



SECRETARÍA
DE LA CONTRALORÍA

UNIDAD DE
EVALUACIÓN DE RESULTADOS

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE PROGRAMAS REGIONALES DEL RAMO GENERAL 23

Ejercicio fiscal 2016

Unidad de Evaluación de Resultados

Octubre, 2017



Contenido

I. Presentación	2
II. Orientación para resultados.....	4
III. Operación oportuna del recurso del ramo 23 sujeto a evaluación.....	9
IV. Seguimiento y Evaluación de Resultados.....	15
V. Presupuesto.....	20
VI. Seguimiento de Recomendaciones de Evaluaciones Realizadas.....	24
VII. Hallazgos	27
VIII. Conclusiones	30
X. Análisis FODA.....	32
XII. Recomendaciones	34
XIII. Referencias	35

I. Presentación

El Ramo 23 denominado Provisiones Salariales y Económicas, es un instrumento de política presupuestaria que se compone de transferencias aprobadas y asignadas a las entidades federativas y municipios destinados principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física y para la atención de necesidades específicas.

El subsidio federal de Programas Regionales del Ramo General 23 tiene como finalidad **“...apoyar al desarrollo regional y fomentar la ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento prioritarios de interés general, que tengan como objetivo el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México...”**, lo anterior de acuerdo a lo establecido en los convenios establecidos entre el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y la federación (SHCP-GEO, 2016).

Durante el año 2017 el Plan Anual de Evaluaciones del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro consideró la realización de la evaluación de Programas Regionales para lo cual diseñó los correspondientes Términos de Referencia para la Evaluación del Desempeño con base en Indicadores Estratégicos y de Gestión (EDIEG) (Unidad de Evaluación de Resultados, 2017).

La evaluación ha sido diseñada y aplicada con el objetivo de **“Evaluar, con base en indicadores estratégicos y de gestión, el desempeño y los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales correspondientes al año 2016 Programas Regionales”**. De manera particular se valoraron cinco ámbitos: orientación a resultados, operación oportuna, cumplimiento de indicadores, presupuesto y aspectos susceptibles de mejora.

Los resultados de la evaluación para los recursos del Ramo 23 Programas Regionales 2016 permiten corroborar que su aplicación fue orientada para mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento; el proceso de entrega y aplicación de los recursos del subsidio¹ federal está debidamente normado, en este sentido, las evidencias documentales permiten corroborar que existe una alineación adecuada entre las responsabilidades de la federación y las del estado de manera clara y congruente.

A partir de los resultados de esta evaluación es posible identificar oportunidades para mejorar la administración y ejecución del recurso en el marco del enfoque de Gestión para Resultados. Dichas oportunidades se ubican, de manera general, en documentar de manera clara y oficial tanto las orientaciones estratégicas, el diagnóstico y el proceso de aplicación de los recursos; establecer mecanismos para el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados.

¹ Asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general (SHCP-GEQ, 2016).

II. Orientación para resultados

Pregunta 1: ¿El objetivo del Ramo 23 sujeto a evaluación corresponde al establecido en la normatividad?

Respuesta: Si

Valor asignado: 2

El subsidio federal denominado "Programas Regionales" tiene como finalidad "...apoyar al desarrollo regional y fomentar la ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento prioritarios de interés general, que tengan como objetivo el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México...". Dicho objetivo se encuentra establecido en los dos convenios para el otorgamiento de subsidios con cargo a la asignación prevista en el renglón de otras Provisiones Económicas del Ramo General 23 en el Anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, celebrados entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro, representados por el Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Secretario de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (SHCP-GEO, 2016).

En la documentación entregada por la Dirección de Gasto Social (DGS) de la Secretaría de Planeación y Finanzas no se identificó información relativa al programa presupuestario estatal financiado con los recursos del subsidio federal evaluado, por lo que no fue posible verificar la congruencia entre el objetivo de propósito del programa y el establecido en los respectivos convenios que norman la aplicación del recurso en el estado de Querétaro.

Pregunta 2: ¿Cuál es el resultado esperado en la población objetivo/área de enfoque derivada de la aplicación del recurso sujeto a evaluación?

Respuesta: Descriptiva

Valor asignado: 1

La DGS respondió en el cuestionario para la evaluación (Dirección de Gasto Social.- SPyF, 2017)el *"Impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía."* como una parte del objetivo que se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el Eje Rector 4 México Próspero, en la estrategia 4.2.5 (Gobierno de la República, 2017).

De acuerdo con la finalidad u objetivo establecidos para el recurso en los dos convenios el resultado esperado sería el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas y sus municipios, por lo que el presupuesto destinado para la proyectos de infraestructura pública y su equipamiento podría constituir el área de enfoque en la que se esperaría un resultado (una mejora) con la aplicación de los recursos federales.

Asimismo y conforme al destino de los recursos (proyectos de infraestructura y su equipamiento) el resultado esperado podría establecerse como el mejoramiento del equipamiento e infraestructura, ya sea a nivel estatal, municipal o de localidad.

Como se especificó en la respuesta de la pregunta 1, en las evidencias entregadas por la DGS no se identificó el programa presupuestario estatal con fuente de financiamiento del subsidio federal evaluado, razón por la que no se pudo valorar la congruencia del objetivo del mismo con la normatividad establecida para el recurso.

Pregunta 3: ¿A cuáles objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 y del Programa Presupuestario al que contribuyó el recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación?

Respuesta: Descriptiva

Valor asignado: 1

La Dirección de Gasto Social (DGS) de la Secretaría de Planeación y Finanzas establece como objetivos de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Gobierno de la República, 2017):

PND.- Eje rector 4.- México prospero.- estrategia 4.2.5 “Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.

4.9.1 “Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.”

Cabe señalar que las estrategias de alineación descritas anteriormente están incluidas en el numeral 1 de los “Antecedentes” de los dos convenios celebrados con la entidad para el otorgamiento de los subsidios objeto de la presente evaluación.

Respecto de la alineación del recurso evaluado con el Plan Estatal de Desarrollo (PED) (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2017) en el citado cuestionario de la evaluación se estableció:

“Eje rector 3.- Querétaro con Infraestructura para el Desarrollo.- Impulsar la conectividad y competitividad entre las regiones desarrollando la infraestructura y el equipamiento que incidan la mejora de las condiciones de vida de los Queretanos.”

Asimismo, en el reporte publicado de “Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios” del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 (SHCP, 2017), se establece para el programa presupuestario “U022 Programas Regionales” del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas:

Cuadro 1. PEF 2016. Alineación del programa presupuestario U022 Programas Regionales

ALINEACIÓN Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
Metas Nacionales 4 México Próspero Objetivo de la Meta Nacional 1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional 3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades
Programa Sectorial o Transversal 6 Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo Objetivo del Programa Sectorial o Transversal 4 Impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas.

Fuente: SHCP. PEF 2016. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Generales>.

Respecto a la alineación se observa que en el caso del PND se omite el nivel de objetivo al pasar del eje rector a la estrategia, siendo que la pregunta del cuestionario hace referencia al objetivo que contribuye el recurso. En el caso de la alineación con el PED la respuesta se queda a nivel de eje rector, por lo que se observa en ambos casos incompleta la respuesta. Finalmente, la alineación establecida por la SHCP contempla el ejercicio eficiente de recursos que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios que para el recurso evaluado correspondería a aquellos orientados a incrementar la infraestructura y su equipamiento para impulsar el desarrollo social y económico de las entidades y sus municipios. Se pudo observar que dependiendo de la alineación adoptada para el recurso se puede definir la población o área de enfoque que se atiende.

Pregunta 4: ¿Cuál es la población objetivo o el área de enfoque que se debe atender con el recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación? La respuesta debe incluir la cuantificación de la misma.

Respuesta: Descriptiva

Valor asignado: 0

En este caso la DGS o responsable de la administración del recurso evaluado en la entidad hace referencia al objetivo o finalidad del recurso establecido en la normatividad "Apoyar el desarrollo regional y fomentar la ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento prioritarios de interés general, que tengan como objetivo el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.". No obstante, se omite la definición de la población objetivo o área de enfoque que se desprendería del objetivo antes descrito.

En las evidencias documentales recibidas para la evaluación no se dispone de una definición y cuantificación del área de enfoque definida a partir de lo establecido en la normatividad del recurso evaluado.

Como se mencionó anteriormente la definición de la población objetivo o área de enfoque puede definirse para la entidad en función de los objetivos, estrategias y/o líneas de acción del PND y PED a los cuales contribuye el subsidio federal "Programas Regionales" o bien en función de la alineación del programa estatal para el cual constituye una fuente de financiamiento.

Pregunta 5: ¿Se cuenta con un diagnóstico del problema que se planea resolver con el recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación?

Respuesta: No

Valor asignado: 0

La respuesta de la DGS es que no Aplica, ya que la asignación de los recursos corresponde a la SHCP. Si bien puede ser que no exista un diagnóstico específico para el subsidio evaluado, puede existir para el problema o situación vinculada con la población o área de enfoque a la que se destinan los recursos en la entidad.

Las evidencias para la evaluación entregadas por DGS carecen de algún documento que incluya un diagnóstico de la problemática que se atiende con los bienes o servicios entregados financiados con el subsidio federal de Programas Regionales.

III. Operación oportuna del recurso del ramo 23 sujeto a evaluación

Pregunta 6: ¿Cuáles bienes y servicios públicos se entregan aplicando el recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación?

Respuesta: Descriptiva

Valor asignado: 2

Proyectos de equipamiento e infraestructura (66) descritos en los anexos de los convenios, así como en reporte de gestión de proyectos del Sistema de Formato Único (SFU) (SHCP, 2017) agrupados en las siguientes categorías:

- I. **Infraestructura municipal y urbana.** (construcción de arco techos, cancha deportiva, edificio delegacional, cultural y deportivo, rehabilitación de espacios públicos). (25)
- II. **Pavimentación, urbanización y mejoramiento de vialidades y calles.** (19)
- III. **Infraestructura educativa.** (construcción de arco techos en escuelas) (16)
- IV. **Rehabilitación de caminos rurales.** (6)

Tales proyectos incrementan la infraestructura y equipamiento de 53 localidades en 12 de los 18 municipios de la entidad.

Los bienes entregados corresponden con el objetivo establecido en los convenios que establecen que los subsidios de "Programas Regionales" tienen como finalidad "...el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios..."

No obstante que en la documentación entregada por la DGS no se encuentra un diagnóstico que describa la problemática que se atiende con los recursos evaluados en los "Antecedentes" de los convenios se hace referencia a que "La política de desarrollo



SECRETARÍA
DE LA CONTRALORÍA

UNIDAD DE
EVALUACIÓN DE RESULTADOS

regional tiene como propósito el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país, con el fin de que los tres órdenes de gobierno contribuyan al crecimiento de la actividad económica y la creación de empleos...” por lo que en términos generales se puede considerar que los bienes entregados son congruentes con dicha política pública.

Pregunta 7: ¿Existe un proceso oficial que describa la entrega y aplicación del recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación?

Respuesta: Si

Valor asignado:

El proceso que describe el flujo general de los recursos financieros y la producción de bienes que se entregan con recursos de Programas Regionales 2016 inicia con la aprobación de los mismos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Con base en los dos convenios que establecen "...la forma y términos para la transferencia, aplicación,...de los recursos federales...con cargo a Programas Regionales..." que celebran por una parte, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por la otra, el Estado Libre y Soberano de Querétaro (SHCP-GEQ, 2016); la Normatividad para la Administración y Ejercicio del Presupuesto Autorizado para Obras y Acciones emitido el 31 de enero de 2014 (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2014) y el Manual de Procedimientos de la Dirección de Obra Pública y Gasto Social (Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2014) es posible identificar, de manera general, el proceso que describe la entrega y aplicación del recurso evaluado.

De acuerdo a las evidencias documentales señaladas, en dicho flujo están involucradas tres instancias: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP); la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) a través de la Dirección de Obra Pública y Gasto Social (DOPGS) y los Entes Ejecutores -los cuales son órganos que pueden pertenecer, dependiendo del recurso o destino que se trate, a cualquier orden de gobierno-. Para el caso de Programas Regionales 2016 las instancias ejecutoras de los recursos fueron la Comisión Estatal de Infraestructura, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, entidad y dependencia del Poder Ejecutivo respectivamente; así como los municipios de: Amealco de Bonfil, Arroyo Seco,

Cadereyta de Montes, Corregidora, Ezequiel Montes, Jalpan de Serra, El Marqués, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín y San Juan del Río.

El flujo inicia a partir de la publicación en el PEF del año fiscal correspondiente que es el instrumento a través del cual se da a conocer a las entidades federativas los montos aprobados para el Ramo 23.

Paralelamente la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo de Querétaro realiza el procedimiento de aprobación del recurso destinado a inversiones, entre el que se encuentra el correspondiente a Programas Regionales; así como cada ejecutor elabora su programa anual de obra.

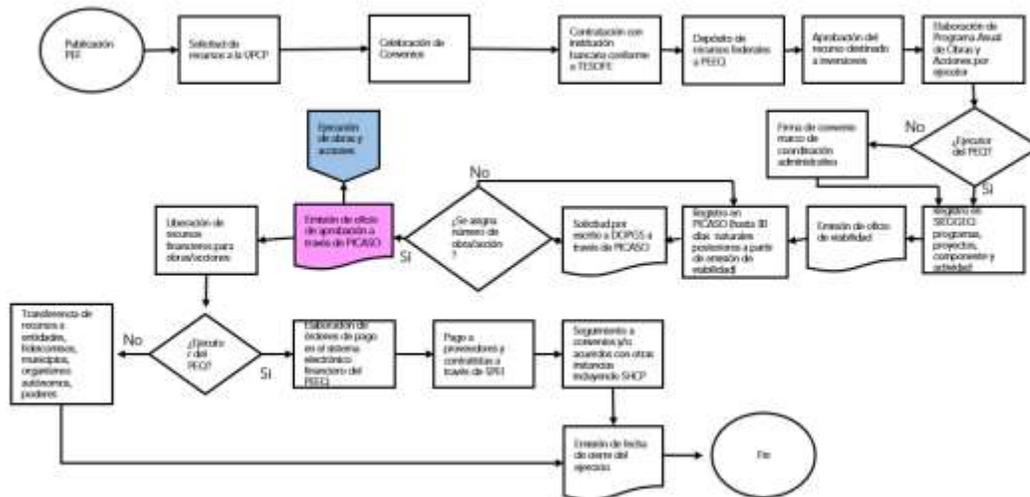
Los ejecutores del sector central del Poder Ejecutivo realizan el registro en el Sistema de Información Estratégica y de Gestión del Gobierno del Estado de Querétaro (SIEGGEQ) y en el Programa Integral de Control, Aprobación y Seguimiento de Obra (PICASO) la DOPGS, valora la disponibilidad del recurso para el proyecto solicitado y, en caso de proceder, lo aprueba. A partir de esta actividad el ente ejecutor inicia su proceso de licitación de obras y coordina en su totalidad la ejecución de las mismas.

En el caso de que los ejecutores no pertenezcan al sector central del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro la Normatividad establece (Artículo 8) que en este caso los municipios que pretendan ejercer recursos, deberán suscribir, previamente con el Poder Ejecutivo del Estado, un "Convenio Marco de Coordinación Administrativa de Ejecución en Materia de Obra Pública y/o Acciones".

Cabe señalar que no se dispuso de evidencia documental relativa a dichos convenios, así como a los manuales de organización y/o procedimientos de cada ente ejecutor involucrado.

La consulta de la normatividad permitió elaborar el siguiente Diagrama de Flujo que permite describir clara y ordenadamente el proceso de entrega y aplicación del recurso, tal como se muestra a continuación:

Diagrama de flujo de entrega y aplicación subsidios de Ramo 23, 2016



Fuente: Unidad de Evaluación de Resultados, elaboración propia con base en Lineamientos de operación del Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad; el Convenio para el otorgamiento de subsidios con cargo al Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad que celebran por una parte, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por la otra, el Estado Libre y Soberano de Querétaro, el 28 de junio de 2016; la Normatividad para la Administración y Ejercicio del Presupuesto Autorizado para Obras y Acciones emitido el 31 de enero de 2014, y el Manual de Procedimientos de la Dirección de Obra Pública y Gasto Social, publicado el 2 de enero de 2014. Julio, 2017.

Pregunta 8: ¿El recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación se transfiere en tiempo y forma a las instancias ejecutoras?

Respuesta: Sí

Valor Asignado: 2

En la cláusula "TERCERA.- CUENTA BANCARIA.-" en los dos convenios citados se establece: "'LA ENTIDAD FEDERATIVA', a través de la Secretaría de Finanzas y Administración o su equivalente, se obliga a administrar los recursos federales transferidos y sus rendimientos financieros, únicamente en 'LA CUENTA', por lo que no se podrán traspasar a otras cuentas, salvo cuando la instancia ejecutora sea un municipio...la Secretaría de Finanzas, se obliga a transferir los recursos depositados en 'LA CUENTA', en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la recepción de los mismos..."

Como ya se hizo referencia en la respuesta a la pregunta siete, 11 municipios fungieron como ejecutores de los recursos de Programas Regionales 2016, por lo que la DGS incluyó en las evidencias documentales proporcionadas los oficios de notificación al Titular de la UPCP de la SHCP de las transferencias en tiempo y forma de los recursos a los municipios, así como los respectivos comprobantes de transferencias interbancarios.

IV. Seguimiento y Evaluación de Resultados

Pregunta 9: ¿El recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación, cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) asociada a éste así como un documento en donde se programen las metas para su cumplimiento?

Respuesta: No

Valor asignado: 0

La respuesta de la DGS es que dicha pregunta no aplica al recurso evaluado, sin embargo, derivado de que no se dispone de un programa estatal cuya fuente de financiamiento en 2016 haya correspondido a los recursos procedentes del Ramo 23 "Programas Regionales" no se tiene una MIR que dé cuenta de sus alcances en los ámbitos estratégicos y de gestión. Cabe mencionar que a nivel federal la SHCP ha definido indicadores para los cuatro niveles de objetivo de la MIR para el programa presupuestario "U022 Programas Regionales". En el cuadro 2 se presenta la información disponible para dichos indicadores.

Cuadro 2. Indicadores de resultados de Programas Regionales

NIVEL: Fin
<p>OBJETIVO: Contribuir a impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr y preservar el equilibrio de sus finanzas públicas, mediante el incremento de recursos para infraestructura</p>
<p>DENOMINACIÓN: Mejora de la calidad crediticia estatal acumulada</p>
<p>MÉTODO DE CÁLCULO: Sumatoria del Indicador de Evolución de Calidad Crediticia de la entidad a la entidad 32.</p>
<p>UNIDAD DE MEDIDA: Otra-Índice</p>
<p>TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA: Estratégico - Eficacia - Anual</p>
<p>META ANUAL PROGRAMADA: No Disponible</p>

NIVEL: Propósito
<p>OBJETIVO: Las entidades federativas incrementan sus recursos para invertir en infraestructura por las transferencias del fondo</p> <p>DENOMINACIÓN: Porcentaje de inversión en infraestructura</p> <p>MÉTODO DE CÁLCULO: (monto total destinado a la inversión en capital físico en las entidades federativas/ ingreso total de las entidades federativas)*100</p> <p>UNIDAD DE MEDIDA: Porcentaje</p> <p>TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA: Estratégico - Eficacia - Anual</p> <p>META ANUAL PROGRAMADA: 100</p>
NIVEL: Componente
<p>OBJETIVO: Porcentaje de recursos convenidos con las entidades federativas</p> <p>DENOMINACIÓN: Porcentaje de recursos convenidos con las entidades federativas</p> <p>MÉTODO DE CÁLCULO: (monto de recursos transferidos a las entidades federativas/monto total de recursos asignados al programa)*100</p> <p>UNIDAD DE MEDIDA: Porcentaje</p> <p>TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA: Gestión - Eficacia - Anual</p> <p>META ANUAL PROGRAMADA: 80</p>
NIVEL: Actividad
<p>OBJETIVO: Ministración en tiempo de recursos del fondo</p> <p>DENOMINACIÓN: Porcentaje de recursos entregados en tiempo.</p> <p>MÉTODO DE CÁLCULO: (Monto de recursos transferidos en el periodo t/monto de recursos programados a transferir en el periodo)*100</p> <p>UNIDAD DE MEDIDA: Porcentaje</p> <p>TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA: Gestión - Eficacia - Anual</p> <p>META ANUAL PROGRAMADA: 80</p>

Fuente: SHCP. PEF 2016. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Generales>.

Pregunta 10: ¿Las metas de los indicadores estratégicos y de gestión fueron cumplidas de acuerdo a lo programado?

Respuesta: No

Valor asignado: 0

No se dispuso de evidencia documental que sustente la existencia de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) asociada al ejercicio y aplicación de los recursos ministrados al Estado de Querétaro procedentes del Ramo 23 Programas Regionales 2016.



Pregunta 11: ¿Los indicadores estratégicos y de gestión cuentan con las fichas técnicas que les corresponden?

Respuesta: No

Valor asignado: 0

No se dispuso de evidencia documental que sustente la existencia de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) asociada al ejercicio y aplicación de los recursos ministrados al Estado de Querétaro procedentes del Ramo 23 Programas Regionales 2016.

Pregunta 12: ¿Cada una de las variables que se utilizan para la estimación de los indicadores estratégicos y de gestión cuenta con una bitácora para su cálculo?

Respuesta: No

Valor asignado: 0

No se dispuso de evidencia documental que sustente la existencia de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) asociada al ejercicio y aplicación de los recursos ministrados al Estado de Querétaro procedentes del Ramo 23 Programas Regionales 2016.

V. Presupuesto

Pregunta 13: ¿Existe información financiera que describa el comportamiento histórico del recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación para el periodo 2013-2016 de acuerdo a lo "Autorizado", "Modificado", "Devengado" y "Ejercido"?

Respuesta: Sí

Valor asignado: 2

En el Cuadro 3 se muestra la información financiera proporcionada por la DGS:

Cuadro 3. Programas Regionales. Montos de recursos en momentos contables, 2013-2016

Ejercicio fiscal	Autorizado	Modificado	Devengado	Ejercido
2013	283,100,469.00	283,100,469.00	261,908,707.00	261,908,707.00
2014	198,399,847.19	198,510,414.00	198,510,414.00	198,510,414.00
2015	0	0	0	0
2016	235,931,381.86	235,931,381.86	180,269,533.00	180,269,533.00

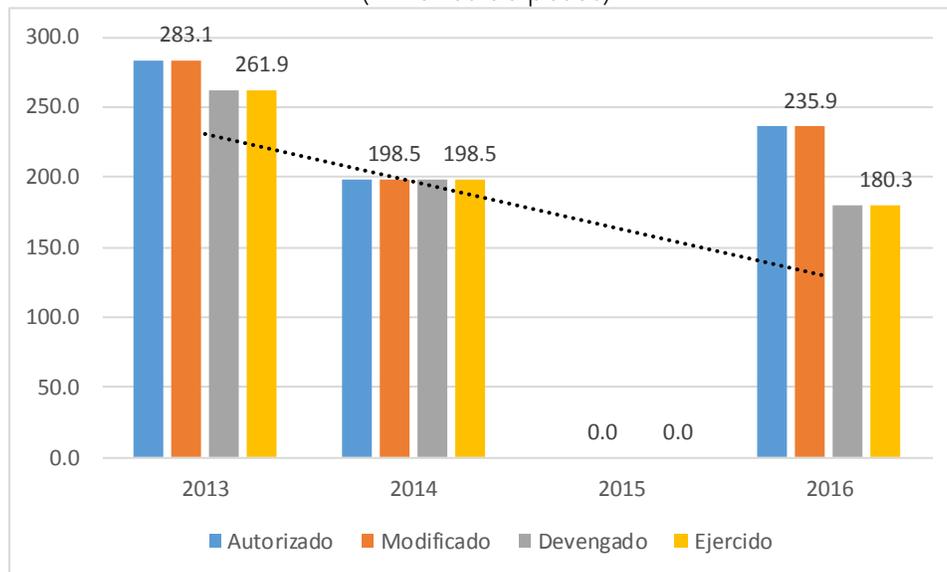
Fuente: Elaborado con base en información proporcionada por la Dirección de Gasto Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

La información financiera histórica para el recurso correspondiente a Programas Regionales muestra que el monto "modificado" en 2016 representó un decremento de 47.17 millones de pesos, equivalente a una disminución de 16.6% con respecto al recurso de 2013, siendo el monto total "modificado" en 2016 de 235'931,381.86 (Doscientos treinta y cinco millones novecientos treinta y un mil trescientos ochenta y un 86/100 m.n.). Cabe señalar que para el ejercicio 2015 el estado de Querétaro no recibió recursos procedentes de este subsidio federal.

En el periodo que se analiza, no se muestran diferencias en los montos del recurso de Programas Regionales entre el "Autorizado" y "Modificado" (Gráfica 1).

Con respecto al “Modificado” y “Ejercido”, no se presentaron diferencias entre los montos para el recurso del 2014; para 2013 se estimó en una diferencia de \$21’191,762.00 (Veintiún millones ciento noventa y un mil setecientos sesenta y dos 00/100 m.n.); mientras que para el año 2016 la diferencia ascendió a 55.6 millones.

Gráfica 1. Estado de Querétaro. R23 Programas Regionales, 2013-2016
Monto autorizado, modificado, devengado y ejercido
(Millones de pesos)



Fuente: Unidad de Evaluación de Resultados con base en información financiera entregada por la Dirección de Gasto Social, julio 2017.

Pregunta 14: ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto “Devengado” y “Ejercido” vs. “Modificado”?

Respuesta:

Valoración:

$$\text{Porcentaje de Presupuesto Devengado} = \frac{\$180'269,533.00}{\$235'931,381.86} * 100 = 76.40761122$$

Aplicando los valores obtenidos del reporte del Sistema de Formato Único entregado por la DGS se tiene un 76.4% de avance financiero respecto del presupuesto modificado (SHCP, 2017). Conforme a lo establecido en los calendarios de ejecución anexos a los convenios, los recursos estarían ejerciéndose hasta los meses de abril y mayo de 2017 por lo que no se puede inferir un subejercicio de los recursos. Asimismo la DGS respondió en el cuestionario que Programas Regionales 2016 se encontraba aún en ejecución (Dirección de Gasto Social.- SPyF, 2017) .

Pregunta 15: ¿Cuál es la relación costo-efectividad del Recurso del Ramo 23 sujeto a evaluación?

Respuesta: Descriptiva

Valor asignado: 0

El valor para el costo-efectividad del recurso del Ramo 23 Programas Regionales 2016, no es posible calcularlo debido a que las variables correspondientes a la población/área de enfoque "objetivo" y "atendida", no se definen y cuantifican en algún documento tal como se expresó en la Sección 1: Orientación a Resultados.

VI. Seguimiento de Recomendaciones de Evaluaciones Realizadas

Pregunta 16: ¿Se realizó una evaluación para el Recurso del Ramo 23 para el año 2014?

Respuesta: Sí

Valor asignado:

La DGS contestó afirmativamente la pregunta, señalando que “La información correspondiente a la evaluación del periodo 2014 y anteriores se realizó a través de la plataforma de ASM 2014.” no obstante, no se entregó una evidencia documental que la sustente.

Mediante consulta del Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro se pudo verificar la inclusión de la evaluación de Programas Regionales en el *Plan Anual de Evaluaciones 2014* (Unidad de Evaluación de Resultados, 2017), asimismo, en dicho sitio web se pudo descargar el documento “*Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*” en las páginas 48 a 56 se publican los resultados de la evaluación 2014, correspondiente al ejercicio fiscal 2013.

Pregunta 17: ¿Se elaboró el programa de aspectos susceptibles de mejora correspondiente?

Respuesta: No

Valor asignado: 0

La DGS contestó afirmativamente la pregunta, señalando que "La información correspondiente a la evaluación del periodo 2014 y anteriores se realizó a través de la plataforma de ASM 2014." no obstante, no se entregó una evidencia documental que la sustente.

Pregunta 18: ¿Cuáles son los principales avances alcanzados a partir de las recomendaciones hechas derivadas de las evaluaciones?

Respuesta: No aplica

Valor asignado: 0

La DGS contestó afirmativamente la pregunta, señalando que "La información correspondiente a la evaluación del periodo 2014 y anteriores se realizó a través de la plataforma de ASM 2014." no obstante, no se entregó una evidencia documental que la sustente.

VII. Hallazgos

Orientación a resultados

1. El objetivo o finalidad del subsidio Ramo 23 Programas Regionales se establece en los convenios para el otorgamiento de dicho recurso federal como: "...apoyar al desarrollo regional y fomentar la ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento prioritarios de interés general, que tengan como objetivo el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México...".
2. Este recurso federal durante el ejercicio fiscal de 2016 constituyó una fuente de financiamiento de 66 proyectos de inversión para los cuales no se logró identificar el programa o programas a los que están asociados.
3. El resultado esperado en la población objetivo /área de enfoque se ha establecido por la instancia administradora de los recursos en la entidad como el "Impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía." a partir de los antecedentes incluidos en los convenios firmados con la federación.
4. La alineación definida en el cuestionario de la evaluación por la Dirección de Gasto Social para el subsidio evaluado para el PND 2013-2018 corresponde al Eje rector 4.- México prospero.- y a las estrategias 4.2.5 y 4.9.1. En el caso del Plan Estatal de Desarrollo Querétaro 2016-2021 la alineación se presenta a nivel de objetivo de gobierno del Eje rector 3.- Querétaro con Infraestructura para el Desarrollo.
5. El estado no dispone de un documento oficial que incluya un diagnóstico en el que se plantee la problemática que se atiende y se defina con precisión el área de enfoque (incluida su cuantificación) beneficiaria de los recursos del subsidio de

Programas Regionales de manera que se puedan definir los objetivos y alcances esperados de la aplicación de los recursos durante el ejercicio fiscal 2016.

Operación oportuna del recurso del ramo 23 sujeto a evaluación

1. Durante el ejercicio 2016 se financiaron 66 proyectos de infraestructura que incrementan la infraestructura y equipamiento de 53 localidades en 12 de los 18 municipios de la entidad.
2. Se dispuso de información que permitió elaborar un diagrama de flujo del proceso oficial de los recursos de la evaluación a nivel del ente administrador (DGS), sin embargo, no se contó con evidencia documental relativa a los convenios establecidos entre el Poder Ejecutivo del Estado y los municipios conforme lo establece la normatividad estatal, así como a los manuales de organización y/o procedimientos de cada ente ejecutor involucrado.
3. Con base en las evidencias documentales entregadas por la DGS se pudo corroborar la oportunidad en la transferencia de los recursos a los municipios ejecutores.

Seguimiento y evaluación de resultados

1. Para el Ramo 23 Programas Regionales 2016, no se identificó evidencia documental que permita verificar que existe una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) asociada al subsidio federal o de algún programa estatal financiado con dichos recursos. Vinculado a esta situación tampoco fue posible identificar, basado en la MIR, indicadores estratégicos y de gestión, metas, cumplimiento de las mismas, fichas técnicas y bitácoras de cálculo.
2. A nivel federal se han definido "Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios" para Programas Regionales, pero la responsabilidad de reporte es de la SHCP.

Presupuesto

1. La evolución 2013-2016 de los recursos de Programas Regionales muestra una disminución en el monto de presupuesto modificado en 2016 respecto de 2013 de aproximadamente 47 millones de pesos lo que significó un decremento de 16.6%, asimismo, se observó que el estado de Querétaro no recibió en 2015 recursos de este subsidio federal.
2. El porcentaje de presupuesto devengado o ejercido al primer trimestre de 2017 fue de 76.4. Conforme a lo establecido en los calendarios de ejecución anexos a los convenios, los recursos estarían ejerciéndose hasta los meses de abril y mayo de 2017 por lo que no se puede inferir un subejercicio de los recursos.
3. Debido a que no se tiene identificada la población o el área de enfoque para el subsidio federal Programas Regionales no fue posible calcular la relación costo-efectividad.

Seguimiento de recomendaciones de las evaluaciones realizadas

1. Mediante consulta del Portal de Transparencia del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro se pudo verificar la inclusión de la evaluación de Programas Regionales en el Plan Anual de Evaluaciones 2014 así como la inclusión de los resultados de dicha evaluación en el formato establecido por el CONAC "Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas".

VIII. Conclusiones

1. La normatividad del recurso evaluado tiene claramente definido el objetivo que se persigue con la aplicación de los recursos y es totalmente congruente con el destino de los mismos en la entidad federativa, sin embargo, no se pudo verificar su correspondencia con los objetivos de los programas estatales y/o municipales para los que constituye una fuente de financiamiento.
2. Es necesario clarificar dentro del marco de la planeación estatal el resultado esperado de la aplicación de los recursos de Programas Regionales, así como su relación y complementariedad con otras fuentes de financiamiento ya sean federales o estatales.
3. La contribución de los objetivos del recurso evaluado con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Plan Estatal Querétaro 2016-2021 difiere de la planteada por la SHCP en el Presupuesto de Egresos 2016, no obstante, una u otra opción de alineación permitirán al estado plantear los objetivos e indicadores asociados a la medición de los resultados y de los procesos de gestión implícitos en la producción de los bienes entregados.
4. La diversidad de proyectos a los que se pueden destinar los recursos representa un reto para generar un diagnóstico de las situaciones o problemas que se busca resolver o atender para los diversos ámbitos geográficos del Estado de Querétaro.
5. El destino de los recursos de Programas Regionales 2016 se orientaron a la ejecución de 66 Proyectos de infraestructura que incluyeron: construcción de arco techos en espacios públicos e instituciones educativas, cancha deportiva, edificio delegacional, cultural y deportivo, rehabilitación de espacios públicos, pavimentación, urbanización y mejoramiento de vialidades, calles y rehabilitación de caminos rurales.

6. Se dispone de un marco normativo para la administración de los subsidios federales de Programas Regionales en el Estado, no obstante con las evidencias documentales disponibles, no fue posible verificar los procesos de ejecución de los proyectos financiados que permitan identificar áreas de oportunidad para optimizar los procesos de gestión.
7. Las evidencias documentales aportadas por la DGS no permiten establecer la asociación de los subsidios federales de Ramo 23 Programas Regionales como una fuente de financiamiento de algún programa presupuestario estatal por lo que no se logró identificar una Matriz de Indicadores para Resultados que contenga indicadores (con metas establecidas, fichas técnicas, así como de bitácora de cálculo) que permitan valorar los resultados alcanzados con la aplicación de los recursos, así como de los procesos de gestión necesarios para la producción de los bienes y/o servicios entregados.
8. La información financiera 2016 del presupuesto "modificado" muestra una disminución de 47 millones (16.6%) con respecto al monto en 2013. Al concluir el primer trimestre de 2017 se habían devengado y ejercido 180.26 millones de pesos de los 235.93 asignados a la entidad. Asimismo, el porcentaje de presupuesto devengado al primer trimestre de 2017 era de 76.4%. Conforme a lo establecido en los calendarios de ejecución anexos a los convenios, los recursos estarían ejerciéndose hasta los meses de abril y mayo de 2017 por lo que no se puede inferir un subejercicio de los recursos.
9. La relación costo-efectividad para los recursos de "Programas Regionales 2016" no se pudo calcular debido a que no se tiene definida y cuantificada la población o área de enfoque "objetivo" y "atendida" para este subsidio federal.
10. El recurso evaluado dispone de una evaluación realizada en el año 2014, sin embargo, no implementó un programa de aspectos susceptibles de mejora para atender las recomendaciones derivadas de dicha evaluación.

IX. Análisis FODA

Fortalezas

1. El objetivo del subsidio posibilita una amplia gama de destinos de inversión de los recursos de Ramo 23 Programas Regionales que permiten al estado contar con recursos adicionales para ser orientados a las prioridades de establecidas en la política de desarrollo del Poder Ejecutivo.
2. El destino de los recursos en el estado de Querétaro (proyectos de infraestructura y equipamiento) está directamente vinculado a los objetivos planteados en los antecedentes de convenios establecidos con la federación para el otorgamiento de subsidios de ramo 23 Programas Regionales 2016.

Debilidades

1. Con base en las evidencias documentales provistas por la DGS no se visualiza un documento que muestre una definición programática para el subsidio, que incluya una vinculación a los objetivos del desarrollo estatal y que esté orientada a resultados.
2. Indefinición de objetivos, indicadores y metas que permitan medir los procesos de gestión del ejercicio de los recursos, así como del proceso de producción de los bienes y servicios financiados y de los resultados obtenidos derivados de la aplicación de los recursos.
3. Los documentos proporcionados fueron insuficientes para construir el proceso de la cadena de valor público del recurso evaluado, particularmente en lo correspondiente a los entes ejecutores (SDUOP, CEI y municipios).
4. Inexistencia de mecanismos o instrumentos para recabar información de entes ejecutores que no pertenecen al sector central del Poder Ejecutivo que permita

conocer los resultados obtenidos de la aplicación del subsidio federal “Programas Regionales 2016”.

Oportunidades

1. Los recursos de Ramo 23 Programas Regionales permiten potenciar la inversión en la entidad y sus municipios para fomentar el desarrollo regional que favorezcan la generación de empleo y mejora en las condiciones de vida de los queretanos.

Amenazas

1. El no generar información que permita evaluar el subsidio federal con criterios de eficacia, eficiencia, calidad y economía constituye una limitante para cumplir cabalmente con la normatividad establecida para el ejercicio de los recursos públicos federales en materia de transparencia y rendición de cuentas.
2. La inexistencia de información del desempeño de Programas Regionales con base en indicadores estratégicos y de gestión no permite mejorar los procesos de gestión así como conocer la contribución de la aplicación de los recursos a los objetivos para los cuales son destinados.

XI. Recomendaciones

1. Elaborar un documento con base programática para el subsidio federal que permita identificar la población o área de enfoque que se atenderá, los objetivos del recurso en el estado vinculado a las estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo, y en su caso, con programas sectoriales o presupuestarios específicos.
2. Definir indicadores estratégicos o de gestión dentro de una MIR ya sea específica para el subsidio o de manera complementaria en las MIR de los programas para los que constituya una fuente de financiamiento.
3. Implementar instrumentos y mecanismos que contribuyan al reporte de cada ejecutor de los recursos de Programas Regionales sobre los resultados obtenidos de su aplicación, así como de la oportunidad en el ejercicio de los recursos y en la entrega de los bienes o servicios a la población o área de enfoque.
4. Implementar un mecanismo oficial para hacer del conocimiento de los entes ejecutores las fechas de reporte, compromisos contraídos conforme a los convenios establecidos con la federación, así como de las obligaciones a las que están sujetos en términos de transparencia y rendición de cuentas.
5. Elaborar un programa de aspectos susceptibles de mejora al cual se le dé puntual seguimiento, que sea coordinado por la dependencia administradora de los recursos del subsidio federal y en el que se involucre de manera activa y comprometida a los entes ejecutores.

XII. Referencias

- Dirección de Gasto Social.- SPyF. (2017). Cuestionario para la evaluación del desempeño con base en indicadores estratégicos y de gestión, 2016 para los recursos federales del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.
- Gobierno de la República. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Obtenido de <http://pnd.gob.mx/>
- Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. (30 de mayo de 2014). Manual de Procedimientos de la Dirección de Obra Pública y Gasto Social. Santiago de Querétaro, Querétaro.
- Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. (2017). Obtenido de http://www.queretaro.gob.mx/BS_ped16-21/
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (31 de Enero de 2014). Normatividad para la Administración y Ejercicio del Presupuesto Autorizado para Obras y Acciones. Santiago de Querétaro, Querétaro.
- SHCP. (31 de Marzo de 2017). Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. *Gestión de Proyectos. Primer Trimestre 2017*. México.
- SHCP. (2017). *PEF 2016*. Obtenido de <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Generales>
- SHCP-GEO. (julio-septiembre de 2016). Convenios para el otorgamiento de subsidios que celebran el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro. México.
- Unidad de Evaluación de Resultados. (5 de Enero de 2017). *Términos de Referencia para la Evaluación del Desempeño con base en Indicadores Estratégicos y de Gestión para el año 2016. Ramo 23 Provisiones Salariales y .* Querétaro, Querétaro, México.
- Unidad de Evaluación de Resultados. (2017). *Transparencia*. Obtenido de Ley General de Contabilidad Gubernamental: <https://goo.gl/dQsqbN>