



## Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones

<b>1.- DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>	
1.1 Nombre de la Evaluación: De desempeño	
1.2. Fecha de inicio de la evaluación: 06 de marzo de 2014	
1.3. Fecha de término de la evaluación: 30 de julio de 2014	
1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	
Nombre. Elisabeth Osnaya Vizzuett	Unidad Administrativa: Subsecretaría de Planeación
1.5 Objetivo general de la Evaluación:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul>	
1.6 Objetivos específicos de la evaluación:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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;</li> <li>• Describir la ejecución del Fondo a través de los procesos normativos;</li> <li>• 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.</li> <li>• Verificar que los procesos sustantivos asociados al flujo de los recursos financieros cumplan con los objetivos establecidos en la normatividad;</li> <li>• Analizar si la articulación de los procesos operativos contribuye al logro de los objetivos del Fondo;</li> <li>• Identificar si los Fondos cuentan con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados;</li> <li>• Analizar la vinculación de los Fondos con la planeación estatal, sectorial y nacional;</li> <li>• Identificar las principales sinergias y duplicidades que se presentan en la consecución de los objetivos del Fondo;</li> <li>• Examinar los resultados alcanzados por el Fondo respecto a la atención del problema para el que fue creado;</li> <li>• Elaborar recomendaciones generales y específicas que los operadores del Fondo puedan implementar tanto a nivel normativo como operativo.</li> </ul>	
1.7 Metodología utilizada en la evaluación.	
Instrumentos de recolección de información:	
Cuestionarios <input checked="" type="checkbox"/> Entrevistas <input checked="" type="checkbox"/> Formatos <input type="checkbox"/> Otros <input type="checkbox"/> Especifique:	
<p>Descripción de las técnicas y modelos utilizados:</p> <p>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 <i>real</i> de acuerdo con la visión de algunos de los principales responsables del ejercicio de los recursos del Fondo en el estado de Morelos.</p> <p>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.</p>	



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.

## 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1 Describir los hallazgos más relevantes de la evaluación:

- 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, lo anterior puede implicar que los recursos del Fondo no siempre estén siendo dirigidos hacia las poblaciones en 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.
- 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, 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.
- 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.
- 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.
- 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. Por otro lado las acciones de seguimiento están limitadas por la falta de vehículos y viáticos para los supervisores de las obras.

2.2 Señalar cuáles son las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), de acuerdo con los temas del programa, estrategia o instituciones.

### 2.2.1 Fortalezas:



- Existe el compromiso por parte de los funcionarios implicados en la planeación y en la operación del Fondo.
- Existen áreas específicas dentro de la estructura organizacional de la SOP relacionadas directamente con los procesos sustantivos del Fondo.
- 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.

#### 2.2.2 Oportunidades:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación y comunicación establecidos entre la Secretaría de Obras Públicas y los municipios.
- Fortalecer la contraloría social (modalidad de comités pro-construcción) para el seguimiento físico y financiero de las obras.
- Fortalecimiento del COPLADEMOR en la determinación de en donde realizar las obras con recursos de dicho Fondo.

#### 2.2.3 Debilidades:

- 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.
- Escaso uso de diagnósticos actualizados sobre las necesidades de obras y acciones de infraestructura social básica en el estado.
- Débiles mecanismos para garantizar que los recursos del Fondo vayan dirigidos a las poblaciones con las mayores condiciones de pobreza extrema y rezago social.
- 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.
- No existen criterios explícitos de selección (prioridades) de proyectos de obras y acciones de infraestructura en las fases de programación y presupuestación.
- Débiles mecanismos de coordinación interinstitucional, entre otros con las autoridades de los municipios y con dependencias relacionadas con el desarrollo social del estado.
- 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.
- 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 lugar a que existan desfases de información sobre el avance físico y financiero de las obras.
- Los criterios de justificación (en el dictamen) en la asignación de contratos no siempre son explícitos y claros.
- Falta de mecanismos para evaluar la aceptabilidad de las obras entre la población beneficiaria y las autoridades de los municipios y las localidades.
- Insuficiencia de recursos humanos y de materiales y equipos tecnológicos, bienes inmuebles, vehículos, para el seguimiento y control de recursos.
- Débiles mecanismos de contraloría social.
- Inconsistencias y faltantes de información sobre presupuesto y resultados del indicador de la MIR del Fondo.

#### 2.2.4 Amenazas:

- No se encontraron amenazas.



### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN:

#### 3.1. Describir brevemente las conclusiones de la evaluación:

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.

#### 3.2. Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- 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.
- 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.
- 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 actualmente presenta el ejercicio de los recursos del Fondo.
- 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.
- 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.
- 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.



- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Publicar las actas de justificación de la asignación de contratos, donde se incluyan los criterios tomados en cuenta para dichas decisiones.
- 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.
- 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.

**4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA**

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación: Juan Pablo Gutiérrez Reyes

4.2 Cargo: Director Adjunto del Centro de Investigación en Evaluaciones y Encuestas

4.3. Institución a la que pertenece: Instituto Nacional de Salud Pública

4.4 Principales colaboradores:

Co-Investigadores:

- Eduardo Alcalá
- Dulce Alejandra Balandrán
- Bartolo Retana
- Isabel Vieitez
- Zayra T. López Ixta.

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación: [jpgutier@insp.mx](mailto:jpgutier@insp.mx)

4.6 Teléfono (con clave lada). 01 777 3 29 3000 Ext. 5402

**5 IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMAS (S)**

5.1 Nombre del (los) programa(s) evaluado(s): Fondo de Infraestructura Social Estatal

5.2 Siglas: FISE

5.3. Ente público coordinador del (los) programa(s): Secretaría de Obras Públicas del Estado de Morelos

5.4. Poder público al que pertenece(n) el (los) programa(s):



**MORELOS**  
PODER EJECUTIVO

Poder Ejecutivo <input checked="" type="checkbox"/> Poder Legislativo <input type="checkbox"/> Poder Judicial <input type="checkbox"/> Ente Autónomo <input type="checkbox"/>	
5.5. Ámbito gubernamental al que pertenece(n) el (los) programa(s):	
Federal <input checked="" type="checkbox"/> Estatal <input type="checkbox"/> Local <input type="checkbox"/>	
5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del (los) programas(s):	
5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s): Secretaría de Obras Públicas	
5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):	
Nombre: Patricia Izquierdo Medina, desarrollo.urbano.obras@morelos.gob.mx, 01 777 29 23 80 y 29 23 81 Ext. 1701 al 1703	Unidad administrativa: Secretaría de Obras Públicas

<b>6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>
6.1 Tipo de contratación:
6.1.1 Adjudicación directa <input type="checkbox"/> 6.1.2 Invitación a tres <input checked="" type="checkbox"/> 6.1.3 Licitación Pública Nacional <input type="checkbox"/>
6.1.4 Licitación Pública Internacional <input type="checkbox"/> 6.1.5 Otro (Señalar): <input type="checkbox"/>
6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación: Subsecretaría de Planeación
6.3 Costo total de la evaluación: \$ 250,000.00
6.4 Fuente de Financiamiento: Recursos propios

<b>7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN</b>
7.1. Difusión en Internet de la evaluación: Portal de la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos y Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) módulo de evaluaciones
7.2. Difusión en Internet del Formato: Portal del Consejo Estatal de Armonización Contable del Estado de Morelos