

**Tecso**

# fORTALECE



**Evaluación específica del cumplimiento normativo de los Fondos Federales, para el ejercicio fiscal 2017, FORTALECE.**

**Monterrey, Nuevo León.**



**Nombre de la evaluación:**

Evaluación Específica del cumplimiento normativo de los Fondos Federales, para el ejercicio fiscal 2017. FORTALECE.

**Presidente Municipal**

Lic. Adrián E. de la Garza Santos

**Fecha de inicio de la evaluación:**

08 de mayo de 2018

**Fecha de término de la evaluación:**

05 de agosto de 2018

**Responsable de la evaluación:**

Aida María Flores Moya

**Unidad Administrativa:**

Dirección de Planeación y Evaluación del Desempeño de la Contraloría Municipal

**Principales colaboradores:**

Diana Delgado Garza  
Alfonso Ramos Marroquín  
David Benjamín Rodríguez Esparza  
Luis Felipe Bernal Rodríguez  
Daniel Luna Villanueva  
Alejandra M. González García  
Edgar Daniel Sanz Flores

**Instancia Evaluadora:**

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

**Coordinador de la evaluación:**

Víctor Manuel Fajardo Correa

**Principales colaboradores:**

Nancy Paola Hernández Clavijo  
Lorena Gutiérrez Ugalde  
Erika Barrero Contreras

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción.....   | 5  |
| 1. Caracterización del Recurso: Ramo 23. ....   | 9  |
| 1.1 Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas.....   | 9  |
| 1.2 Sobre el FORTALECE .....  | 16 |
| 2. Estructura Normativa del Ramo 23. -FORTALECE.....  | 17 |
| 2.1 Lineamientos de Operación Fondo para el Fortalecimiento de la<br>Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE), 2017..... | 22 |
| 2.1.1 Objeto del FORTALECE .....  | 22 |
| 2.1.2 Principales Reglas identificadas en cuanto al uso de los Recursos .....   | 23 |
| De los Proyectos Susceptibles de Apoyo.....   | 23 |
| De la disposición y aplicación de los recursos.....   | 23 |
| Del Informe de la ejecución de proyectos .....  | 24 |
| De Transparencia y rendición de cuentas .....   | 25 |
| 3. Cumplimiento Normativo en cuanto al uso y destino de los recursos del<br>FORTALECE, 2017.....                                | 26 |
| 3.1 Presupuesto y obras realizadas con FORTALECE, 2017 .....  | 26 |
| 3.2 Operación y resultados .....  | 28 |
| 3.2.1 Cumplimiento normativo en cuanto al uso (Tipo de obras).....  | 29 |
| Objetivo del Fondo.....   | 29 |
| 3.2.2 Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad .....   | 34 |
| 3.3 Análisis de indicadores del PASH.....   | 38 |
| 3.4 Evaluación, Transparencia y Rendición de Cuentas.....   | 40 |
| 3.4.1 Evaluación .....  | 40 |
| 3.4.2 Transparencia y Rendición de Cuentas.....   | 41 |
| 4. Conclusiones .....   | 44 |
| 5. Análisis FODA y Recomendaciones .....  | 47 |
| Fortalezas.....   | 47 |
| Oportunidades .....   | 47 |
| Debilidades.....  | 47 |
| Amenazas .....  | 48 |
| Recomendaciones.....  | 48 |
| Fuentes de Consulta .....   | 50 |

## Índice de cuadros

|   | Pág. |
|---|------|
| Cuadro 1.1 Principales Fondos que conforman el Gasto No Federalizado del Ramo 23. (millones de pesos) | 14   |
| Cuadro 1.2. Principales Fondos que conforman el Gasto Federalizado del Ramo 23. (millones de pesos)   | 15   |
| Cuadro 2.1. Principales ordenamientos jurídicos en materia de asignación de recursos para el Ramo 23. | 19   |
| Cuadro 2.2. Criterios para expedientes técnicos de los proyectos, 2017.                               | 24   |
| Cuadro 3.1. Presupuesto FORTALECE en obras, 2017, Monterrey   | 26   |
| Cuadro 3.2. Inversión por tipo de obras - FORTALECE 2017, Monterrey                                   | 27   |
| Cuadro 3.3. Tipo de obras e Inversión - FORTALECE 2017, Monterrey                                     | 30   |
| Cuadro 3.4. Obras con Cédula de Proyecto, FORTALECE 2017  | 32   |
| Cuadro 3.5. Beneficiarios por tipo de Proyecto - FORTALECE 2017                                       | 35   |
| Cuadro 3.6. Indicador Federal FORTALECE   | 39   |
| Cuadro 3.7. Obras registradas en transparencia presupuestaria del Gobierno Federal                    | 42   |

## Índice de Figuras y mapas

|   | Pág. |
|---|------|
| Figura 1.1. Composición del gasto federalizado              | 13   |
| Figura 3.1. Proceso de Asignación a Ejecución del FORTALECE | 28   |
| Mapa 1. Ubicación parque El Rehilete, Monterrey             | 36   |
| Imagen 1. Fotografías del Parque El Rehilete                | 37   |

## Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; a través de este tiempo, el tema del uso y destino de los recursos ha recibido distintos enfoques, rigiendo actualmente el que plantea un ejercicio de los recursos en relación con el resultado que se espera obtener.

Para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados" (DOF 29-01-2016).

Derivado de este artículo se plantea el problema de cómo determinar que se cumplan las características de este mandato constitucional, es decir, cómo y bajo qué parámetros se miden.

Es así como en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículo 49, se señala que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales será de la siguiente manera:

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la **evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, (DOF 18-07-2016).

Por tanto, la **evaluación de los fondos y sus resultados forma parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**, así como del programa de mejoramiento de la gestión, mismo que a su vez, se articula sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. Ante esto

el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) menciona:

La **evaluación del desempeño** se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, **con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos** públicos federales” (DOF 30-12-2015).

Es decir, la evaluación de los fondos se hará a través de indicadores que determinan el desempeño de los programas, con el objetivo de observar si los recursos se administran conforme a la ley.

En el artículo 111, se concreta más claramente el objetivo de la medición, y se especifica la obligatoriedad para los ejecutores:

[...] permitirá **identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social** del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo **será obligatorio para los ejecutores de gasto**, (DOF 30- 12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en las entidades federativas, en sus fracciones III y IV del artículo 53 señalan que: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley, el cual indica que, la información programática deberá tener la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados;** y

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual. (DOF 18-07-2016).

De no cumplir con la normatividad anteriormente descrita en materia de uso y destino de los recursos, existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Por otra parte, el CONAC en cumplimiento con la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas; en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ Evaluación de Consistencia y Resultados
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ **Evaluación Específica**

Dentro de este contexto legal, entendiendo que las distintas formas de aplicación del gasto se miden a través de distintas evaluaciones, el municipio de Monterrey, Nuevo León, conforme a lo establecido en el numeral décimo sexto de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, consideró en su Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018 el desarrollo de una **Evaluación Específica del cumplimiento normativo de los Fondos Federales, para el ejercicio fiscal 2017. Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE).**

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

#### **Objetivo general:**

Conocer el grado de cumplimiento normativo de la aplicación de los recursos federales, del FORTALECE en el municipio de Monterrey para el ejercicio fiscal 2017, con la finalidad de suministrar información que contribuya a la mejora del ejercicio del gasto público.



## Objetivos específicos:

- ▶ Determinar el grado de cumplimiento en el uso de los recursos según la normatividad aplicable al FORTALECE.
- ▶ Identificar los beneficios obtenidos con el desarrollo de las obras.
- ▶ Establecer recomendaciones para mejorar la focalización y uso de la inversión de los recursos.

El presente documento se compone de cinco capítulos:

El primer capítulo, sobre los **“Antecedentes del Recurso”**, donde se presenta a grandes rasgos en que consiste el Ramo 23. Provisiones salariales y económica y del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE; posteriormente se tiene el segundo capítulo **“Estructura Normativa del Ramo 23. –FORTALECE”**, en este se detalla normatividad específica hacia el Ramo 23, y los Lineamientos que regula la operación de los recursos del FORTALECE.

Luego se desarrolla el capítulo tercero, **“Cumplimiento normativo en cuanto al uso y destino de los recursos del FORTALECE, 2017”**, donde se analiza el cumplimiento normativo referente al uso de los recursos, es decir cumplimiento en cuanto al objeto del FORTALECE, tipo de obras, topes de inversión; así como el cumplimiento en cuanto al desarrollo de evaluaciones, transparencia y rendición de cuentas.

En el penúltimo capítulo se establecen las principales **“Conclusiones”** y, por último, el **“Análisis FODA y Recomendaciones”**, estableciendo las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y las principales *recomendaciones* derivadas del resultado de la evaluación.



## 1. Caracterización del Recurso: Ramo 23.

La evaluación del ejercicio fiscal de un Fondo debe partir del conocimiento y comprensión del contexto y características que lo componen, por lo cual, el presente capítulo se centra en una breve reseña de lo que es el Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas y de la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) como uno de sus fondos, estableciendo como se avanzó en el desarrollo de normatividad para regular el uso de sus recursos.

### 1.1 Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), define Ramo presupuestario como "la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos", (artículo 2, fracción XL). Los ramos se integran en Autónomos, Administrativos, **Generales**, Entidades de Control Directo y Empresas Productivas del Estado y se dividen según su naturaleza programática, pueden ser parte del Gasto Programable o del Gasto No Programable<sup>1</sup>.

En el caso específico de los **ramos generales** estos comprenden recursos asignados para atender propósitos específicos del gobierno federal o derivados de disposiciones legales o de algún mandato expreso de la Cámara de Diputados, o compromisos definidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos, o para formar reservas de gasto destinadas a atender contingencias diversas, o para cubrir obligaciones diversas, (CEPF, 2018).

En el caso de los Ramos Generales, los que se encuentran en el gasto programable son:

- ▶ 19 Aportaciones a la Seguridad Social,
- ▶ **23 Provisiones Salariales y Económicas,**

---

<sup>1</sup> **Gasto Programable** se refiere a las erogaciones que se efectúan a través de programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, para dar cumplimiento a las responsabilidades del Estado determinadas por ley y, por tanto, está vinculado a la operación regular de las instituciones del Gobierno Federal.

**Gasto No Programable** son las erogaciones que se destinan al cumplimiento de compromisos y obligaciones legales o estipulados en el Decreto de Presupuesto de Egresos, tales como la Deuda pública las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, entre otros; es decir, su ejercicio no se vincula a la operación corriente de alguna institución gubernamental específica. (CEFP, 2018).

- ▶ 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y
- ▶ 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

En tanto que los Ramos Generales de gasto no programable son:

- ▶ 24 Deuda Pública,
- ▶ 28 Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios,
- ▶ 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero,
- ▶ 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y
- ▶ 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca

En lo que respecta al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, este cumple prácticamente todas las funciones atribuidas a los ramos generales, salvo las asociadas al cumplimiento de compromisos financieros.

Así, el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, es un instrumento de política presupuestaria que tiene el propósito de integrar, registrar, administrar y dar seguimiento al ejercicio de las provisiones de gasto destinadas a la atención de obligaciones y responsabilidades del Gobierno Federal que, por su naturaleza, no es posible prever en otros ramos administrativos o generales, o cuando su ejercicio sólo es posible por conducto de este Ramo, (PEF, 2017).

Específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para: i) el cumplimiento del balance presupuestario; ii) el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos; iii) la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario y iv) otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios.

El esquema programático presupuestario del Ramo 23 se divide en temas distintos con objetivos específicos:

- a) **Previsiones Salariales:** considera las aportaciones que el Gobierno Federal realiza a favor de los servidores públicos al servicio del Estado, sindicalizados y de confianza. También incorpora recursos para

prestaciones de seguridad social para servidores públicos de dependencias y entidades.

b) **Provisiones Económicas:** se consideran acciones para prevenir y atender daños por desastres naturales. El artículo 37, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos se deben incluir provisiones para llevar a cabo acciones preventivas y atender los daños ocasionados por fenómenos naturales. Este componente lo integran los siguientes fondos:

- ▶ **Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)**, que tiene como objetivo ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador cuando los daños ocasionados superen su capacidad financiera y operativa de respuesta en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil;
- ▶ **Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)**, el cual proporciona recursos para realizar acciones tendientes a reducir riesgos y evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales. Las provisiones económicas también consideran el pago de los servicios bancarios y financieros de la Tesorería de la Federación.
- ▶ **Comisiones y pago a CECOBAN**, (Centro de Cómputo Bancario): para el ejercicio fiscal 2017 se establece una provisión económica en el Ramo General 23 para el pago de los servicios bancarios y financieros de la Tesorería de la Federación. El Artículo 51 de la LFPRH establece el sistema de la Cuenta Única de Tesorería, el cual constituye un instrumento que permite consolidar y maximizar la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos, buscando centralizar los recursos que deba percibir el Gobierno Federal en la Tesorería y realizar directamente los pagos a los beneficiarios finales a fin de coadyuvar a evitar la existencia de recursos ociosos, a reducir las cuentas bancarias de las dependencias y los costos por los servicios financieros de las mismas, contribuir al mejor control y fiscalización del registro de los

movimientos de fondos de la Administración Pública Federal y brindar mayor transparencia a la gestión pública, (PEF, 2018).

- c) **Desarrollo Regional:** La política de desarrollo regional tiene como propósito impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país para aprovechar sus ventajas competitivas y su potencial de oportunidades.

Para fortalecer el desarrollo regional se ejecutarán proyectos de inversión en infraestructura para incentivar la actividad económica y, consecuentemente, elevar los niveles de empleo y de ingreso. Asimismo, el programa contribuirá al crecimiento económico sostenido y a la creación de una sociedad más equitativa, mediante una mejor distribución de la riqueza, del ingreso y de las oportunidades. A efecto de que los tres órdenes de gobierno contribuyan al crecimiento de la actividad económica y la creación de empleos, se fortalecerán los mecanismos de coordinación intergubernamental.

La política de desarrollo regional estará alineada con las siguientes acciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo:

- ▶ Generar proyectos de infraestructura orientados a fomentar el crecimiento de los sectores de comunicaciones y transportes, energía, agua y turismo, para facilitar un mayor acceso de estos servicios a la población, sobre todo en regiones de menor desarrollo;
- ▶ Promover la eficiencia de la infraestructura y de los servicios que se presten a la población, y garantizar que satisfagan las demandas sociales de las diferentes regiones;
- ▶ Fomentar una mejor coordinación entre los órdenes de gobierno en el desarrollo de proyectos de infraestructura, especialmente aquéllos de impacto regional;
- ▶ Asignar más recursos e incorporar las mejores prácticas en los procesos de preparación, administración y gestión de los proyectos de infraestructura; e
- ▶ Impulsar un mayor uso de las metodologías de evaluación, para asegurar la factibilidad técnica, económica y ambiental de los

proyectos de infraestructura, (SHCP, Provisiones Salariales y Económicas).

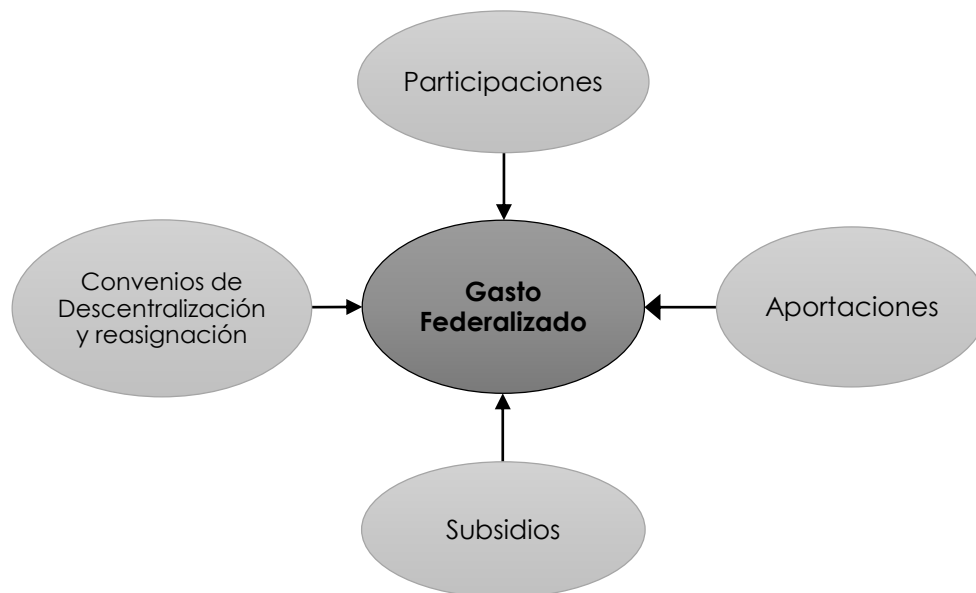
d) **Otras Provisiones Económicas:** considera recursos destinados a distintos objetivos, siendo los rubros más importantes los Subsidios a Tarifas Eléctricas, el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y Seguridad y Logística.

e) Por último, están los **Gastos Asociados a Ingresos Petroleros:** se concentra principalmente en Aportaciones a los Fondos de Estabilización.

Así, al Ramo 23 lo integran diversos programas, algunos más consolidados, como es el caso del FONDEN que tiene casi 20 años de operar, mientras que otros tiene carácter coyuntural y muchos de ellos están en el tema de desarrollo regional, como es el caso del FORTALECE.

Otra perspectiva para clasificar el ramo 23 es desde sus dos componentes de gasto: federalizado y no federalizado. Entendiéndose el Gasto federalizado como los recursos que el Gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios por medio de participaciones, aportaciones federales, subsidios y convenios:

**Figura 1.1. Composición del gasto federalizado.**



Fuente: Elaborado por TECSO con base en informe Presupuesto federalizado e indicadores, SEGOB.

El Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas se integra por diversos fondos y/o programas que constituyen el gasto no federalizado y federalizado. A continuación se mencionan algunos de ellos junto con el presupuesto aprobado para los años 2016, 2017 y 2018.

En lo que respecta al gasto no federalizado los subsidios a las tarifas eléctricas desde 2016 han sido los mayores recursos aprobados y para 2018 la incorporación del Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas:

| <b>Cuadro 1.1. Principales Fondos que conforman el Gasto No Federalizado del Ramo 23.<br/>(millones de pesos)</b> |                    |                    |                     |
|---|--------------------|--------------------|---------------------|
| <b>Nombre del Fondo</b>   | <b>2016</b>        | <b>2017</b>        | <b>2018</b>         |
| Provisiones para el programa salarial   | \$9,492.21         | \$9,558.66         | \$9,750.33          |
| FONDEN  | \$8,035.98         | \$6,035.98         | \$26,644.00         |
| FOPREDEN  | \$358.71           | \$179.35           | \$350.93            |
| Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas  | \$0.00             | \$0.00             | \$2,500.00          |
| CECOBAN   | \$85.29            | \$85.29            | \$86.04             |
| <b>Otras Provisiones económicas</b>   | <b>\$6,676.88</b>  | <b>\$3,690.13</b>  | <b>\$11,668.68</b>  |
| Subsidio a las tarifas eléctricas   | \$30,000.00        | \$43,114.00        | \$50,179.00         |
| Gastos asociados a ingresos petroleros  | \$21,841.20        | \$18,420.90        | \$21,212.71         |
| <b>Total</b>  | <b>\$76,490.27</b> | <b>\$81,084.31</b> | <b>\$122,391.69</b> |
| Fuente: Elaboración propia con base en con base en información del PEF 2016, 2017 y 2018.                         |                    |                    |                     |

Este rubro del Ramo 23 esta constituidos por el Programa Salarial y las Provisiones Económicas, estas últimas incluyen al Fondo de Desastres Naturales, al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales y al Centro de Cómputo Bancario. Ambos programas comprenden los recursos que se asignan para atender compromisos derivados de la política salarial del Gobierno Federal, y la prevención y atención para asistir a la población en caso de desastres naturales que resulte afectada en su patrimonio, así como para reparar o reconstruir la infraestructura física municipal, estatal o federal que haya sido dañada, (SHCP, Provisiones Salariales y Económicas).

En cuanto al gasto federalizado se destina principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física, no obstante el monto del presupuesto se determina en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de ejercicio fiscal correspondiente, por lo que este puede variar significativamente de un año a otro, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

| <b>Cuadro 1.2. Principales Fondos que conforman el Gasto Federalizado del Ramo 23.<br/>(millones de pesos)</b> |                         |                         |                         |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>Nombre del Fondo</b>  | <b>2016<sup>2</sup></b> | <b>2017<sup>3</sup></b> | <b>2018<sup>4</sup></b> |
| Programas Regionales   | \$1,716.30              | \$2,837.40              |                         |
| Transporte Público para Discapacitados   | \$600.00                | \$447.00                | \$500.00                |
| Proyectos de Desarrollo Regional   | \$20,071.40             | \$17,343.20             | \$17,952.96             |
| Fondo Regional   | \$7,192.70              | \$2,315.60              | \$2,335.98              |
| Fondo Metropolitano  | \$10,400.30             | \$3,240.20              | \$3,268.69              |
| Fondo de Capitalidad   | \$4,000.00              | \$2,450.00              | \$2,500.00              |
| <b>FORTALECE</b>   | <b>\$9,948.70</b>       | <b>\$8,996.30</b>       | <b>\$0.00</b>           |
| Apoyo a Migrantes  | \$300.00                | \$263.00                |                         |
| Fondo para el Fortalecimiento Financiero   | \$1,481.00              | \$3,243.60              |                         |
| Fondo para Fronteras   | \$1,600.00              | \$750.00                |                         |
| <b>Total</b>   | <b>\$55,710.40</b>      | <b>\$41,136.30</b>      | <b>\$26,557.63</b>      |

Fuente: Elaboración propia con base en información del PEF 2016, 2017 y 2018.

Estos recursos forman parte del Gasto Programable y se destinan principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física, cuyo monto final se determina en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de ejercicio fiscal correspondiente.

Un tema importante a concluir en cuanto al Ramo 23, es en lo referente a la aprobación del presupuesto, dado que no se cuenta con una fórmula o regla para la distribución de los recursos, sino que depende de los requerimientos de apoyos que permitan atender demandas y contingencias de las entidades federativas y de los municipios que son interés de los legisladores en su papel de representantes de los habitantes de las zonas donde fueron electos, es así como se define la asignación de recursos utilizando la modalidad de los subsidios.

<sup>2</sup> Para consultar PEF 2016, ingresar al vínculo:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2016/PEF\\_2016\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf)

<sup>3</sup> Para consultar PEF 2017, ingresar al vínculo:

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Presupuestos/Presupuesto%20de%20Egresos%20de%20la%20Federaci%C3%B3n%20para%20el%20Ejercicio%20Fiscal%202017.pdf>

<sup>4</sup> Para consultar PEF 2018, ingresar al vínculo:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2018\\_291117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf)



Este concepto permite canalizar recursos a las entidades federativas y municipios mediante la firma de convenios por tratarse de recursos que no son sujetos de reglas de operación, y que sólo en algunos casos, la Unidad Responsable del programa emite lineamientos.

Otra característica importante a destacar, se refiere al destino de los subsidios que se orientan fundamentalmente al componente de desarrollo regional, donde la mayoría son considerados recursos federalizados.

## 1.2 Sobre el FORTALECE

En particular, el FORTALECE, hace parte de los fondos que integran el gasto federalizado del Ramo 23, este fue creado a partir del año 2016, tiene su origen de la fusión de los objetivos del Fondo de Cultura, Fondo de Infraestructura Deportiva y del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (FOPADEM), los cuales venían operando desde el 2010 en el caso del FOPADEM y el resto de los fondos desde el 2012.

Los recursos de este Fondo tal como se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF 2017), tendrán como finalidad:

La generación de infraestructura, principalmente, pavimentaciones de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social, (PEF, 2017, Artículo 10).

Cabe señalar que el FORTALECE, es considerado como un subsidio, por tanto no perderá su carácter federal, tema relevante a considerar dentro del análisis del fondo, por lo que aplica toda la normatividad federal, tal como LFPRH y su Reglamento.

Es importante mencionar que este fondo desde su creación cuenta con unos Lineamientos de Operación, ya que desde el PEF 2016, en el artículo 11 se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe emitir, el último día hábil del mes de enero los "**Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal**".

Por tanto los recursos del **FORTALECE**, desde su creación han contado con regulación para que los entes involucrados en su operación tengan instrumentos para orientar con mayor asertividad la inversión.

Aunque es un fondo con regulación desde su creación se observa que durante el periodo 2016 – 2017 vario su presupuesto aprobado, y ya para 2018 no se le asigno ningún recurso. Esto se debe a que desde la Cámara de Diputados en la discusión del Paquete Económico 2018, se promovió la eliminación de dicho fondo a fin de que se destinaran mayores recursos para acciones de reconstrucción por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 que acontecieron en el país.

Así, para el PEF 2018 el FORTALECE no contó con asignación de recursos y en cambio se tiene el Fondo de Reconstrucción para Entidades Federativas y un aumento significativo en el presupuesto al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Estas características tan volátiles de los recursos de los fondos y programas del Ramo 23 se ven reflejadas en un menor presupuesto o que ya no se contemplan, como es el caso particular del FORTALECE, por lo que se puede afirmar que los recursos de este ramo si bien son programables para una entidad deben ser considerados sólo como recursos de emergencia o complementarios y no como uno de los ejes para las políticas de desarrollo.

## 2. Estructura Normativa del Ramo 23. -FORTALECE

Como estructura normativa se hace referencia esencialmente a como esta normada las asignaciones de los recursos que se hacen a través del Ramo General 23, y en particular con el FORTALECE, así como la prescripción de su función de control presupuestario y definir quién es el responsable de su programación y ejercicio.

Teniendo presente la diversidad de propósitos y funciones que tiene el Ramo 23, se cuenta con un marco normativo que norma su participación desde el PEF, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento (RLFPRH).

Así, desde el artículo 45 de la LFPRH indica que “los ejecutores de gasto deben contar con sistemas **de control presupuestario**, que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto,

aplicando los criterios señalados en el artículo 1 de la misma Ley, así como que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos” (DOF, 2014).

Es decir, se debe garantizar la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género; tal como se expone en el artículo primero de la LFPRH.

Aunado a esto, en el **Reglamento de la Ley (RLFPRH), artículo 10** señala que “la programación, presupuesto, control, ejercicio y evaluación del gasto público se sujetarán a sistemas de control presupuestario, los cuales serán de aplicación y observancia obligatoria para las dependencias y entidades” (DOF, 2007).

En este mismo artículo se establece el desarrollo e implantación de los sistemas globales de control presupuestario que deberán integrar; en el inciso “a”, fracción IV, **“Sistema del ramo general de control presupuestario, de provisiones salariales y económicas”**.

En cuanto a la asignación de los recursos del Ramo23, al ser diversos existen disposiciones sobre estos, en primer lugar las referentes a su función de reserva; dos, las relacionadas con atender cuestiones y compromisos laborales; tres, las propias del cumplimiento de obligaciones y compromisos del gobierno federal, y cuatro, las que se vinculan a su función de control presupuestario, (CEFP, 2018), tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.1. Principales ordenamientos jurídicos en materia de asignación de recursos para el Ramo 23**

| Instrumento Jurídico                          | Disposición  | Destino en el Ramo 23.   |
|---|--|--|
| LFPRH<br>Artículo 33, fr. II                  | El proyecto de PEF debe comprender las previsiones salariales y económicas   | Incrementos salariales Creación de plazas y Otras medidas económicas de índole laboral.  |
| RLFPRH<br>Artículo 58, fr. II                 | En la formulación del proyecto de PEF, la SHCP, con base en los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades, incorporará las previsiones salariales y económicas que correspondan, incluidas las respectivas a las aportaciones federales | Incrementos salariales Creación de plazas y Otras medidas económicas de índole laboral.  |
| LFPRH<br>Artículo 19, fr. I                   | Sobre la distribución de los ingresos excedentes.  | Atención de desastres naturales, cuando el Fondo de Desastres resulte insuficiente   |
| LFPRH<br>Artículo 19, fr. I                   | Sobre la distribución de los ingresos excedentes.  | Ampliaciones automáticas para cubrir apoyos para incrementos en tarifas eléctricas, asociados a mayores costos de combustibles   |
| Ley de la Industria Eléctrica<br>Artículo 116 | La Secretaría de Energía (SENER) establecerá políticas y estrategias para suministrar electricidad a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas.   | Programas de apoyos focalizados para coadyuvar en el suministro eléctrico adecuado y oportuno, a precios asequibles, para Usuarios del Suministro Básico en condiciones económicas de vulnerabilidad |
| LFPRH Artículo 19, fr. IV y V                 | Sobre la distribución de los ingresos excedentes, para reservar recursos.  | Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)<br>Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP)   |
| LFPRH<br>Artículo 19 Bis, fr. II              | Sobre la distribución del Remanente de Operación de Banco de México  | Fortalecimiento del FEIP   |
| LFPRH<br>Artículo 19, fr. IV, inciso d        | Sobre la distribución de los ingresos excedentes, para transferir recursos a las Entidades Federativas   | A programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas.   |
| RLFPRH Artículo 12                            | Sobre la distribución de los ingresos excedentes, que la SHCP transferirá a las entidades federativas para gastos en programas y proyectos de inversión  | Para gastos en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento  |
| LFPRH<br>Artículo 82                          | Sobre la transferencia de recursos de las dependencias y entidades (de la administración pública federal), con cargo a sus   | Programas o proyectos (Fondos) para atender Las prioridades de las entidades federativas con el  |

**Cuadro 2.1. Principales ordenamientos jurídicos en materia de asignación de recursos para el Ramo 23**

| Instrumento Jurídico  | Disposición   | Destino en el Ramo 23.   |
|---|---|--|
|   | presupuestos, por medio de <b>convenios de coordinación</b> ; con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales.  | fin de alcanzar objetivos específicos.   |
| RLFPRH<br>Artículo 224  | Sobre la transferencia de recursos de las dependencias y entidades (de la administración pública federal), con cargo a sus presupuestos, por medio de <b>convenios de coordinación</b> ;                                      | Programas o proyectos vinculados a descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales. Para que el órgano de control del Ejecutivo estatal realice la vigilancia, inspección, control y evaluación de las obras y acciones ejecutadas con los recursos transferidos |
| LFPRH<br>Artículo 37  | Sobre la inclusión en el Proyecto de PEF de provisiones para el Fondo para la Prevención de Desastre, para el Fondo de Desastres, y para el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas | Las asignaciones en el PEF para estos fondos, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.  |
| Fuente: Tomado de CEFP, 2018. El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas? |   |  |

Tal como lo expresa el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en su informe “El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?”:

Este marco jurídico otorga al Ramo 23 una función polivalente, y le atribuye gran flexibilidad para captar y canalizar recursos de diferentes entidades, que le habilitan como un mecanismo de compensación, y como un sistema de control presupuestario en sí mismo, para transferir, saldar y reservar fondos, con diversos propósitos. Lo que durante cada ejercicio y al final del mismo le permite observar variaciones entre los montos originalmente propuestos en el PEF, los recursos aprobados y los ejercidos, que pueden ser justificados por su propio Marco Jurídico, (CEFP, 2018).

En particular en lo que respecta a los recursos transferidos por medio de convenios de coordinación, en el **artículo 82 de la LFPRH** se establece que las dependencias y entidades (de la administración pública federal), podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de **descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos** federales y, en su caso, recursos humanos y materiales. Estos deberán cumplir con:

II. Incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos... (DOF, 2014).

Esto aplica en específico para los programas o Fondos, del gasto federalizado que operan a través del Ramo 23, como lo es el FORTALECE, el cual recibe recursos mediante un convenio para ser ejecutados en un objetivo específico.

Adicionalmente, en el **artículo 85 de la LFPRH** se refiere a la **transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado**. En él se dispone que los recursos transferidos deberán ser evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes a la institución ejecutora de los recursos.

Esto constituye la base del informe de los indicadores dentro del Sistema, el cual será coordinado por la SHCP. Las dependencias y entidades deberán promover, en función de sus prioridades y disponibilidades presupuestarias, el establecimiento de sistemas de control presupuestario compatibles tecnológicamente con los de la Secretaría.

También, tal como se enunció en la introducción de este documento existe normatividad muy específica sobre la obligatoriedad que tienen quienes ejercen recursos federales de realizar la **evaluaciones para medir los resultados**, como parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Por otra parte, en lo que respecta al FORTALECE, según se establece desde el PEF, la SHCP, a más tardar el 31 de enero de 2017, emitirá las disposiciones para la aplicación de los recursos de ese Fondo.

Por tanto desde el año de su creación, 2016, cuenta con lineamientos específicos que regulan el uso de los recursos, por lo que a continuación se presenta un análisis de los Lineamientos, identificando su objeto y las reglas

que servirán de referencia para evaluar el uso de los recursos, que se desarrollará en el próximo capítulo.

## **2.1 Lineamientos de Operación Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE), 2017.**

Con la creación del fondo en el PEF del 2016, la SHCP el 29 de enero de 2016, publica por primera vez los “**Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal**”, con la finalidad de establecer criterios para la aplicación, seguimiento y control de los recursos.

Para el año 2017, dichos lineamientos se actualizaron y modificaron algunos apartados, con el objeto de establecer criterios de mayor claridad y eficiencia para el uso de los recursos.

Dado que la evaluación comprende el ejercicio fiscal 2017 a continuación se presenta un análisis de los lineamientos publicados para este año, identificando su objeto y las reglas que regulan sus recursos.

### **2.1.1 Objeto del FORTALECE**

Como se establece en el capítulo I, Disposiciones Generales, los recursos de este Fondo tendrán como finalidad la generación de infraestructura, principalmente:

- ▶ Pavimentación de calles y avenidas,
- ▶ Alumbrado público,
- ▶ Drenaje y alcantarillado,
- ▶ Mantenimiento de vías;
- ▶ Construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales;
- ▶ Construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte,
- ▶ Entre otras acciones de infraestructura urbana y social.



## 2.1.2 Principales Reglas identificadas en cuanto al uso de los Recursos

### De los Proyectos Susceptibles de Apoyo

En el capítulo III de los Lineamientos, referente a los proyectos se identificaron las siguientes reglas:

- ▶ Se podrá destinar hasta el diez por ciento del monto total de los recursos asignados en el Anexo 20.2 a cada entidad federativa, municipio o demarcación territorial para obras de bacheo, (numeral: 7).
- ▶ La propiedad del inmueble en donde se ejecuten las obras de infraestructura debe ser pública y no haber sido otorgada en comodato y/o arrendamiento, misma que se deberá acreditar por parte de la instancia ejecutora, en los casos que se requieran, ante los órganos fiscalizadores, (numeral: 8).
- ▶ Los recursos del Fondo no podrán utilizarse como contraparte estatal con otros programas y/o fondos federales, (numeral: 11).

Capítulo VII, del control, transparencia y rendición de cuentas se identificó:

- ▶ Para **gastos indirectos** se podrá destinar **hasta el dos por ciento del costo total de la obra** antes del Impuesto al Valor Agregado, (numeral 27).

Los gastos Indirectos son aquellos necesarios para la supervisión, control, inspección y vigilancia de las obras financiadas con recursos del FORTALECE.

### De la disposición y aplicación de los recursos

Para el desarrollo de cada proyecto se debe contar con un documento que presente una descripción, ya sea por medio de una Cédula del proyecto, Nota técnica, o bien, de un Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado<sup>5</sup>, según corresponda:

---

<sup>5</sup> **Análisis Costo-Beneficio Simplificado:** la evaluación socioeconómica del proyecto a nivel perfil, que consiste en determinar la conveniencia de un proyecto de inversión mediante la valoración, en términos monetarios, de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente a la ejecución y operación de dicho proyecto.

**Cuadro 2.2. Criterios para expedientes técnicos de los proyectos, 2017**

|   |   |
|---|---|
| Cédula del Proyecto   | Proyectos cuyo monto solicitado sea menor o igual a \$10,000,000.00 (Diez millones de pesos 00/100 Moneda Nacional).  |
| Nota Técnica  | Proyectos cuyo monto solicitado sea mayor a \$10,000,000.00 (Diez millones de pesos 00/100 Moneda Nacional) y menor o igual a \$30,000,000.00 (Treinta millones de pesos 00/100 Moneda Nacional)      |
| Nota Técnica <b>con Costo Anual Equivalente (CAE)</b>   | Proyectos cuyo monto solicitado sea mayor a \$30,000,000.00 (Treinta millones de pesos 00/100 Moneda Nacional) y menor o igual a \$50,000,000.00 (Cincuenta millones de pesos 00/100 Moneda Nacional) |
| Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado  | Proyectos cuyo monto solicitado sea mayor a \$50,000,000.00 (Cincuenta millones de pesos 00/100 Moneda Nacional).   |
| Fuente: Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal. DOF, 31/01/2017. |   |

Adicionalmente en los lineamientos se establece que para la entrega de los recursos por parte de la SHCP, **las entidades federativas deberán contratar** con la institución de crédito de su elección y registrar, conforme a las disposiciones establecidas por la TESOFE, **una cuenta bancaria productiva**, específica y exclusiva, para la identificación, registro y control de los recursos del Fondo, (numeral 18).

### Del Informe de la ejecución de proyectos

- ▶ Las entidades federativas deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre el **ejercicio, destino y resultados** obtenidos de los recursos transferidos, en los **términos del artículo 85**, fracción II de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, conforme a lo establecido en los "Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y

**Análisis Costo-Eficiencia Simplificado:** la evaluación socioeconómica del proyecto a nivel perfil, que consiste en determinar la manera óptima de realizar un proyecto mediante la comparación de las dos mejores alternativas de solución, de acuerdo a la problemática presentada, a través de la valoración, en términos monetarios, de todos los costos directos e indirectos de las mismas, bajo el supuesto de que generan los mismos beneficios. Esta evaluación se realiza cuando los beneficios no son cuantificables o son de difícil cuantificación. (DOF, 2017).

demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33", (numeral 24).

Es decir que dichos recursos deben ser evaluados con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes, tal como se establece desde el artículo 110 de la LFPRH.

### De Transparencia y rendición de cuentas

- ▶ Para efectos de transparencia y rendición de cuentas, las entidades federativas y demás instancias ejecutoras, cuando corresponda, deberán incluir, en su **Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público** que presenten al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos otorgados para los proyectos, (numeral 36).
- ▶ Las entidades federativas y demás instancias ejecutoras deberán publicar, en su página de Internet y en otros medios accesibles al ciudadano, la información relativa a la descripción de las obras, montos, metas, proveedores, y avances físicos y financieros, así como las demás obligaciones que derivan del cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, (numeral 37).

Este conjunto de reglas identificadas en los Lineamientos, servirán como referencia para analizar el uso de los recursos ejecutados de FORTALECE, por el municipio de Monterrey en el ejercicio fiscal 2017.

### 3. Cumplimiento Normativo en cuanto al uso y destino de los recursos del FORTALECE, 2017.

En el presente capítulo se exponen los resultados de la evaluación en cuanto al cumplimiento normativo en el “uso” de los recursos del FORTALECE. Así, en primer lugar es importante describir el total de la inversión que se realizó en las distintas obras con recursos de dicho fondo.

#### 3.1 Presupuesto y obras realizadas con FORTALECE, 2017

Según el informe de “avance financiero”, y la relación de obras suministrada como evidencia el municipio de Monterrey para el ejercicio fiscal 2017 contó con un presupuesto aprobado de FORTALECE por un monto de \$34,124,653.00, de los cuales se comprometieron \$34,008,380.91 y al cierre del cuarto trimestre de 2017 había ejercido \$10,202,514.24, es decir el 30% de lo ya comprometido, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

| Cuadro 3.1. Presupuesto FORTALECE en obras, 2017, Monterrey   |                 |
|---|-----------------|
| Presupuesto   | Monto           |
| Aprobado  | \$34,124,653.00 |
| Comprometido  | \$34,008,380.91 |
| Ejercido a 31 de diciembre de 2017  | \$10,202,514.24 |
| Ejercido a 31 de marzo de 2018  | \$14,126,379.83 |
| Fuente: Elaborado por TECSO con base al documento "Relación de Obras FORTALECE 2017, suministrada por el Municipio. |                 |

Ya para el primer trimestre de 2018, se ha ejercido el 42% del recurso, esto se debe de acuerdo al convenio a que hay obras que aún no se han concluido, ya que desde la conformación del expediente técnico en la cédula estaban previstos para terminarse en el año 2018, como es el caso en particular de la construcción del parque el Rehilete, el cual todo el proyecto se estimó una duración de 5 meses, es decir se estimó la fecha de inicio el 27 de noviembre de 2017 y conclusión el 30 de abril de 2018. Además, se debe tener presente que esto lleva un proceso de entrega – recepción por parte del contratante al municipio, lo cual hace que el tiempo para el pago del total de las estimaciones pueda aumentar; por tanto el ejercicio de los recursos está dentro de los tiempos estimados.

Por lo anterior, se debe precisar que el monto usado para el análisis del uso de los recursos será el monto especificado como “comprometido” debido

a que este es “El momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras” (CEFP, 2014), por lo que se considera suficientemente formalizado para el ejercicio y detallado por obras.

Este recurso es operado por la Secretaría de Obras Públicas, a través de la Dirección de Planeación y Contratación, del municipio de Monterrey; y se distribuyeron en obras de infraestructura social, principalmente en la rehabilitación de canchas deportivas “Futbol” y en la construcción de un parque, tal como se describe a continuación:

| Cuadro 3.2. Inversión por tipo de obras - FORTALECE 2017, Monterrey   |                |  |   |                |
|---|----------------|--|---|----------------|
| Clasificación   |                | Nombre del Proyecto  | Presupuesto Comprometido  |                |
| Infraestructura para el deporte   | Rehabilitación | Cancha de futbol 11 en calles Apio entre Berros y Ciruela en Col. San Bernabé 4° Sector.   | \$5,019,607.86  |                |
|   |                | Cancha de futbol 7 en calle Salmon entre Balanza y Triangulo en Col. Fomerrey 105.   |   |                |
|   |                | Cancha de futbol 9 Unidad deportiva "Fomerrey 113" en calle Cabeto entre Formón y Collera en Col. San Bernabé 10 Sector.                     |   |                |
|   |                | Rehabilitación   | Cancha de futbol 7 en calle San J. Romero y Nardo en Col. Pablo A. González                               | \$3,622,296.26 |
|   |                |  | Cancha de futbol 7 Unidad deportiva "Raúl González" en Av. Aztlán entre Apolo y Esquisto Col. San Bernabé |                |
|   |                |  | Cancha de futbol 7 Unidad deportiva "Jesús Hinojosa" calle Selva, Col. Carmen Serdán                      | \$3,257,899.20 |
|   |                |  | Cancha de futbol 9 calle Valle del Mirador y Paseo de San Bernardo, Col. Laderas del Mirador              |                |
| Infraestructura social  | Rehabilitación | Parque en calle Lucha de Clases entre calle Hermanos Serdán y calle 1°. De Mayo, Col. Croc.  | \$2,134,001.61  |                |
| Infraestructura social  | Construcción   | Parque "El Rehilete", Ubicado en calle privada de los Profesionistas entre de los Deportistas a 4ta De Ruterros en Col. Arcos del Sol Elite. | \$19,974,575.98   |                |
| <b>Total</b>  |                |  | <b>\$34,008,380.91</b>  |                |
| Fuente: Elaborado por TECSO con base al documento "Relación de Obras FORTALECE 2017, suministrada por el Municipio. |                |  |   |                |

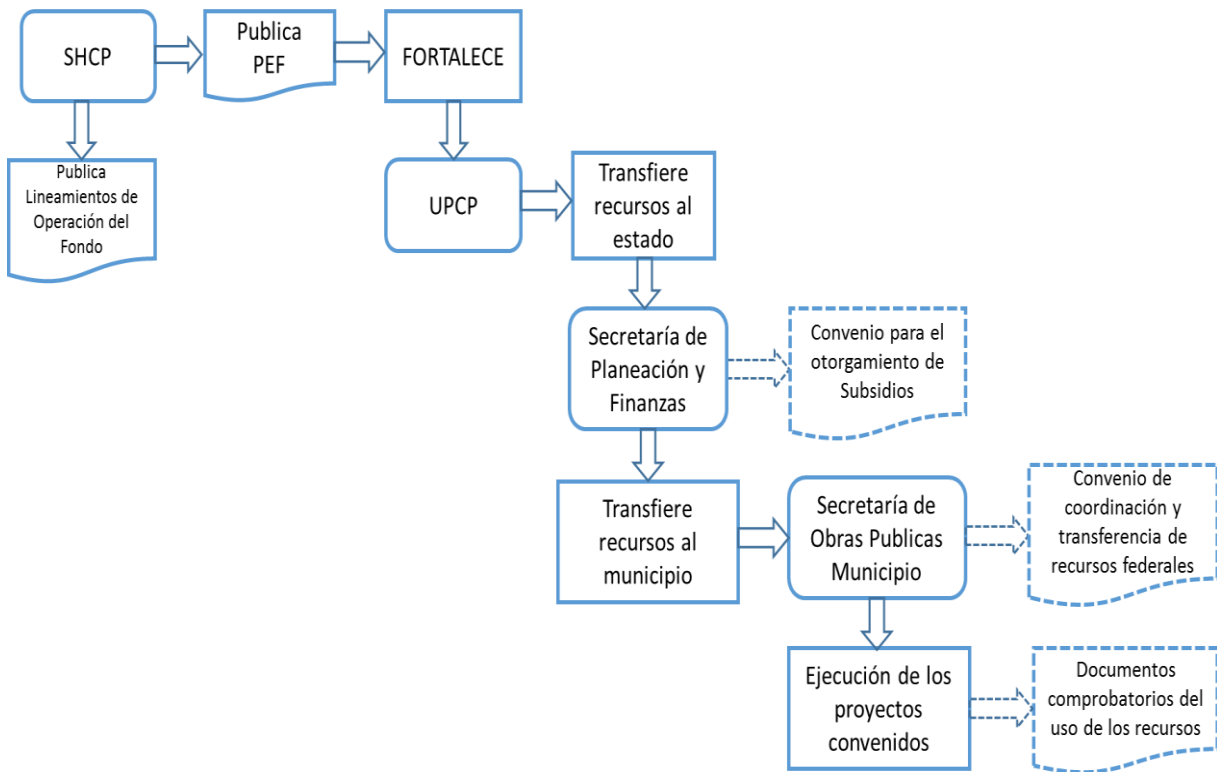
Se destaca este tipo de obras dado que al dotar de infraestructura, particularmente la deportiva y cultural, diversos estudios datan de la importancia de esta como la mejor herramienta para la prevención del

delito principalmente en zonas urbanas y en el caso del deporte en la preservación de la salud y prevención de enfermedades.

### 3.2. Operación y resultados

A nivel federal, la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP, opera el FORTALECE. Por su parte, a nivel estatal, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Nuevo León es la encargada de transferir los recursos derivados de este Fondo a los municipios beneficiados y estos últimos son responsables de la ejecución de los proyectos convenidos, que en caso de Monterrey fue la Secretaria de obras públicas.

**Figura 3.1. Proceso de Asignación a Ejecución del FORTALECE**



Fuente: Elaborado por TECSO

Así, bajo este esquema se operan los recursos del FORTALECE, siendo en última instancia el municipio de Monterrey a través de la Secretaría de Obras Públicas quien lleva a cabo la ejecución de las obras que previamente fueron convenidas y que estas cumplan con lo requisitado específicamente en los lineamientos.

Destacando como puntos clave en el proceso la formalización de los convenios, primero por parte del estado para el otorgamiento de los subsidios y segundo ya a nivel municipal el convenio de coordinación y transferencia de los recursos.

Una vez formalizado el convenio para los proyectos cuyos montos sean iguales o menores a 10 millones de pesos, si se presenta la Cédula del Proyecto antes del último día del mes de marzo, podrán recibir el 50 por ciento de los recursos en el mes de abril y el otro 50 por ciento a más tardar en el mes de junio.

Para el caso de los proyectos que no se presenten en la fecha a que se refiere el párrafo anterior, tendrán como fecha límite el último día hábil de mayo y la ministración de los recursos se realizará en términos de los convenios que se suscriban para tal efecto.

Para proyectos mayores a 10 millones de pesos la UPCP determinará la ministración de recursos en el convenio respectivo.

Es decir, uno de los temas cruciales es la ministración de los recursos, ya que de estas depende el siguiente proceso, la ejecución de los proyectos, esto hace que gran parte de los recursos no se pueda ejercer dentro del año fiscal, además si se considera que los lineamientos de 2017 se estableció que la fecha límite para registrar el expediente técnico era el 15 de noviembre de 2017, es decir que en caso de aprobarse el proyecto difícilmente se culminaría al cierre del ejercicio fiscal 2017.

### **3.2.1 Cumplimiento normativo en cuanto al uso (Tipo de obras).**

#### **Objetivo del Fondo**

Tal como se enunció en el capítulo anterior los recursos del FORTALECE tendrán como objeto:

- ▶ Pavimentación de calles y avenidas,
- ▶ Alumbrado público,
- ▶ Drenaje y alcantarillado,
- ▶ Mantenimiento de vías;



- ▶ Construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales;
- ▶ **Construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte,**
- ▶ **Entre otras acciones de infraestructura urbana y social.**

Es decir, sus recursos se destinarán en temas de infraestructura. Por tanto el municipio de Monterrey programó los recursos del fondo en la realización de 11 obras, 9 de ellas en mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte específicamente en la rehabilitación de canchas de fútbol; y dos en infraestructura urbana y social, siendo una en la rehabilitación y otra en la construcción de parques, siendo esta última la más representativa en cuanto al presupuesto, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

| Cuadro 3.3. Tipo de obras e Inversión - FORTALECE 2017, Monterrey   |                |                  |           |                          |             |
|---|----------------|------------------|-----------|--------------------------|-------------|
| Clasificación   | Tipo           | Proyecto         | No. Obras | Presupuesto Comprometido | % Inversión |
| Infraestructura para el deporte   | Rehabilitación | Cancha de fútbol | 9         | \$11,899,803.32          | 34.99       |
| Infraestructura social  | Rehabilitación | Parque           | 1         | \$2,134,001.61           | 6.27        |
|   | Construcción   | Parque           | 1         | \$19,974,575.98          | 58.73       |
| <b>Total</b>  |                |                  |           | <b>\$34,008,380.91</b>   | <b>100</b>  |
| Fuente: Elaborado por TECSO con base al documento "Relación de Obras FORTALECE 2017, suministrada por el Municipio. |                |                  |           |                          |             |

En el cuadro anterior se observa que el 58.7% de los recursos del FORTALECE para el año 2017 se comprometieron en la construcción del "**Parque el Rehilete**", obra de gran importancia, pues como lo manifiesta el municipio en la cédula del proyecto:

El proyecto es de un alto impacto social, ya que con la ejecución de estos trabajos se mejorará la Infraestructura y equipamiento, para la recreación, práctica del deporte y convivencia en la comunidad.

Los demás recursos fueron programados para la rehabilitación de canchas deportivas (34.99%), tema que también es una de las prioridades del gobierno municipal, pues desde el Plan Municipal de Desarrollo 2015 – 2018 (PMD), en el eje "Derechos Humanos e Inclusión Social", tiene como proyecto estratégico "Impulso al Deporte", y uno de sus componentes es "**Desarrollar, rehabilitar, mantener y equipar espacios Deportivos**".

En los otros temas que contempla el objeto del fondo el municipio no realizó algún tipo de inversión con recursos del FORTALECE, dado que financia este tipo de obras con otros recursos, por ejemplo en el tema de drenaje el nivel de carencia ya es mínimo en el municipio (0.4%) y para esta carencia se destinaron más de 47 millones provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

En cuanto a los espacios educativos a nivel estatal se cuenta con el Instituto Constructor de Infraestructura Física Educativa y es a través de ellos que se realizan proyectos de este tipo.

Por ello los recursos del FORTALECE se destinaron a áreas de infraestructura, especialmente para el desarrollo social y urbano en los que no se contaba con recursos suficientes de otros fondos o convenios.

En general se puede afirmar que el 100% de las obras de infraestructura comprometidas en el ejercicio fiscal 2017 con los recursos del FORTALECE, **cumplen con la finalidad descrita en el objeto del Fondo**, debido a que fueron obras de construcción y rehabilitación espacios para la práctica del deporte (35%) y 75% en infraestructura social, como los son los parques.

Sin embargo, al momento de la evaluación no se suministró evidencia de que se cuente con un documento o informe que explique la asignación de los recursos del fondo, es decir, no se cuenta con criterios establecidos para la selección de los proyectos de infraestructura a ser apoyados con los del FORTALECE.

Ante ello es necesario que se desarrolle una estrategia y se plasme en un documento que norme la selección de proyectos con base en su prioridad e impacto en el desarrollo municipal, esto con base en un diagnóstico que plasme las necesidades de infraestructura social en el municipio.

Una vez conocidas las necesidades, será posible efficientar el uso de los recursos otorgados al municipio, no sólo a través del FORTALECE sino de otros fondos federales, en proyectos de infraestructura prioritarios y de alto impacto en el desarrollo del municipio.

Otra de las reglas que se identificaron en los lineamientos de operación del FORTALECE, es sobre:

- **Monto de inversión máximo permitido en bacheo**, el cual puede ser de **hasta el 10%** del monto total de los recursos asignados:

Ante esto, dado que el municipio no programo este tipo de obras con los recursos del FORTALECE 2017, no se identifica incumplimiento alguno.

- Así como el pago de gastos indirectos, puede ser de hasta el 2% del costo de la obra antes de IVA:

De igual forma se identificó que los recursos del FORTALECE 2017 se comprometieron en el desarrollo de las obras y no se contemplaron de los recursos de este fondo los gastos indirectos tales como supervisión, y de control.

En cuanto a la solicitud de los recursos los Lineamientos en el capítulo IV, se especifica que cada proyecto según el monto de inversión debe integrar en el expediente técnico, ya sea la cédula del proyecto, nota técnica, nota técnica con CAE o un Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado según corresponda.

Así para los siguientes proyectos sólo fue necesario integrar la cédula del proyecto, ya que su monto no supera los 10 millones de pesos:

| Cuadro 3.4. Obras con Cédula de Proyecto, FORTALECE 2017 |   |                          |
|--|---|--------------------------|
|  | Nombre del Proyecto   | Presupuesto Comprometido |
| Rehabilitación   | Cancha de futbol 11 en calles Apio entre Berros y Ciruela en Col. San Bernabé 4º Sector.                                  | \$5,019,607.86           |
|  | Cancha de futbol 7 en calle Salmon entre Balanza y Triangulo en Col. Fomerrey 105.  |                          |
|  | Cancha de futbol 9 Unidad deportiva "Fomerrey 113" en calle Cabeto entre Formón y Collera en Col. San Bernabé 10o Sector. |                          |
|  | Cancha de futbol 7 en calle San J. Romero y Nardo en Col. Pablo A. González   | \$3,622,296.26           |
|  | Cancha de futbol 7 Unidad deportiva "Raúl González" en Av. Aztlán entre Apolo y Esquisto Col. San Bernabé                 |                          |
|  | Cancha de futbol 7 Unidad deportiva "Jesús Hinojosa" calle selva, Col. Carmen Serdán                                      |                          |
|  | Cancha de futbol 9 calle Valle del Mirador y Paseo de San Bernardo, Col. Laderas del Mirador                              | \$3,257,899.20           |

**Cuadro 3.4. Obras con Cédula de Proyecto, FORTALECE 2017**

|   | Nombre del Proyecto   | Presupuesto Comprometido |
|---|---|--------------------------|
|   | Dos Canchas de futbol 7 "Ciudad Deportiva" calle Francisco Beltrán entre Plan de Guadalupe y Av. Churubusco, Col. Venustiano Carranza |                          |
| Rehabilitación  | Parque en calle Lucha de clases entre calle Hermanos Serdán y calle 1º. de Mayo, Col. Croc.   | \$2,134,001.61           |
| Fuente: Elaborado por TECSO con base al documento "Relación de Obras FORTALECE 2017, suministrada por el Municipio. |   |                          |

De los once proyectos comprometidos con recursos del FORTALECE 2017, sólo diez requirieron como parte del expediente técnico el desarrollo de la "Cédula del Proyecto", la cual, tal como establecen los lineamientos debe contener cuando menos lo siguiente: los datos, la descripción y la geolocalización de la obra; recursos solicitados y retenciones; calendario de ejecución, componentes y metas, así como su factibilidad.

El municipio suministro como evidencia estas cédulas, en las cuales se pudo constatar que se registró información tal como la ubicación, nombre del proyecto, modalidad de ejecución, instancia ejecutora, inversión, así como las metas a lograr y población beneficiaria. Cumpliendo con ello, al requerimiento plasmado en los Lineamientos.

En lo que respecta a la obra de construcción de espacio público "Parque el Rehilete" ubicado en la colonia Arcos del Sol Elite, por el monto comprometido, \$ 19,974,575.98, requiere de Nota Técnica.

La Nota Técnica debe contener la descripción general del proyecto y establecer de manera detallada la problemática a resolver, las actividades a realizar, los beneficios del proyecto, el marco de referencia, costos, condiciones operativas y administrativas, los tiempos de ejecución y especificaciones técnicas, entre otros.

Ante ello, el municipio entrego como evidencia dichos documentos, aquí es importante resaltar que se desarrolló notas técnicas para todas las obras en las que se comprometieron los recursos del FORTALECE.

Estas cuentan con información tal como: descripción de la problemática, datos generales del proyecto, localización, beneficiarios, análisis de riesgo (Sismos, Tsunamis, volcanes y deslizamientos de laderas), datos financieros con su calendarización, y la viabilidad técnica.

Adicionalmente, para el proyecto del parque “el Rehilete”, se elaboró un documento con las especificaciones técnicas de construcción, en el cual se dan las generalidades del proyecto que van desde los trabajos preliminares requeridos, hasta temas como tipo y marca de los materiales, estructura cimentación, entre otras.

Por lo que se puede afirmar que el municipio cumplió con el requerimiento plasmado en los lineamientos para la solicitud de los recursos de integrar un expediente técnico según corresponda al tipo de obra.

### **3.2.2 Identificación de posibles beneficios generados a la sociedad**

Es importante resaltar este tipo de obras pues contribuyen en la prevención de diversas problemáticas dentro de la sociedad. Tal como se establece en la nota técnica el contar con infraestructura social en óptimas condiciones favorece el bienestar de la población:

Falta de Espacios Públicos con las condiciones aptas para la recreación, práctica del deporte y convivencia familiar, ya que las existentes se encuentran en mal estado o vandalizadas o no cuentan con infraestructura y equipamiento urbano<sup>6</sup>.

Por tanto, los proyectos que se comprometieron a través de los recursos del FORTALECE se constituye como infraestructura de tipo social, es decir, son obras al interior de las colonias que coadyuvan a mejorar el entorno inmediato de sus habitantes y en lugares donde se desarrollan actividades cotidianas como lo son parques y las canchas deportivas.

Así, en general se puede afirmar que con el desarrollo de estas obras más de 38 mil habitantes del municipio de Monterrey se verán beneficiados, al contar con parques y espacios deportivos adecuados:

---

<sup>6</sup> Tomado de la Descripción General del Problema, Ficha Técnica

**Cuadro 3.5. Beneficiarios por tipo de Proyecto - FORTALECE 2017**

| Nombre Y Descripción del Proyecto   | Ubicación  | Habitantes Beneficiados |
|---|--|-------------------------|
| Cancha de futbol 11 en calles Apio entre Berros y Ciruela.  | Col. Fomerrey 105.<br>Col. San Bernabé 10° Sector<br>Col. San Bernabé, 4° Sector | 12,000                  |
| Cancha de futbol 7 en calle Salmon entre Balanza y Triangulo.   |  |                         |
| Cancha de futbol 9 Unidad deportiva "Fomerrey 113" en calle Cabeto entre Formón y Collera.                                  |  |                         |
| Cancha de futbol 7 en calle San J. Romero y Nardo.  | Col. Pablo A. González<br>Col. Carmen Serdán<br>Col. San Bernabé                 | 9,000                   |
| Cancha de futbol 7 Unidad deportiva "Raúl González" en Av. Aztlán entre Apolo y Esquisto.                                   |  |                         |
| Cancha de futbol 7 Unidad deportiva "Jesús Hinojosa" calle selva.   |  |                         |
| Cancha de futbol 9 calle Valle del Mirador y Paseo de San Bernardo.   | Col. Laderas Del Mirador<br>Col. Venustiano Carranza                             | 9,000                   |
| Dos Canchas de futbol 7 "Ciudad Deportiva" calle Francisco Beltrán entre Plan de Guadalupe y Av. Churubusco.                |  |                         |
| Parque "El Rehilete", Ubicado en calle privada de los Profesionistas entre de los Deportistas a 4ta De Ruterros.            | Col. Arcos Del Sol Elite   | 5,682                   |
| Parque en calle Lucha de clases entre calle Hermanos Serdán y calle 1°. De Mayo.  | Col. Croc  | 2,617                   |
| <b>Total Beneficiarios</b>  |  | <b>38,299</b>           |
| Fuente: Fuente: Elaborado por TECSO con base al documento "Relación de Obras FORTALECE 2017, suministrada por el Municipio. |  |                         |

Al ser obras en infraestructura benefician en primera instancia a la totalidad de los habitantes de la colonia donde se realiza la obra, pero además también se debe considerar la población fluctuante, como en el caso de los parques pueden llegar a ser los turistas, o cuando se realicen eventos deportivos serían los asistentes a estos.

Otro de los beneficios en los que contribuye este tipo de obras es en la **percepción de la seguridad** en la población y la **prevención del delito y las adicciones en los jóvenes**, principalmente en zonas urbanas, como lo es el caso del municipio de Monterrey, pues al contar con zonas adecuadas y parques en buenas condiciones conlleva a que la ciudadanía se sienta más segura y que además se apropie de dichos lugares lo que coadyuva a su mantenimiento en óptimas condiciones.

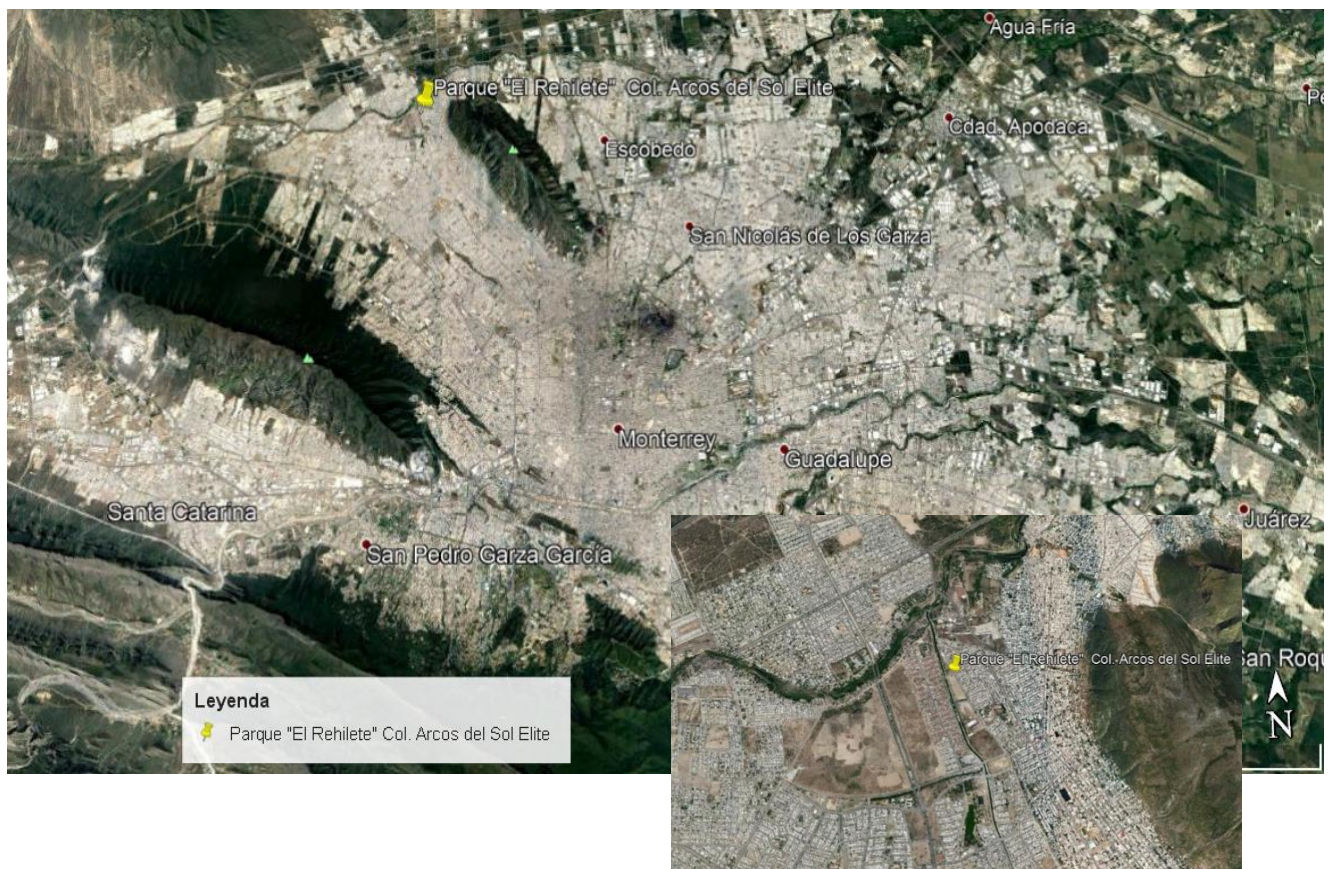
Además, como se mencionó anteriormente otro beneficio está asociado con la preservación de la salud y prevención de enfermedades, en particular a aquellas asociadas al sobrepeso, pues si esta política de



construir y rehabilitar zonas deportivas y parques se complementa con actividades que involucren a la ciudadanía, no sólo se generan espacios de convivencia sino que activan físicamente a las personas con la realización de alguna actividad deportiva.

En particular, es importante resaltar el proyecto de construcción del parque “El Rehilete”, al ser una obra de alto impacto social, no sólo por su extensión sino por lo integral e incluyente. Aunque en el expediente técnico se considera como beneficiarios sólo a 5,682 habitantes, este dato es mucho mayor, ya que es una obra que integra varias colonias ubicadas en la zona norponiente del municipio, por lo menos se calcula 10 mil habitantes beneficiados.

**Mapa 1. Ubicación parque El Rehilete, Monterrey**



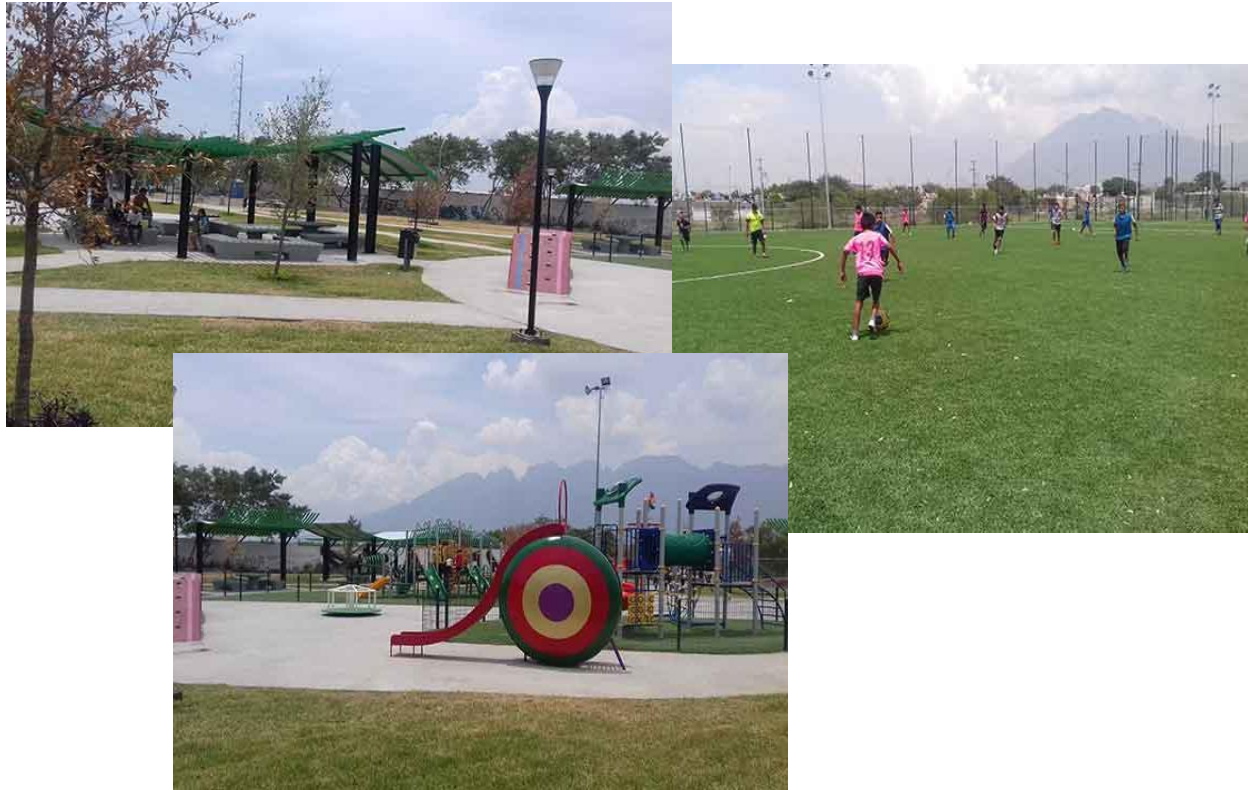
Fuente: Elaborado por TECSO en google maps, según datos de ubicación suministrados por el municipio.

De igual forma es importante resaltar la integralidad de la infraestructura con la que cuenta:



El Rehilete tiene una extensión de 21 mil metros cuadrados, donde la autoridad instala tres canchas de fútbol, dos polivalentes, juegos infantiles, vitapista, andadores, luminarias, bancas, bebederos, área para patinetas y una techumbre. También habrá aparatos de ejercicio para personas con discapacidad, rampas y área de lectura<sup>7</sup>.

### Imagen 1. Fotografías Parque El Rehilete



Fuente: Tomado de nota periódica, del portal [www.horacero.com.mx](http://www.horacero.com.mx)

Así, con este parque se promueve actividades como el deporte, convivencia y esparcimiento entre las familias, además de garantizar espacios seguros, tal como lo manifestó el presidente municipal durante una de las visitas de supervisión a la obra:

Para que cumpla la función que tiene, que es de armonizar, es el desarrollo sano de los jóvenes que incide también en materia de seguridad, que tengamos a los jóvenes haciendo deportes, tener un sano esparcimiento donde los adultos también puedan salir o tener un

<sup>7</sup> Tomado de portal web del municipio, apartado de noticias. Consultar vínculo: <http://www.monterrey.gob.mx/oficial/Noticias-N.asp?idNoticia=1969>

espacio, porque este era un espacio que era un baldío, que no tenía uso, incluso estaba en condiciones para que se produjeran algunas situaciones de inseguridad, lo que estamos viendo ahora es un espacio de utilidad<sup>8</sup>.

En general, se puede concluir que los beneficios otorgados a la población con este tipo de proyectos son amplios, y van desde temas de seguridad, salud hasta la generación de capital social.

### 3.3 Análisis de indicadores del PASH

Con la finalidad de medir el desempeño de los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del D.F., el artículo 85 de la LFPRH establece la creación de un sistema a través del cual las entidades federativas envíen informes sobre el ejercicio, destino y resultados sobre los recursos federales que les sean transferidos.

Dando cumplimiento a ello el municipio de Monterrey informa trimestralmente a la SHCP la ejecución de los proyectos a través del Sistema de Formato Único.

De igual forma estos informes se encuentran publicados en el portal de internet del municipio de Monterrey, en los que se pudo constatar los datos reportados, tales como el nombre del proyecto, ubicación, presupuesto y porcentaje de avance.

Como complemento a ello, a nivel Federal, se tiene un indicador del Programa Presupuestario “U132 Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal”:

| Cuadro 3.6. Indicador Federal FORTALECE |  |
|---|--|
| <b>Programa Presupuestario</b>          | U132 Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal |
| <b>Ramo</b>                             | 23 Provisiones Salariales y Económicas                                       |

<sup>8</sup> Tomado de nota periódica de la página: <https://notired.mx/nota.cgi?id=5321>

|   |   |
|---|---|
| <b>Alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018</b> | 4 México Próspero<br>Objetivo<br>4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país.<br>Estrategia del Objetivo<br>4.1.3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades |
| <b>Nombre del Indicador</b>                                 | Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal   |
| <b>Método de Cálculo</b>                                    | (Recursos Ministrados/Total de Recursos asignados en el PEF)*100  |
| <b>Tipo</b>   | Estratégico   |
| <b>Dimensión</b>  | Eficacia  |
| <b>Frecuencia</b>   | Anual   |
| <b>Meta anual programada</b>                                | 100   |
| Fuente: SCHP, Sistema de Formato Único, 2017                |   |

El FORTALECE, se encuentra alineado al PND 2013-2018 en el Objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macro económica del país. Estrategia 4.1.3 “Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades”, es decir que con el ejercicio de los recursos en los temas que se prevé en los lineamientos se contribuye al logro de los objetivos de política pública.

En cuanto al indicador presentado se tiene que este es estratégico y de eficacia, sin embargo sólo mide los recursos ministrados del programa entre el total de recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, entendiéndose como ministrado el importe transferido, así **según lo reportado por el municipio el cien por ciento de los recursos fueron ministrados**. Es decir, no permite medir el logro en temas como el avance real en la realización de los proyectos o la eficacia en la ejecución de los recursos y de cómo se contribuye al fortalecimiento de los municipios.

Es claro que dicho indicador limita la interpretación de los resultados del fondo a solamente la recepción de los recursos, sin considerar los resultados sociales que de este derivan, ante ello es recomendable que el municipio valore bajo su propio esquema de indicadores los resultados de la aplicación del fondo.

## 3.4 Evaluación, Transparencia y Rendición de Cuentas

### 3.4.1 Evaluación

Como se mencionó anteriormente el uso de indicadores permite medir los resultados alcanzados respecto a una serie de metas y objetivos planteados. Asimismo, son referente para el seguimiento y la evaluación, elementos fundamentales para mejorar eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental.

Ante ello se identificó que dentro del PMD, en el eje “Derechos Humanos e Inclusión Social”, para el componente “**Desarrollar, rehabilitar, mantener y equipar espacios Deportivos**”, se tiene el siguiente indicador:

$$\text{Porcentaje de espacios deportivos rehabilitados} = \frac{\text{Número de espacios deportivos rehabilitados}}{\text{Número de espacios deportivos planeados.}}$$

Estableciéndose como meta: 120 espacios deportivos rehabilitados en el trienio, según datos suministrados por el municipio al corte del primer semestre de 2018 se han rehabilitado 202<sup>9</sup>, así el resultado es el siguiente:

$$\text{Porcentaje de espacios deportivos rehabilitados} = \frac{202}{120} = 1.68$$

Aunque es evidente que se ha hecho una gestión en el tema y que se evidencian los resultados, no obstante se tiene que el indicador para medir dichos resultados presenta algunas deficiencias; primero su nombre hace referencia a porcentaje y en la fórmula de cálculo esto no se incluye, y segundo la variable del denominador al ser sobre lo “planeado” puede ser fácilmente adaptada por los ejecutores a conveniencia de un resultado, por lo que se recomienda que este tipo de variables sea sobre lo requerido, es decir “Número de espacios deportivos que requieren ser rehabilitados” y es que esta se desarrolle según un diagnóstico de las condiciones de la infraestructura deportiva en el municipio.

Al hacer un análisis adaptando este indicador, sólo al ejercicio que se está evaluando y a las obras realizadas en específico con recursos del FORTALECE, se tiene que el fondo contribuyo significativamente en la capacidad de rehabilitación de parques y espacios deportivos:

---

<sup>9</sup> Este dato corresponde al acumulado del trienio.

$$\text{Porcentaje de espacios deportivos rehabilitados} = \frac{10}{76} = 0.13$$

Así, de los 76 parques y espacios deportivos rehabilitados en el año 2017, 10 fueron con recursos del FORTALECE, es decir esto equivale a un 13% de los parques y zonas deportivas rehabilitadas. Incluso si se compara con la meta señalada en el PMD, estas diez parques rehabilitados en 2017 representan un 8.33% de lo planeado.

Otro tema a tratar es lo que respecta a la **evaluación del desempeño**, referida desde el Artículo 110 de la LFPRH, respecto a ello se evidenció que en la página oficial del gobierno del municipio de Monterrey se cuenta con un apartado donde se hace pública información sobre el PAE, Términos de Referencia (TdR), Evaluación del Desempeño y Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

Evidenciándose que se tiene pública la información sobre el PAE y TdR para 2017 y 2018, los informes de las evaluaciones realizadas en 2017 y el seguimiento a los ASM<sup>10</sup>, dando cumplimiento así, no solo a la obligación de realizar las evaluaciones, sino en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, pues por este medio se informa los resultados de dichas evaluaciones y que se está haciendo (ASM) para atender las recomendaciones derivadas de los informes.

No obstante, en lo que respecta al FORTALECE es la primera vez que se va a evaluar este recurso en el municipio, por lo que sólo se cuenta con información pública del PAE 2018, donde se identificó el tipo de evaluación que se está realizando. De igual forma se publico los TdR que se tomaron como base para el desarrollo de la evaluación del FORTALECE.

### 3.4.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

En lo que se refiere a la transparencia y rendición de cuentas, el municipio en su portal de internet, hace pública el informe de cuenta pública en donde se detalla información sobre los proyectos programados con recursos tanto del Ramo 23. FORTALECE, como de otros fondos. Además, se cuenta con información sobre los informes trimestrales del “Nivel Financiero”, de los recursos federales, identificados por Ramo, en los cuales se evidenció que

---

<sup>10</sup> Para consultar esta información se puede ingresar al vínculo: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/PortalN/ProgramaAnual.html>

se tiene el del Ramo 23 y cada uno de los fondos de los que se recibieron recursos.

De igual forma se cuenta con el reporte trimestral del Sistema del Formato Único<sup>11</sup>, identificado por fondo, donde se reporta cada uno de los proyectos, ubicación, presupuesto y nivel de avance financiero.

También, se constató que el tipo de obras registradas en la página de transparencia presupuestaria del Gobierno Federal<sup>12</sup>, coinciden con las que suministró el municipio y las que reporta en el SFU:

| <b>Cuadro 3.7. Obras registradas en transparencia presupuestaria del Gobierno Federal</b>   |                        |
|---|------------------------|
| <b>Nombre del proyecto</b>  | <b>Monto aprobado</b>  |
| Rehabilitación de parque en col. Croc, ubicado en calle lucha de clases entre calle hermanos Serdán y calle 1°. De mayo.  | \$2,200,000.00         |
| Rehabilitación de canchas en: unidad deportiva pablo a. González colonia Pablo a. González; unidad deportiva Jesús Hinojosa colonia Carmen Serdán y unidad deportiva Raúl González col. San Bernabé | \$2,698,800.00         |
| Rehabilitación de cancha de futbol 9 en calle valle del mirador y paseo de San Bernardo y dos canchas de futbol 7 en cd. Deportiva, calle Francisco Beltrán.  | \$3,754,400.00         |
| Rehabilitación de canchas en: colonia Fomerrey 105, unidad deportiva Fomerrey 113 col. San Bernabé 10°. Sector y colonia San Bernabé 4°. Sector   | \$5,471,453.00         |
| Construcción de parque el rehilete, ubicado en calle privada de los profesionistas entre los deportistas a 4ta de ruterros.   | \$20,000,000.00        |
| <b>Total</b>  | <b>\$34,124,653.00</b> |

Fuente: Plataforma Transparencia Presupuestaria del Gobierno Federal

Así, se puede afirmar que **el municipio se apega a los criterios para la transparencia y rendición de cuentas de los recursos del Fondo establecidos en tanto en lineamientos de operación como en la normatividad vigente en el tema**, destacando esto como una fortaleza del municipio, pues estos son medios a través de los cuales el gobierno municipal informa a la ciudadanía de sus actividades, los recursos que ejercen y resultados obtenidos,

<sup>11</sup> Para consultar esta información se puede ingresar al vínculo: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/articulo10-15.html>

<sup>12</sup> Para consultar esta información se puede ingresar al vínculo: [http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades\\_Federativas/mapaRamo23/rep.html?fondo=U132&area=19&anio=2017](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/mapaRamo23/rep.html?fondo=U132&area=19&anio=2017)



cumpliendo así con lo requerido por la ley y fortaleciendo la gestión municipal.



## 4. Conclusiones

Un primer tema a resaltar es el compromiso que tiene el gobierno del municipio de Monterrey con la realización de evaluaciones de los recursos que le fueron asignados para su ejercicio, con lo cual, por una parte se da cumplimiento a la diferente normatividad que hace referencia a la obligatoriedad que se tiene de evaluar el desempeño de los fondos y/o programas presupuestarios; así como de obtener información que le permitirá retroalimentar el diseño y gestión de los proyectos, con el fin de eficientar el recursos y brindar mayores beneficios a la ciudadanía.

Dentro de los recursos federales que le fueron asignados al municipio de Monterrey para el ejercicio 2017, se encuentra los de FORTALECE el cual hace parte de los fondos que integran el Ramo 23, este fue creado a partir del año 2016, y desde su creación se cuenta con Lineamientos específicos que regulan el uso de sus recursos.

Aunque es un fondo con regulación, en cuanto a la asignación presupuestal ha sido irregular, durante el periodo 2016 – 2017 vario su presupuesto aprobado, y ya para 2018 no se le asigno ningún recurso. Esto se debe a que desde la Cámara de Diputados en la discusión del Paquete Económico 2018, se promovió la eliminación de dicho fondo a fin de que se destinaran mayores recursos para acciones de reconstrucción por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 que acontecieron en el país.

El objetivo principal del fondo es la generación de infraestructura, principalmente: Pavimentación de calles y avenidas, Alumbrado público, Drenaje y alcantarillado, Mantenimiento de vías; Construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; Construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social. Así, dicho fondo se constituyó en una importante fuente de recursos para proyectos de infraestructura social.

El Fondo, se encuentra alineado al PND 2013-2018 en el Objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macro económica del país. Estrategia 4.1.3 “Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades”. Por lo que con el ejercicio de los recursos en

los temas que se prevé en los lineamientos se contribuye al logro de los objetivos de política pública.

El municipio de Monterrey para el ejercicio fiscal 2017 contó con un presupuesto aprobado de FORTALECE por un monto de \$34,124,653.00, de los cuales se comprometieron \$34,008,380.91 y al cierre del cuarto trimestre de 2017 había ejercido \$10,202,514.24, es decir tan sólo el 30% de lo ya comprometido.

Este recurso fue operado por la Secretaría de Obras Públicas del municipio, a través de la Dirección de Planeación y Contratación y se distribuyó en 11 obras de infraestructura social, principalmente en la rehabilitación de canchas deportivas "Fútbol" y en la construcción de un parque.

Resaltando que este tipo de proyectos son una de la prioridades del gobierno municipal, pues desde el Plan Municipal de Desarrollo 2015 – 2018 (PMD), en el eje "Derechos Humanos e Inclusión Social", tiene como proyecto estratégico "Impulso al Deporte", y uno de sus componentes es **"Desarrollar, rehabilitar, mantener y equipar espacios Deportivos"**.

Con esto se puede concluir que el 100% de las obras de infraestructura comprometidas en el ejercicio fiscal 2017 con los recursos del FORTALECE, **cumplen con la finalidad descrita en el objeto del Fondo**, debido a que fueron obras de construcción y rehabilitación espacios para la práctica del deporte (35%) y 75% en infraestructura social, como los son los parques.

De igual forma, el municipio cumplió con el requerimiento plasmado en los lineamientos para la solicitud de los recursos de integrar un expediente técnico según corresponda al tipo de obra, pues cada uno de los proyectos cuenta con su respectiva cédula o nota técnica, según corresponda.

En cuanto a los beneficios generados se tiene que con el desarrollo de estas obras más de 38 mil habitantes del municipio de Monterrey se verán beneficiados, al contar con espacios deportivos adecuados, lo cual favorece ambientes propicios para la convivencia, integración deportiva, generando no solo beneficios a la salud, sino también en temas como la seguridad pública.

Además, se identificó la importancia de estos recursos en el presupuesto municipal, pues de los 76 parques y espacios deportivos rehabilitados en el año 2017, 10 fueron con recursos del FORTALECE, lo que equivale a un 13%

de estos proyectos. Incluso si se compara con la meta señalada en el PMD, estos diez parques rehabilitados en 2017 representan un 8.33% de lo planeado, lo que resalta la relevancia de estos fondos y data la importancia de continuar generando sinergias con otros recursos para dar continuidad a este tipo de obras, dado que para 2018 el FORTALECE ya no se le asignó presupuesto.

En lo que se refiere a la transparencia y rendición de cuentas, el municipio en su portal de internet, hace pública información donde se detalla datos de proyectos programados con recursos tanto del Ramo 23. FORTALECE, como de otros fondos, destacando esto como una fortaleza del municipio, pues estos son medios a través de los cuales el gobierno municipal informa a la ciudadanía de sus actividades, los recursos que ejercen y resultados obtenidos, cumpliendo así con lo requerido por la ley y fortaleciendo la gestión municipal.

## 5. Análisis FODA y Recomendaciones

### Fortalezas

- ▶ La totalidad de los recursos del FORTALECE se destinaron a algún tipo de obra que se enlista dentro del objetivo del Fondo en sus Lineamientos, lo que genera un cumplimiento del 100% en cuanto al uso de los recursos.
- ▶ Cada uno de los proyectos realizados con los recursos del Fondo cuenta con su respectiva Cédula de Proyecto o Nota Técnica, según sea el caso, en donde es posible identificar el tipo de obra, ubicación, inversión programada, beneficiarios, entre otra.
- ▶ El municipio reporta trimestralmente a la SHCP el avance físico y financiero de los proyectos aprobados a ejecutar con los recursos del Fondo.
- ▶ El municipio se apega a los criterios para la aplicación y seguimiento de los recursos del Fondo establecidos en sus lineamientos de operación.
- ▶ Por el tipo de obra que se desarrolla, al ser de infraestructura social, los beneficios que aportan a la población van desde una mayor percepción de seguridad, beneficios a la salud y convivencia, generando capital social en sus habitantes.

### Oportunidades

- ▶ La existencia de otros fondos con los cuales se puede invertir en infraestructura social, esto se constituye como una importante fuente de recursos para este tipo de proyectos, que contribuyen a mejorar la imagen urbana, y generando espacios seguros y adecuados para prácticas recreativas, así como la integración familiar, coadyuvando a la generación de capital social.

### Debilidades

- ▶ No se evidenció que las obras comprometidas con recursos del FORTALECE sean producto de un ejercicio de planeación de la inversión que sustente en un diagnóstico de las carencias y necesidades en cuanto infraestructura social en el municipio.

- ▶ No se cuenta con mecanismos o instrumentos específicos que permita medir el logro y los beneficios que genera este tipo de programas a la sociedad.

## Amenazas

- ▶ En caso de que el periodo de ejecución de la obra exceda el calendario de ejecución establecido en el convenio, se corre el riesgo de que se tenga que hacer reintegro de recursos, por ejecución en destiempo.
- ▶ La volatilidad del Fondo, dado que para 2018 la federación no le asignó presupuesto, además si se considera que en 2017 el 13% de las obras de rehabilitación de zonas deportivas y parque fueron con inversión del FORTALECE, por lo que se ve afectada la planeación municipal pues para el desarrollo de este tipo de proyectos ya no contará con estos recursos.

## Recomendaciones

- ▶ Se recomienda llevar a cabo un diagnóstico municipal sobre las características, condiciones y requerimientos en infraestructura social, (parques, zonas deportivas, zonas culturales, etc), a partir del cual, se puede desarrollar una estrategia y se establezcan proyectos prioritarios para su atención.
- ▶ Continuar con la generación de los reportes e informes requeridos por la normatividad, (SFU, Avance Financiero, Cuenta Pública), dando así no sólo cumplimiento a la normatividad sino como medio de información a la ciudadanía garantizando la transparencia y rendición de cuentas.
- ▶ En caso de que para futuros presupuestos la federación reactive el FORTALECE, continuar con la adecuada focalización de la inversión en obras de infraestructura social, así como en la aplicación y seguimientos de los recursos, según establezcan la respectiva normatividad y los Lineamientos.
- ▶ Desde el Plan de Desarrollo Municipal se podría desarrollar ejes de trabajo a mediano plazo, para darle continuidad a este tipo de políticas que contribuyen a mejorar la infraestructura y condiciones de bienestar a la población del municipio.

- ▶ Desarrollar una estrategia con instrumentos que permita medir el logro y los beneficios que genera de este tipo de proyectos, esto puede ser por medio de los indicadores que se desarrollen en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), de cada uno de los programas presupuestarios en los que se ejecute recursos hacia la infraestructura social.
- ▶ Identificar otros fondos o recursos que se tienen en los distintos niveles de gobiernos que contemplen inversión en infraestructura social y gestionar algún tipo de convenio o asignación de recurso, esto para poder dar continuidad a este tipo de proyectos y mitigar el impacto que pueda generar la no asignación de recursos para el FORTALECE en el ejercicio fiscal 2018.
- ▶ Establecer una estrategia que permita dar celeridad a la ejecución de las obras una vez hayan sido aprobadas, esto con el fin de ejecutar el presupuesto dentro el ejercicio fiscal o entro de las fechas establecidas en los convenios y así evitar posibles reintegros a la federación.

## Fuentes de Consulta

ASF, Auditoría Superior de la Federación, (2009) Informes Gasto Federalizado. Consultado en el vínculo: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09\\_FAFEF\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo5/09_FAFEF_a.pdf)

DOF, (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

-----, (2007). Reglamento de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

-----, (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

-----, (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-----, (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2018), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Consultado en el vínculo: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2018\\_291117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf)

-----, (2018), Gasto Federalizado del Ramo 23. Aprobado 2015 – 2017. Consultado en el vínculo: <http://ciep.mx/composicion-del-ramo-23-en-2018/>

-----, (2018), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?. Consultado en el vínculo: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0082018.pdf>

SEGOB, (s.a.), Presupuesto federalizado e indicadores. Consultado en el vínculo:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto\\_federalizado\\_e\\_indicadores.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto_federalizado_e_indicadores.pdf)

SHCP, Provisiones Salariales y Económicas. Consultado en el vínculo: [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef\\_09/temas/expo\\_motivos/23rg.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/ppef/ppef_09/temas/expo_motivos/23rg.pdf)

----- (2017), Transparencia Presupuestaria del Gobierno Federal. Consultado en el vínculo:

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades\\_Federativas/mapaRamo23/rep.html?fondo=U132&area=19&anio=2017](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/mapaRamo23/rep.html?fondo=U132&area=19&anio=2017)