación de

recursos conforme a plazos más acordes con las necesidades del desarrollo de las obras. En ese sentido los recursos debieran estar concentrados en esta dependencia y no en la SHE, como se realiza actualmente, pero sin que ésta última tenga una responsabilidad explícita respecto a la administración del Fondo en general.

El proceso operativo de revisión y selección y asignación de contratos no presenta mayores elementos de contraste con lo que establece el marco normativo más allá de que es necesario fortalecer la capacidad de justificación en la selección y asignación de contratos. De acuerdo con lo reportado por los funcionarios entrevistados y la revisión documental los operadores del Fondo no siempre incluyen criterios explícitos sobre la decisión de elegir a los contratistas a cargo de la realización de las obras. Los operadores del ejercicio de los recursos del Fondo deben hacer explícitos cuáles son los criterios para la selección de los contratistas y, en la medida de lo posible, publicar los dictámenes en los medios de difusión de la SOP y de las dependencias involucradas. Lo anterior contribuiría a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la operación del Fondo.

El proceso operativo de entrega-recepción presenta contrastes importantes respecto al marco normativo. Este último proceso está caracterizado por presiones temporales asociadas con los procesos previos y que influyen no sólo en la entrega extemporánea de las obras sino porque también en ocasiones las obras tienen riesgos de presentar deficiencias en las especificaciones de calidad. En parte por dichas razones las obras y acciones financiadas con los recursos del Fondo podrían tener dificultades para lograr la *aceptabilidad* por parte de las autoridades de municipios y localidades. En otras palabras: se han presentado caso de que las autoridades municipales no están de acuerdo con las condiciones de entrega de las obras, ya sea por los accesorios, por los tiempos e inclusive por el tipo de obra. Dichas limitaciones significarían que los recursos del Fondo no están siendo completamente aprovechados.

Respecto a la difusión de las acciones y obras de infraestructura financiadas con el Fondo los operadores cumplen con la mayoría de las condiciones planteadas en el marco normativo, desde la LCF hasta la Ley de Información Pública en el Estado salvo porque no se presenta suficiente evidencia (documental) del desarrollo de las obras. Recientemente sin embargo, se realizan esfuerzos en las redes sociales tales como Facebook sumado a la puesta de lonas con información general de las obras y que no es muy específica por razones asociadas con la inseguridad pública. Algunas de las recomendaciones dirigidas a los procesos previos pueden tener efectos positivos en el

proceso de entrega-recepción. Desde luego, la cuestión relacionada con los problemas de inseguridad rebasa con mucho las atribuciones asociadas con los operadores directos del Fondo.

Finalmente el proceso operativo de seguimiento y control presenta importantes puntos de contraste con el marco normativo. Algunos de estos elementos favorecen el seguimiento y control del ejercicio de los recursos del Fondo como son las reuniones semanales del personal directivo de la SOP así como el uso de la bitácora electrónica, si bien esta última todavía no se consolida como parte de un mecanismo de seguimiento y control sistemático del avance físico y financiero de las acciones que financia el Fondo. Por otra parte las acciones de seguimiento están limitadas por la falta de vehículos y viáticos para los supervisores de las obras. Pese a ello no se destinaron todos los recursos que por concepto de gastos indirectos incluye el Fondo según lo previsto, como una opción, en la LCF.

La falta de integración de información sobre resultados de indicadores estratégicos y de gestión así como la falta de integración formal de la contraloría social son dos de los principales pendientes del Fondo en materia de seguimiento y control. Las implicaciones para el FISE son claras en el sentido de que se dificulta el planteamiento de opciones que podrían mejorar de los resultados del ejercicio de los recursos del mismo, favoreciendo con ello una mayor transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en lo anterior el planteamiento y seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión propios para el Fondo (preferentemente expresados en el formato de una MIR) podría contribuir no sólo a estructurar el ejercicio de los recursos del Fondo sino también dar un seguimiento y control más puntual de los resultados del mismo. La integración de la contraloría social requiere un mayor involucramiento tanto no sólo de la SOP sino también de la Contraloría Estatal y la Secretaría de Desarrollo Social Estatal. El proceso requiere también del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y comunicación con las autoridades de los municipios y las localidades. El que una dependencia relacionada con el área de desarrollo social sea formalmente responsable del ejercicio de los recursos del Fondo también podría favorecer el fortalecimiento de los mecanismos formales de participación social.

Los resultados de la evaluación de desempeño muestran que los recursos asignados al Fondo en Morelos han tenido una tendencia positiva durante el periodo 2003-2011 con una caída importante en 2012 y un ligero aumento en 2013. El ejercicio de recursos, de acuerdo con las categorías utilizadas en los Formatos Únicos muestra una

programación incompleta de los recursos asignados además de que un porcentaje importante de ellos no se ejerce en los respectivos ejercicios fiscales. Si consideramos los datos sobre programación al menos para los últimos cuatro años se observa una tendencia positiva (con poco menos del 90% de recursos programados en promedio) y que no es tan clara para los recursos ejercidos (de alrededor del 75% en promedio).

En 2013 alrededor del 25% de los recursos no terminaron por ejercerse. Estos resultados son consistentes y explicables si consideramos que los procesos de planeación estratégica y el de programación y presupuestación (incluido el sub proceso de asignación de recursos) se caracterizan por dificultades para el establecimiento de prioridades, poca claridad sobre los criterios para la programación así como retrasos en la validación presupuestal y en el pago a los contratistas. En 2013 sólo el 1% (alrededor del 30% del total que prevé la LCF para ese concepto) de los recursos del Fondo se destinaron a acciones relacionadas con el seguimiento y control del ejercicio de los recursos del Fondo.

Por otra parte un porcentaje considerable de los recursos no ha estado destinado a localidades y regiones con grado alto y muy alto de rezago social si consideramos los resultados al menos para los últimos tres años. Con base en los últimos tres ejercicios fiscales (y con información concentrada en los POAs) no se observa que el ejercicio esté asociado con las objetivos planteados para el Fondo previstos en la LCF. Para determinar el porcentaje de los recursos destinados a la población en pobreza extrema y rezago social en el estado tendría que hacerse un análisis más detallado, sin embargo, entre los resultados de las auditorías para el periodo 2010-2012, un porcentaje de alrededor de poco más del 30%, para el caso de 2011 y de poco más del 25% para 2012, las obras financiadas con el FISE no estaban dirigidas a población en condiciones de pobreza extrema y de rezago social. En 2013 ninguno de los municipios que recibieron apoyos tenía localidades con grado alto y muy alto grado de rezago social o ZAPs.

Por otra parte, la MIR actual del Fondo no refleja por completo los objetivos, componentes y actividades de acuerdo a lo previsto en la LCF. La alineación normativa del Fondo en el Estado de Morelos se expresa básicamente en los Programas Operativos Anuales (únicos instrumentos para la operación donde se menciona explícitamente las características de las acciones y obras financiadas con el Fondo) debidamente vinculadas con los principales ejes de los respectivos Planes Estatales de Desarrollo, pero no siempre con una alineación tan directa con los objetivos para el Fondo planteados en la LCF. El POA para 2013 carece de una vinculación explícita y descriptiva con documentos

normativos mayormente asociados con desarrollo social tales como el Programa Sectorial de Desarrollo Social Estatal 2013-2018. Esto es totalmente consistente con los resultados encontrados en la Evaluación de Procesos.

El ejercicio de los recursos del Fondo presenta diversas sinergias y complementariedades con programas, acciones y políticas de los tres ámbitos de gobierno. Hasta el momento los recursos del Fondo no han sido potenciados con otras fuentes de financiamiento, sin embargo, con fines de planeación estratégica hay una ventana importante de oportunidad para el establecimiento de una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo en materia de realización de obras de infraestructura social básica. Este esfuerzo podría traducirse en una mejora alienación de las acciones financiadas con el Fondo no sólo en términos operativos sino también normativos.

Es claro que los responsables del Fondo requieren plantear indicadores relacionados con los cambios en las condiciones de pobreza extrema y rezago social observado en las regiones que recibieron obras y acciones de infraestructura financiadas con el Fondo. Los indicadores deben también reflejar los distintos componentes de obras planteados para el Fondo así como indicadores relacionados con actividades relevantes de los procesos sustantivos especialmente pensando en contribuir a dar seguimiento y eventualmente resolver los desfases que se presentan actualmente.

Los resultados del indicador de la MIR muestran una tendencia positiva para el *porcentaje de los recursos del Fondo invertidos en acciones y obras de alcance regional o intermunicipal* tanto para las metas planeadas como para el grado de cumplimiento. En 2013 alrededor del 90% de las acciones y obras financiadas con el Fondo cumplieron con dicho criterio. Si comparamos los resultados en este indicador, Morelos se encuentra muy por encima del porcentaje de cumplimiento observado entre gran parte de los estados del país.

En general los resultados de la Evaluación de Desempeño son consistentes con la Evaluación de Procesos y, en ese sentido, las recomendaciones planteadas para contribuir a resolver desfases y debilidades de los procesos están dirigidas finalmente a mejorar los resultados en el ejercicio de los recursos del Fondo. En ese sentido, sin embargo, debe insistirse en la aplicación de acciones dirigidas a mejorar la calidad de los registros del avance físico y financiero y, de acuerdo con ello, desarrollar una estrategia enfocada a mejorar la transparencia en el ejercicio de los recursos del Fondo. Dichas acciones y estrategia estarían incompletas en la medida que el Fondo no cuente

con el diseño y seguimiento de indicadores estratégicos y de gestión adecuados al contexto de la operación del Fondo en el estado. De todo lo anterior depende la trazabilidad y en última instancia la rendición de cuentas sobre los recursos del FISE.

6. Fortalezas, debilidades y recomendaciones

Fortalezas			
Prioridad	Descripción	Fuente de análisis	Ubicación en el documento (Sección)
F1	Existe el compromiso por parte de los funcionarios implicados en la planeación y en la operación del Fondo.	Entrevistas.	Planeación estratégica. Revisión y asignación de contratos.
F2	Existen áreas específicas dentro de la estructura organizacional de la SOP relacionadas directamente con los procesos sustantivos del Fondo.	Manual de Organización de la Secretaría de Obras Públicas.	Todos los procesos.
F3	Se han incorporado instrumentos tales como la bitácora electrónica para el seguimiento más puntual del avance físico de las acciones y obras de infraestructura financiadas con el Fondo, además del seguimiento semanal que realiza la planta directiva de la SOP.	Entrevistas.	Seguimiento y control

Debilidades			
Prioridad	Descripción	Fuente de análisis	Ubicación en el documento (Sección)
D1	La decisión sobre el destino de los recursos del Fondo no se da en el marco de un proceso sistemático de participación amplia de actores relevantes, entre ellos la Secretaría de Desarrollo Social del estado y las autoridades de los municipios. El COPLADEMOR es una instancia poca activa para la decisión sobre los criterios y prioridades sobre dónde y qué obras financiar con los recursos del Fondo.	Entrevistas. Revisión documental.	Planeación estratégica
D2	Escaso uso de diagnósticos actualizados sobre las necesidades	Entrevistas. Revisión	Planeación estratégica

	de obras y acciones de infraestructura social básica en el estado.	documental.	
D3	Débiles mecanismos para garantizar que los recursos del Fondo vayan dirigidos a las poblaciones con las mayores condiciones de pobreza extrema y rezago social.	Entrevistas.	Planeación estratégica. Programación y presupuestación.
D4	Algunos de los procesos sustantivos del Fondo presentan vacíos normativos o ambigüedades que dificultan el ejercicio de los recursos, que van desde la incertidumbre sobre las prioridades del Fondo, falta de referentes temporales en la asignación de recursos hasta la definición de criterios para valorar sobre la revisión y asignación de contratos.	Entrevistas. Revisión documental.	Programación y presupuestación (incluido el sub proceso de asignación de recursos), y seguimiento y control.
D5	No existen criterios explícitos de selección (prioridades) de proyectos de obras y acciones de infraestructura en las fases de programación y presupuestación.	Entrevistas. Revisión documental.	Programación y presupuestación
D6	Débiles mecanismos de coordinación interinstitucional, entre otros con las autoridades de los municipios y con dependencias relacionadas con el desarrollo social del estado.	Entrevistas.	Planeación estratégica y Entrega-recepción.
D7	No se han definido indicadores estratégicos y de gestión específicos para el ejercicio de recursos del Fondo. Lo que se tiene hasta ahora son indicadores relacionados con la estructura operativa de la SOP pero se carece de mecanismos confiables para la verificación de información. Lo anterior dificulta el seguimiento y control sobre el desempeño del Fondo.	Entrevistas a Revisión documental.	Programación y presupuestación. Resultados de Evaluación de Desempeño.
D8	Los registros del avance físico y financiero no incluyen todas las categorías de gasto según lo establecen los principios de	Entrevistas y revisión documental.	Sub proceso de Asignación de recursos.

	armonización contable, lo que dificulta la trazabilidad de los recursos del Fondo. A lo anterior se suman las dificultades en los flujos de información entre la SHE y la SOP. Esto último da lugar a que existan desfases de información sobre el avance físico y financiero de las obras.		Resultados de evaluación de Desempeño.
D9	Los criterios de justificación (en el dictamen) en la asignación de contratos no siempre son explícitos y claros.	Entrevistas y revisión documental.	Revisión y asignación de contratos.
D10	Falta de mecanismos para evaluar la aceptabilidad de las obras entre la población beneficiaria y las autoridades de los municipios y las localidades.	Entrevistas.	Evaluación de Procesos: entrega-recepción.
D11	Insuficiencia de recursos humanos y de materiales y equipos tecnológicos, bienes inmuebles, vehículos, para el seguimiento y control de recursos.	Entrevistas.	Seguimiento y control.
D12	Débiles mecanismos de contraloría social.	Entrevistas. Revisión documental.	Seguimiento y control.
D13	Inconsistencias y faltantes de información sobre presupuesto y resultados del indicador de la MIR del Fondo.	Revisión documental.	Resultados de Evaluación de Desempeño.

Recomendaciones

Prioridad	Relación	Recomendación	Sector responsable
R1	D3, D4 y D5	Desarrollar Lineamientos de Operación del Fondo que contribuyan a subsanar vacíos normativos en algunos de los procesos sustantivos, principalmente en programación y presupuestación y asignación de recursos. Estos lineamientos deberán contener los criterios de priorización, los tiempos y áreas responsables de cada una de las etapas del ejercicio de los	Ejecutivo Estatal: coordinado por Hacienda Estatal.

		recursos del Fondo de modo que se favorezca una mayor certidumbre entre los actores involucrados.	
R2	D1, D2, D3, D4, D6 y D12	Determinar normativamente un organismo coordinador del Fondo en el estado preferentemente una dependencia relacionada con el desarrollo social. El ejercicio de los recursos del Fondo requiere fortalecer la capacidad de diagnóstico además de que las acciones del Fondo estén vinculadas explícitamente con políticas de combate a la pobreza extrema. Esta responsabilidad puede estar sustentada en los Lineamientos de Operación del Fondo que sería recomendable desarrollar.	Ejecutivo Estatal.
R3	D3, D4, D7 y D8	Diseñar e integrar información de indicadores de resultados, preferentemente a través de una MIR, que considere todos los objetivos, componentes y actividades del Fondo, para contribuir a facilitar el seguimiento, control y evaluación de las obras y acciones financiadas con el FISE. Los indicadores deberán estar alineados con el fin y propósito planteado para el Fondo en la LCF, es decir, indicadores que reflejen por un lado los cambios en las condiciones de pobreza y rezago social de las regiones, municipios y localidades beneficiadas con los recursos del Fondo, pero también el grado de acceso a la infraestructura social básica entre las poblaciones de las regiones y municipios. Los componentes deberán reflejar los distintos tipos de obras planteados en los Lineamientos del FAIS. Respecto a las actividades los indicadores tendrían que reflejar las directrices que establece la normatividad para los procesos sustantivos, principalmente relacionados con la planeación estratégica, la programación y presupuestación, la asignación de recursos, la revisión y selección de contratistas, las condiciones de entrega	Dependencias en coordinación con Secretaría de Hacienda.

		recepción, el seguimiento y control y la transparencia y rendición de cuentas. Todos estos indicadores deben estar diseñados para contribuir a resolver los desfases que actualmente presenta el ejercicio de los recursos del Fondo.	
R4	D2, D3 y D6	Integrar información sobre el diagnóstico de las necesidades de obras y acciones de infraestructura social básica. Establecer para ello mecanismos de comunicación y coordinación con dependencias de desarrollo social del estado como federales. La información sobre el diagnóstico fortalecería la justificación en el uso de los recursos del Fondo.	Secretaría de Obras Públicas, Hacienda Estatal. . Secretaría de Desarrollo Social Estatal.
R5	D1, D6, D10 y D12	Establecer mayores elementos de coordinación y comunicación con las autoridades de los municipios y la Contraloría Estatal. 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. De estos elementos de coordinación deberían también favorecer la integración de mecanismos formales de contraloría social, para mejorar el seguimiento y control en el ejercicio de los recursos del Fondo. El fortalecimiento del COPLADEMOR así como el asignar formalmente a una instancia como responsable del Fondo, preferentemente la Secretaría de Desarrollo Social Estatal podría contribuir a fortalecer los vínculos entre las dependencias y ciertos actores relevantes, como las autoridades de los municipios.	Secretaría de Obras Públicas, dependencias, instancia responsable del Fondo. Contraloría Estatal.
R6	D1 y D4,	Diseñar una guía técnica para la elaboración de solicitudes de financiamiento de regiones, comunidades, municipios y otros actores relevantes, donde se precisen los tipos y montos de apoyos, tiempos, y requisitos de los proyectos (permiso y	Dependencias del Ejecutivo Estatal coordinadas por Hacienda Estatal.

		dictámenes necesarios). Esto podría agilizar y dar más certidumbre a procesos como el de programación y presupuestación.	
R7	D4 y D7	Trabajar en la estandarización de los procesos, sobre todo en programación y presupuestación además de la asignación de recursos, en conjunto con la Secretaría de Administración. Dicha estandarización deberá contribuir, basada en el desarrollo de Lineamientos de Operación del Fondo, a disminuir la incertidumbre, sobre tiempos y prioridades, que caracteriza actualmente a estos procesos.	Secretaría de Obras Públicas en conjunto con la Secretaría de Administración y de Hacienda Estatal.
R8	D9	El proceso de revisión y asignación de contratos requiere de capacitación y sensibilización constante al personal involucrado dados los antecedentes de malas prácticas administrativas (algunas de ellas relacionadas con falta de transparencia y rendición de cuentas). El seguimiento puntual por parte de la Contraloría Estatal es imprescindible en este proceso.	Secretaría de Obras Públicas: Normatividad y Asuntos Jurídicos.
R9	D11	Capacitar a los funcionarios de la SOP sobre el uso de los recursos por concepto de gastos indirectos. El mayor uso de recursos por este concepto podría subsanar dificultades relacionadas con el seguimiento y control del Fondo.	Secretaría de Hacienda Estatal.
R10	D6 y D10	Buscar que todos los proyectos de obra y acciones de infraestructura cuenten con Acta de Aprobación por parte de las autoridades y los municipios implicados, para favorecer la participación y aceptabilidad de las obras. Esta recomendación implicaría un ajuste normativo que bien podría incluirse en los Lineamientos de Operación del Fondo que sería recomendable desarrollar.	Dependencia responsable del Fondo. Secretaría de Obras Públicas.
R11	D9	Publicar las actas de justificación de la asignación de contratos,	Secretaría de Obras Públicas. Sub comité de

		donde se incluyan los criterios tomados en cuenta para dichas decisiones.	Obras Públicas.
R12	D7 y D8	Establecer mecanismos de verificación, seguimiento y control no sólo sobre los registros de avance físico y financiero, a través de un mayor uso y sistematización de la información obtenida con la bitácora electrónica, sino también de los indicadores estratégicos y de gestión asociados con el ejercicio de los recursos del Fondo. Estos mecanismos de verificación y control deberán estar acompañados por el fortalecimiento de las acciones de capacitación tanto en los principios de armonización contable como de Presupuesto Basado en resultados.	Secretaría de Obras Públicas: Normatividad y de la Secretaría de Hacienda Estatal.
R13	D13	Se debe hacer un esfuerzo por registrar y publicar información sobre el presupuesto y los indicadores asociados al Fondo en formatos accesibles que reflejen el ejercicio de los recursos del Fondo a través de sus distintas etapas y procesos. En lo relativo al gasto se deben registrar los diversos momentos contables, tales como: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercicio y pagado. Los indicadores deben contar con una línea de base, considerar metas planeadas e integrar información sobre los avances. Para ello será necesario realizar tareas de capacitación no sólo sobre indicadores y Presupuesto Basado en Resultados sino también en los principios de armonización contable.	Secretaría de Hacienda Estatal y la Secretaría de Obras Públicas.

7. Fuentes de información

1. Ley de Coordinación Fiscal, DOF-09-12-2013.
2. Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2014, (2014).
3. CONEVAL. El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública. 2010.
4. CEFP. Gasto Federalizado pagado a entidades federativas y municipios (cuarto trimestre 201). México, D.F.: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2014.
5. CONEVAL. Informe de pobreza y evaluación del estado de Morelos. México, D.F.: CONEVAL; 2012.
6. ASF. Auditoría Financiera y de cumplimiento. México: Auditoría Superior de Fiscalización del estado de Morelos; 2010.
7. ASF. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. México: Auditoría Superior de Fiscalización del estado de Morelos; 2011.
8. ASF. Auditoría Financiera y de Cumplimiento. México: Auditoría Superior de Fiscalización del estado de Morelos; 2012.
9. INAP. Resumen Ejecutivo de la Consultoría para realizar Evaluaciones del Ramo 33. México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, Instituto Nacional de Administración Pública y Banco Interamericano de Desarrollo; 2011.
10. SHCP. Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 2012.
11. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, DOF 27-12-2012.
12. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 2013.
13. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, (2013).
14. Ley Estatal de Planeación, 05/03/2014.
15. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013, 26-12-2012.
16. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018. Poder Ejecutivo; 2013.
17. Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma del Estado de Morelos,, 12/11/2012.
18. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la misma del Estado de Morelos, (2004).
19. Manual de Organización Dirección General de Costos y Presupuestos, SA/667/2013 (2013).
20. Manual de Organización Dirección General de Normatividad, SA/667/2013 (2013).
21. Manual de Organización Dirección General de Proyectos, SA/667/2013 (2013).
22. Manual de Organización Dirección General de Infraestructura y Servicios, (2013).
23. Manual de Organización Dirección General de Caminos y Puentes, SA/667/2013 (2013).
24. Manual de Organización Dirección General de Obras Públicas, SA/667/2013 (2013).
25. Manual de Organización Oficina del Subsecretario de Infraestructura, SA/667/2013 (2013).
26. Manual de Organización Oficina del Secretario de Obras Públicas, SA/667/2013 (2013).

27. Manual de Organización Dirección General de la Unidad Administrativa, SA/667/2013 (2013).
28. Manual de Organización Dirección General de la Unidad Técnica, SA/667/2013 (2013).
29. Manual de Organización Oficina del Subsecretario de Evaluación y Seguimiento, SA/667/2013 (2013).
30. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF-24-01-2014.
31. Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, DOF 21-01-2008.
32. Ley General de Contabilidad Gubernamental, DOF 09-12-2013.
33. Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2013, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, DOF 17-01-2013.
34. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, DOF 18-06-2010.
35. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, DOF 08-06-2012.
36. Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, DOF 25-02-2008.
37. Lineamientos Sobre los Indicadores para Medir los Avances Físicos y Financieros. Relacionados con los Recursos Públicos Federales, DOF 09-12-2009.
38. Normas para establecer la estructura de información del formato del ejercicio y destino del gasto federalizado y reintegros., DOF 04-04-2013.
39. Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, 12/12/2008.
40. Manual de Organización Dirección General de Asuntos Jurídicos, SA/667/2013 (2013).
41. Reglamento Interior de la Secretaría de Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 27/12/2000.
42. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, 15/08/2012.
43. Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 26/03/2014.
44. Reglamento Interior del Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado de Morelos, 19/04/2006.
45. Ley General de Desarrollo Social, 07-11-2013.
46. Medición de la pobreza México: CONEVAL; [cited 2014 Marzo de 2014].
47. Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030 México: Consejo Nacional de Población; [cited 2014 Marzo 2014].

Páginas electrónicas

www.conapo.gob.mx/

www.coneval.org.mx

www.inegi.org.mx/

www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/

Anexo 1. Guía de entrevista semi-estructurada



Evaluación de Procesos del Fondo para
la Infraestructura Social Estatal 2013 - 2014

GUÍA GENERAL PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUCTURADA

INFORMANTES CLAVE: Funcionarios estatales y operadores

ESTRATEGIA: Con base en la heterogeneidad de los actores a entrevistar se optó por incluir en un sólo instrumento, todos los temas asociados a los procesos *sustantivos* para la operación del Fondo. Al respecto, dado que todos los actores no necesariamente conocerán sobre todos los temas a explorar, al inicio del instrumento se señalan 8 casillas en donde deberá marcarse con una “X” aquellos grupos temáticos que se aplicarán al actor entrevistado.

OBJETIVO GENERAL: Indagar sobre los procesos sustantivos asociados a la operación de los recursos del FISE en el estado de Morelos, a partir de la descripción que los funcionarios y operadores refieran sobre el desarrollo de dichos procesos en la práctica cotidiana de las organizaciones involucradas. De esta forma se busca contrastar el mapeo operativo respecto del mapeo normativo de la operación general del Fondo.

DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADO

Nombre: _____

Cargo: _____

Descripción del puesto: _____

Grado máximo de estudios: _____

Antigüedad en el puesto: _____

Antigüedad en la dependencia: _____

1. CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL DEL FISE

OBJETIVO: Identificar y analizar cuál es la perspectiva y el conocimiento general con el que cuentan los funcionarios involucrados en la operación de los recursos asociados al Fondo.

- Indagar sobre el conocimiento que tiene del objetivo general del FISE y de cómo los recursos transferidos a través del mismo, contribuyen en el desarrollo del estado de Morelos.
- Indagar sobre los distintos tipos de obras y acciones que se pueden realizar según la normatividad del Fondo.
- Preguntar una valoración general sobre el marco normativo que sustenta la operación de los recursos que reciben a través del FISE, haciendo énfasis en las atribuciones y responsabilidades del ámbito estatal en congruencia con la normativa nacional.

2. MACRO-PROCESO: PLANEACIÓN

OBJETIVO: Identificar y analizar en cómo se desarrollan las distintas etapas relacionadas con la planeación, sus insumos y los productos que genera para las siguientes fases operativas. Al respecto interesa conocer en qué medida el planteamiento de objetivos estratégicos, y la programación y presupuestación para el ejercicio del Fondo se relacionan con la operación real de los recursos.

2.1. Planeación estratégica

- Indagar sobre cómo ocurre el proceso de planeación de las estrategias y acciones a desarrollar a través de los recursos del FISE.
- Preguntar sobre los actores clave (y áreas) que intervienen durante el proceso de planeación estratégica que servirá como base para la operación de los recursos del FISE.
- Indagar sobre la información (documentos) que sirve como insumo para la planeación estratégica.
- Interrogar sobre los documentos que se producen durante la planeación estratégica y su contenido general.
- Preguntar si existe algún mecanismo de validación sobre la planeación estratégica realizada.
- Indagar sobre los retos que los funcionarios y operadores han identificado respecto de los procesos de planeación estratégica de proyectos a desarrollar con recursos del FISE.

2.2. Programación y presupuestación

- Indagar de manera general sobre el proceso de programación y presupuestación de los recursos asociados al FISE.
- Indagar sobre los mecanismos de focalización que contribuyen a la determinación de la población potencial y objetivo a beneficiarse con los proyectos.
- Preguntar sobre la percepción sobre la factibilidad y pertinencia de las metas, indicadores y objetivos asociados a los recursos del Fondo.
- Indagar sobre los criterios a través de los cuales se priorizan los proyectos a desarrollar: cobertura, población beneficiaria y tipo de obras.
- Preguntar sobre los actores clave y las áreas involucradas durante la programación de los proyectos y la presupuestación para el desarrollo de los mismos.
- Indagar sobre el diseño de indicadores que permitan evaluar la programación y la presupuestación durante la fase de Gestión.
- Correspondencia de la programación y presupuestación con la operación *real*: experiencias.
- Mencionar los criterios y variables con la que se realizan las estimaciones presupuestales y programáticas del año fiscal y supuestos.
- Indagar sobre si los recursos son transferidos a la entidad de acuerdo con los montos y las exhibiciones pactadas con la federación.
- Indagar sobre el proceso de transferencias, la bancarización de los recursos y los actores claves y áreas encargadas del manejo financiero.

- Preguntar sobre la potencial complementariedad con otros recursos financieros (federales y estatales) para el desarrollo de determinadas obras.
- Indagar las fuentes adicionales de financiamiento.
Preguntar la opinión del actor entrevistado sobre los principales retos que considera para operar los recursos de acuerdo a la programación y presupuestación realizada [experiencia general retrospectiva (últimos 5 años) sobre el ejercicio de gasto entre los programado y lo gastado (subejercicio)].

3. MACRO-PROCESO: ADMINISTRACIÓN

OBJETIVO: Identificar y analizar las etapas sustantivas para la administración de los recursos del Fondo en términos de las obras y proyectos que se financian con estos.

3.1. Revisión del cumplimiento de necesidades para las obras y asignación de proyectos

- Indagar de manera general sobre el proceso de revisión y verificación de las propuestas recibidas durante los concursos para la realización de obras y la contratación de servicios.
- Preguntar sobre los actores clave y las áreas responsables que intervienen durante este proceso de revisión, así como de los tiempos en el que se realiza.
- Indagar sobre los criterios utilizados para la revisión de las propuestas y la elección de los proyectos.
- Indagar sobre el proceso a través del cual se adjudican los proyectos a los proveedores y se firman los contratos para la realización de obras o la contratación de servicios.
- Indagar sobre los actores clave, las áreas responsables y los tiempos dentro de los que debe de desarrollar el proceso.
- Indagar sobre el apego de los convenios respecto de la normatividad y sobre cuáles son los elementos clave que deben de incluir.
Preguntar sobre el establecimiento de garantías, sanciones por incumplimiento y el mecanismo financiero de pagos.

4. MACRO-PROCESO: EJECUCIÓN

OBJETIVO: Identificar y analizar cómo se desarrolla el proceso de revisión y verificación de las obras en términos de calidad y cumplimiento de las necesidades que fueron establecidas en fases previas; lo anterior con el fin de asegurar que los recursos asociados al Fondo fueron usados de la mejor manera posible.

4.1. Entrega-recepción de obras de infraestructura

- Indagar de manera general sobre el proceso de entrega y recepción de las obras de infraestructura.
- Preguntar sobre los actores clave y las áreas responsables, así como sobre los plazos y tiempos en los que se debe desarrollar este proceso.
- Indagar sobre los criterios de verificación sobre la calidad, funcionalidad y seguridad de la obra.
- Indagar sobre la difusión y promoción de las obras de infraestructura a los habitantes de las localidades.

5. MACRO-PROCESO: GESTIÓN

OBJETIVO: Identificar y analizar los procesos asociados al seguimiento del ejercicio de los recursos provenientes del fondo en términos de avance físico y financiero de las obras, las auditorías, evaluaciones, y los trabajos de contraloría social.

5.1. Supervisión y control

- Indagar sobre el proceso de supervisión y control y sus vertientes.
 - Preguntar sobre los mecanismos utilizados para dar seguimiento al avance físico y financiero de los proyectos asociados a los recursos del Fondo.
 - Indagar sobre los sistemas de información y los indicadores para la supervisión y el control.
 - Interrogar sobre el tipo de información asociada al ejercicio del Fondo, que es concentrada y sistematizada. Referentes normativos para la integración contable y financiera
 - Indagar sobre la validación de la información contenida en los sistemas de información.
 - Preguntar sobre los retos identificados en materia de supervisión y control.
 - Indagar sobre la Contraloría Social y su participación dentro del proceso de supervisión y control.
 - Preguntar sobre las principales irregularidades observadas y quejas recibidas sobre los procesos.
 - Mecanismos para la validación de la información y dificultades para el seguimiento y control externos: atribuciones y dictámenes contraloría
 - Ejercicio del gasto: subejercicios, lo programado y lo ejercido
 - Mencione los principales retos sobre el subejercicio de recursos
- 6. MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL, COMUNICACIÓN Y TRANSMISIÓN DE LA INFORMACIÓN**

OBJETIVO: Identificar los principales puntos de negociación, comunicación, cooperación y decisión (intra e interinstitucionales) en donde pudieran presentarse los mayores retos para operación de los recursos asociados al Fondo.

- Indagar de manera general sobre las dependencias con las que se el funcionario entrevistado se relaciona en representación de la organización.
- en la que labora para el desarrollo de los procesos asociados a la operación de recursos del Fondo.
- Indagar sobre el funcionamiento de la Coordinación Intra e Interinstitucional para la operación de los recursos asociados al Fondo: estructura organizacional de la Secretaría de Obras, Secretaría de Hacienda del estado, los municipios, Secretaría de Desarrollo Social, Federal y Estatal (respectivamente).
- Preguntar sobre las áreas con las que se enfrentan mayor retos en materia de coordinación.
- Indagar sobre los mecanismos utilizados para transmitir información y comunicarse entre las dependencias y las áreas involucradas en la operación de los recursos asociados al Fondo.
- Indagar sobre las ventanas de oportunidad para mejorar la coordinación interinstitucional, la transmisión de información y la comunicación sobre la operación de los recursos asociados al Fondo.

7. COMENTARIOS FINALES

- Sugerencias para mejorar la operación del Fondo.
- Algún tema adicional que desee abordar o en su caso algún tema que desee mayor grado de precisión de los que han sido considerados.

Anexo 2. Ficha del indicador

Datos de Identificación del Indicador

Datos del Programa presupuestario

Ramo	33 Fondo de Aportaciones para las Entidades Federativas y Municipios
Programa presupuestario	1003 FAIS Estatal

Datos de identificación del indicador

Orden	Nivel	Componente
Nombre del indicador	Porcentaje de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) invertidos	
Dimensión	Eficacia	Tipo de valor para resultado Gestión
Definición	N/D	
Método de cálculo	(Recursos del FISE del Estado Invertidos en acciones que beneficien a más de un municipio en el año/Recursos del FISE ministrados al Estado en el año)*100	
Tipo de fórmula	Porcentaje	
Tipo de valor de la meta	Porcentaje	
Unidad de medida	Porcentaje	Especifique
Frecuencia de medición	Anual	