

# FORMATO PARA LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES DE LOS RECURSOS FEDERALES MINISTRADOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Evaluación Externa de tipo Integral de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28

**EJERCICIO FISCAL 2018**

SISTEMA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL



**GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA**  
**SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS**

Elaboró:

**HERZO CONSULTORÍA FINANCIERA, S.C.**

## 1. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

### 1.1 Nombre de la evaluación:

Evaluación Externa de tipo Integral de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28

### 1.2 Fecha de inicio de la evaluación:

29 de mayo 2019

### 1.3 Fecha de término de la evaluación:

25 de octubre 2019

### 1.4 Nombre de la persona responsable de darle seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:

Nombre:

Óscar Benigno Lezama Cabrales

Unidad administrativa:

Dirección de Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas

### 1.5 Objetivo general de la evaluación:

Realizar un análisis sistemático que valore la pertinencia de los principales procesos de gestión y los resultados de una muestra de los Fondos de Participaciones Federales del Ramo General 28, ejercidos por el Estado de Puebla en 2018.

### 1.6 Objetivos específicos de la evaluación:

- Examinar la pertinencia de la planeación estratégica que hace el Estado de Puebla sobre los recursos del Ramo general 28 para la atención de las necesidades particulares identificadas en la entidad.
- Identificar la información que se genera a partir del ejercicio de los recursos del Ramo General 28 para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de rendición de cuentas y transparencia.
- Valorar la calidad de la información que se genera a partir del ejercicio de los recursos del Ramo General 28 y que constituye el insumo principal para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de rendición de cuentas y transparencia.
- Analizar los resultados del Ramo General 28 en el ejercicio fiscal 2018, con base en indicadores estratégicos y de gestión, así como información para el desempeño.
- Generar recomendaciones susceptibles de implementarse para la mejora de procesos de gestión y resultados del Ramo General 28.

### 1.7 Metodología utilizada en la evaluación:

Para la realización de esta evaluación se aplicó una metodología apegada a los Términos de Referencia (TdR) para la Evaluación de tipo Integral de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28 que proporcionó la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la(s) instancia(s) responsable(s) de la gestión y ejecución de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28 en la entidad, a través de la unidad coordinadora de la evaluación.

En apego a los Términos de Referencia para esta evaluación, se analizaron con objetividad e imparcialidad las características de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28, cuyos procesos de gestión se analizaron mediante cuatro secciones temáticas con el objetivo de exponer con claridad y pertinencia, los resultados del desempeño mostrado por dicho programa durante el ejercicio fiscal 2018.

Las cuatro secciones temáticas incluidas en los TdR constaron de 23 preguntas, de las cuales 11 fueron de respuesta cerrada y 12 de respuesta abierta, cuya desagregación se muestra en la siguiente tabla:

Secciones temáticas de evaluación (TdR)			
No.	Sección	Preguntas	Subtotal
I.	Planeación estratégica y contribución	1 – 7	7
II.	Gestión y Operación	8 – 14	7
III.	Generación de información para la rendición de cuentas y transparencia	15 – 18	4
IV.	Orientación y medición de resultados	19 - 23	5
Total			23

Las 11 preguntas cerradas (o específicas) se respondieron de forma general, con base en un esquema binario (Sí o No), sustentando con evidencia documental y exponiendo los principales argumentos que justifican la respuesta, e indicando uno de los cuatro niveles de respuesta definidos para cada pregunta, en donde cada debe interpretarse como sigue:

- Nivel 1. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, sin embargo, éstas cumplieron solo una de las características analizadas.
- Nivel 2. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, no obstante, éstas cumplieron con solo dos de las características analizadas.
- Nivel 3. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, y éstas cumplieron con tres de las características analizadas.
- Nivel 4. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder positivamente la pregunta central, y éstas cumplieron con todas las características analizadas.

Asimismo, para responder el cumplimiento particular de cada una de las características establecidas en las preguntas centrales, se utilizaron tres tipos de respuesta ‘Sí, No y Parcialmente’. El último concepto debe ser interpretado como sigue:

Parcialmente. Se identificaron elementos y evidencias documentales que permiten responder a la pregunta central, sin embargo, éstas no se consideran suficientes para analizar y valorar adecuadamente el reactivo.

Las 12 preguntas que no tienen respuestas binarias (por lo que no incluyen niveles de respuesta) se respondieron con base en un análisis sustentado en evidencia documental, haciendo explícitos los principales argumentos que justifican lo respuesta.

Derivado del análisis de contribución, se desprendieron dos secciones adicionales incluidas en los resultados de la evaluación. Este análisis se realizó con el objetivo de determinar, en primera instancia, el nivel de contribución e importancia financiera, presupuestal y programática de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos estratégicos planteados en cada uno de los ejes que conformaron el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018.

Por otra parte, se realizó un análisis particular y comparativo del monto de recursos que por concepto de Participaciones Federales, fueron ministrados a las siete regiones socioeconómicas que integran el estado de Puebla, durante el ejercicio fiscal 2018; lo anterior, con el propósito de conocer los municipios y regiones que concentran el mayor presupuesto de libre disposición, así como identificar, a partir de ésta práctica, a los ejecutores que podrían ser sujetos de evaluación en ejercicios posteriores sobre el desempeño del Ramo General 28.

Instrumentos de recolección de información:

Cuestionarios \_\_ Entrevistas \_x\_ Formatos \_x\_Otros \_x\_ Especifique: Solicitud de información por escrito a la Dirección de Evaluación de la SPF.

Descripción de las técnicas y modelos utilizados:

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la(s) instancia(s) responsable(s) de la gestión y ejecución de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28 en la entidad, a través de la unidad coordinadora de la evaluación.

Bajo este contexto, el análisis de gabinete se refiere al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, documentos normativos, bases de datos, evaluaciones internas o externas, entre otras. Asimismo, de acuerdo con las necesidades de información y tomando en cuenta la forma de gestionar los Fondos de Participaciones del Ramo General 28 en el estado, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad y reuniones de trabajo con los servidores públicos de la(s) instancia(s) responsable(s) de su ejecución durante el ejercicio fiscal evaluado.

El enfoque utilizado para llevar a cabo la evaluación de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28 fue de tipo "mixto", dada las características y tipo de evaluación, situación que implicó la realización de un análisis cualitativo y cuantitativo, de acuerdo con las preguntas consideradas en el cuestionario central de los TdR.

Se realizó investigación de documentos, estadísticas y datos en sitios públicos de carácter oficial, lo cual permitió analizar la calidad de la información de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28, su contribución y sus resultados, de acuerdo con lo planeado por el Gobierno del Estado de Puebla.

Las entrevistas a profundidad que se realizaron con los responsables de la ejecución de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28, se aplicaron para contar con información detallada de la planeación, operación, contribución y ejecución de estos con el objetivo de que ésta permitiera robustecer los argumentos del análisis de gabinete con la justificación y valoración de cada respuesta del cuestionario contenido en los TdR de manera consistente.

## 2. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

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

#### Características del Ramo General 28

- Al tratarse de gasto no programable, los recursos del Ramo General 28 son de libre disposición, es decir que los estados y municipios pueden ejercer dichos recursos de manera libre; en este sentido, los Fondos de Participaciones Federales no están etiquetados y por lo tanto no tienen de manera individual, un objetivo o propósito específico en el gasto de los gobiernos locales.
- Se determinó que existen fórmulas y criterios específicos, aprobados por la legislatura local (Capítulo II de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios), para distribuir los Fondos de Participaciones Federales al interior de la entidad, los cuales se comprobó, fueron aplicados de conformidad con lo establecido en la ley correspondiente.
- Es importante destacar que en atención a la Auditoría 2017-A-21000-15-1199-2018, el 31 de agosto de 2018 fueron reformadas las fracciones III y IV de artículo 50, al cual también fue adicionada la fracción V, los artículos 52 y 56 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, modificaciones realizadas para precisar las fórmulas de cálculo y criterios para distribuir los siguientes recursos: Fondo de Fiscalización y Recaudación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en Gasolina y Diésel, y Fondo de Compensación.
- En el 2018 el presupuesto del Ramo General 28 para la entidad ascendió a \$36,004,270,808.00, monto que significó una variación positiva del 7.23% en comparación al ejercicio fiscal inmediato anterior; dicha variación se explica por el incremento significativo de recursos en 10 de los 15 Fondos de Participaciones considerados en la Cuenta Pública Federal, principalmente en: 'Otros Incentivos Económicos' (18.69%), cuyo incremento está relacionado con una mayor recaudación de ingresos federales captados por las oficinas estatales correspondientes; 'Fondo de Extracción de Hidrocarburos' (16.95%), para el cual el incremento se debió a la recuperación del precio de la mezcla mexicana durante los meses de enero a junio de 2018; 'Participaciones por venta final de Gasolina y Diésel' (13.01%), en este caso Puebla se situó como la décima entidad con el mayor monto por 'recaudación de gasolinas y diésel', así como en el 'coeficiente '9/11 de participaciones por gasolinas y diésel'; 'Fondo ISR' (12.39%), el cual representa el 100%

de la recaudación de dicho impuesto y que corresponde al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa o del municipio.

- En comparación con el resto de las entidades federativas, Puebla ocupó el lugar 24 con el mayor crecimiento porcentual del Ramo General 28, no obstante, es la sexta entidad que recibió más recursos por dicho concepto, cuyo monto representa el 4.27% del total distribuido a nivel nacional situándose sólo por debajo del Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León, estados destacados por su gran cantidad de población, importante dinamismo económico y en algunos casos, sus actividades en el sector petrolero.
- Durante el ejercicio fiscal 2018, un monto de \$27,635,793,017.28 de pesos provenientes del Ramo General 28, fueron destinados a financiar total o parcialmente 118 Pp a cargo de 12 Dependencias y 65 Entidades, Colegios y Universidades de la Administración Pública Estatal (APE); 116 de los cuales se encuentran alineados al Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018 y cuentan con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) completa.

Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos de los Ejes del PED 2017-2018

- Se observó que el Eje 1 del PED vigente, recibió el mayor porcentaje de Participaciones Federales durante 2018, suma que representó el 56.30% del total, seguido de los ejes 4 y 5 con el 14.87% y 15.12% respectivamente, comportamiento similar al registrado en el año 2017, lo que constituye un hallazgo en cuanto a la orientación y contribución de dichos recursos federales durante el ejercicio fiscal evaluado.
- En comparación al ejercicio inmediato anterior, el Eje 1 recibió menos recursos por concepto de Participaciones, decremento de 6.76% en el que influyeron los siguientes motivos: a) diferente al año 2017, los Pp E140 y E145 no recibieron recursos por concepto de Participaciones; b) un total de 9 Pp (E129, E062, U001, E071, E006, E040, E027, E024 y E025) registraron una disminución de recursos con origen de Participaciones de entre 2.78% y 58.22%; el decremento fue, en cierta medida, compensado por el incremento en 1101.12% del presupuesto devengado del Pp R020. Profesionalización del Magisterio Poblano.
- En cuanto al Eje 2, el incremento en 19.18% se explica por lo siguiente: a) tres Pp (M011, S009 y S082) que en 2017 no recibieron recursos del Ramo General 28; b) el aumento del 2376.56% del presupuesto asignado al Pp S039. Programa de Apoyo al Empleo, el cual recibió \$46,882,863.32 pesos de Participaciones Federales; c) el incremento de entre 5.45% y hasta 105.18% de los recursos asignados a 6 Pp (S052, E056, E015, F031, E148 y N001).
- El Eje 3 registró el incremento más significativo en comparación al presupuesto devengado en 2017 por concepto de Participaciones Federales, el cual ascendió a 124.09%, el cual se explica por: a) el aumento sustancial del presupuesto de 6 Pp (K049, E020, E072, K007, G018 y K006) por concepto de Participaciones Federales, especialmente los dos primeros los cuales recibieron \$85,652,921.23 y \$224,359,315.47 pesos más que en el ejercicio anterior; b) un total de 6 Pp (E128, G022, K051, K052, P022 y S089) que en 2017 no recibieron recursos del Ramo General 28.
- Referente al Eje 4, este mantuvo el mismo número de Pp financiados total o parcialmente con recursos de Participaciones Federales que en el año 2017, sin embargo, registró un incremento del 21.71% debido a: a) el aumento de 142.99% y 129.95% del presupuesto de los Pp G001 y G007 respectivamente; b) el incremento de entre el 21.32% y hasta 96.22% del presupuesto devengado de 4 Pp (G003, E030, E003yE073).
- La variación positiva igual a 27.05% del Eje 5 se explica por lo siguiente: a) el financiamiento de 4 Pp (G023, P017, R021 y U039) que el año anterior no recibieron recursos de Participaciones; b) el incremento del presupuesto devengado en 1379.97%, 237.01, 116.03 y 108.33% de los Pp F003, P004, G006 y U074 respectivamente.
- Sobre los 35 Pp alineados al Eje 1 del PED vigente, se determinó que los \$15,560,075,792.48 pesos asignados a dichos programas por concepto de Participaciones, contribuyeron a la consecución de los objetivos y metas de 9 de los 11 Programas Estratégicos que conforman dicho apartado, destacando que el 86.33% del total de las Participaciones, es decir \$13,432,959,738.14 pesos, fueron distribuidos en 19 Pp orientados al objetivo del 'P3. Educación Pública con Amplia Cobertura y de Calidad'.
- En cuanto a los 19 Pp alineados al Eje 2 del PED, se determinó que los \$1,106,408,097.01 pesos asignados a dichos programas por concepto de Participaciones, contribuyeron a la consecución de los objetivos y metas de 4 de los 5 Programas Estratégicos que conforman dicho apartado, destacando que el 43.15% del total de los recursos, es decir \$477,396,016.92 pesos, fueron distribuidos en 6 Pp orientados al objetivo del 'P15. Fortalecimiento de la Cultura y el Turismo'.
- Referente a los 22 Pp alineados al Eje 3 del PED, se identificó que los \$2,559,719,322.20 pesos asignados a dichos programas por concepto de Participaciones, incidieron en la consecución de los objetivos y metas de 4 de los 5 Programas Estratégicos que conforman dicho apartado, destacando que el 55.15% del total de los recursos, es decir

\$1,401,373,645.37 pesos, fueron distribuidos en 9 Pp orientados al objetivo del 'P21. Infraestructura y Equipamiento para el Bienestar'.

- Relacionado con los 19 Pp alineados al Eje 4 del PED, se observó que los \$4,109,123,832.32 pesos asignados a dichos programas por concepto de Participaciones, contribuyeron en la consecución de los objetivos y metas de los 8 Programas Estratégicos que conforman el apartado, destacando que el 52.1% del total de los recursos, es decir \$2,151,661,672.11 pesos, fueron distribuidos en 4 Pp orientados al objetivo del 'P23. Fortalecimiento de los Cuerpos de Seguridad'.
- Sobre los 21 Pp alineados al Eje 5 del PED, se observó que los \$4,177,310,678.15 pesos asignados a dichos programas por concepto de Participaciones, incidieron en la consecución de los objetivos y metas de los 8 Programas Estratégicos que conforman el apartado, destacando que el 49.88% del total de los recursos, es decir \$2,083,610,064.29 pesos, fueron distribuidos en 2 Pp orientados al objetivo del 'P35. Administración eficiente de recursos.

Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos de los Ejes del PED 2017-2018

- No se identificó un análisis pormenorizado del comportamiento y evolución de los montos presupuestarios y fuentes de financiamiento de los Pp que conforman la apertura programática anual, comparativo indispensable para conocer y valorar la contribución del gasto públicos por concepto de Participaciones Federales a los objetivos establecidos en los programas estratégicos de la entidad.
- Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos gubernamentales de nivel estatal y municipal por regiones socioeconómicas del Estado de Puebla.
- Los 217 del estado, en apego a las fórmulas correspondientes, recibieron recursos de los Fondos de Participaciones Federales durante 2018, los cuales sumaron un total de \$8,108,663,436.72 monto que representó el 22.69% del total de las Participaciones devengadas en dicho ejercicio fiscal.
- De un total de \$8,108,663,436.72 pesos, el 99.9% fue transferido a los municipios mediante Pp tipo 'C', mientras que el 0.1% restante fue ministrado a 127 municipios por concepto de 'incentivos por uso de medios de pago electrónicos' es decir Pp tipo 'I'.
- Se identificó que a la región Angelópolis, conformada por 33 municipios, se le asignó el 42.94% del total de las Participaciones Municipales, siendo los municipios de Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Cuautlancingo y San Martín Texmelucan, los 5 municipios con el mayor monto presupuestario por concepto de las participaciones de dicha región, el cual sumó el 79.04%.
- La segunda región con el mayor porcentaje de Participaciones Federales de nivel municipal, fue la Sierra Norte, conformada por un total de 35 municipios y cuyo monto sumó el 12.52% del total, identificando a Zacatlán, Huauchinango, Xicotepec, Chignahuapan e Ixcamaxtitlán, como los 5 municipios con mayor porcentaje de participaciones de la región al recibir el 37.93%.
- Los 31 municipios que forman parte de la región Valle de Serdán, acapararon el 10.72% del total de las Participaciones municipales, destacando los municipios de Tecamachalco, Palmar de Bravo, Quecholac, Acatzingo y Chalchicomula de Sesma como los 5 municipios con mayor porcentaje de recursos distribuidos en la región, al sumar el 32.33%.
- La región de Tehuacán y Sierra Negra, constituida por 21 municipios, recibieron el 10.56% del total de las Participaciones repartidas a nivel municipal, siendo los municipios de Tehuacán, Ajalpan, Tlacotepec de Benito Juárez, Vicente Guerrero y Zoquitlán los que sumaron el 61.18%
- La siguiente región en importancia, según el porcentaje de Participaciones municipales recibidas, fue la Sierra Nororiental con el 9.72%, y para la cual los municipios de Teziutlán, Cuetzalan del Progreso, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla y Xiutetelco los que acapararon el 43.34% de los recursos repartidos en la región.
- La región Valle de Atlixco y Matamoros, conformada por 24 municipios, ocupó el sexto lugar en importancia al recibir el 6.97% de las Participaciones Municipales, siendo Atlixco, Izúcar de Matamoros, Huaquechula, Chietla y Tochmilco, los municipios que concentraron el mayor porcentaje de los recursos, monto que sumó el 62.19%.
- la región de la Mixteca, distribuyó el 6.57% de total de las Participaciones municipales, entre los 45 municipios que la conforman, identificando a Acatlán, Tepexi de Rodríguez, Jolalpan, Chiautla de Tapia y Petlalcingo como los 5 municipios que acapararon el mayor porcentaje de dichos recursos, monto que sumó el 24.82%.

- Hasta el momento, no se ha realizado un seguimiento documentado del comportamiento y evolución de las Participaciones Federales ministradas a los municipios de las siete regiones socioeconómicas del estado de Puebla; ni el análisis de las variables que determinan los montos presupuestarios que por dicho concepto son transferidos año con año.

#### Planeación estratégica y contribución

- Las auditorías de ‘cumplimiento financiero’ 1173-DE-GF y 1181-DE-GF correspondientes a la Cuenta Pública 2018, constituyen el principal mecanismo que permite evaluar el cumplimiento de la normatividad federal y estatal que regula la operación de los Fondos de Participaciones, no obstante, en el momento de la evaluación, dichos ejercicios de fiscalización se encontraban en curso.
- Si bien los criterios generales para distribuir los recursos del gasto federalizado a los 217 municipios de la entidad, se encuentran documentados en las leyes tanto federales como estatales aplicables, el proceso de programación y presupuestación de los Pp ‘C’ e ‘I’ mediante los cuales se les transfieren, no se encuentra documentado en un manual integral y estandarizado.
- Dadas las características de los Fondos del Ramo General 28, un análisis por objetivos de dichos recursos se considera improcedente; no obstante, es posible plantear diversos esquemas de estudio que permitan profundizar en su importancia presupuestal y contribución en la consecución de los propósitos de los Pp que son financiados con estos recursos, así como de otros objetivos estratégicos.
- Las erogaciones por concepto de Participaciones Federales, dada su naturaleza, no son factibles de identificar con un programa específico; asimismo, los recursos destinados a inversión pública siguen un proceso de planeación y presupuestación particular, motivo por el cual se concluyó que el proceso de planeación y asignación de las Participaciones Federales a los distintos programas o proyectos de inversión, no puede acotarse al proceso de PbR (Planeación – Programación – Presupuestación) que se aplica a los Pp.
- Considerando que los Fondos de Participaciones Federales transferidas a la entidad y, por conducto de esta a los municipios, son recursos no etiquetados que por lo tanto no tienen de manera individual, un objetivo o propósito específico en el gasto de los gobiernos estatales y municipales, se identificó que la mayor parte de dichos recursos se destina a la cobertura presupuestal de gasto corriente y otro tanto se orienta al pago de deuda, así como a obra pública.

#### Gestión y operación

- Existe coordinación entre los tres Órdenes de Gobierno en la instrumentación de los procesos del cálculo, asignación, distribución y ministración de los recursos de los Fondos del Ramo General 28, la cual se encuentra manifiesta en el ‘CONVENIO de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Puebla y sus Anexos’, así como en el ‘CONVENIO de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Puebla y sus Anexos’, ambos vigentes en 2018.
- El cumplimiento de obligaciones del Gobierno, además de ser financiadas con Participaciones Federales, también pueden ser cubiertas con recursos del Ramo 24, utilizado para el pago de deuda e intereses (costo financiero); Ramo 29, el cual se destina a erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero; Ramo 30, orientado a adeudos de ejercicios fiscales anteriores; y el Ramo 34, destinado al pago de saneamiento financiero y apoyos a ahorradores y deudores de la banca. En este sentido, los recursos de los ramos administrativos antes mencionados, pueden ser considerados fuentes de financiamiento complementarias a las Participaciones Federales en el rubro del pago de obligaciones del estado.
- A nivel programático se determinó que en 2018 los recursos de Participaciones Federales se ejercieron total o parcialmente a través de 118 Pp, mientras que en 2017 solo 110 Pp fueron financiados con dichos recursos; en este sentido, se identificó coincidencia exacta entre 99 Pp que, en mayor o menor medida, recibieron recursos del Ramo General 28 tanto en el ejercicio fiscal que se evalúa como en el inmediato anterior.
- En cuanto al presupuesto devengado, se observó que en 2018 el monto de recursos de Participaciones Federales incrementó en 8.27% en comparación con el ejercicio fiscal 2017, situación que se explica por: a) un crecimiento de más del 100% del total devengado en 19 Pp alineados a los cinco ejes del PED 2017-2018 y uno sin alineación; b) el incremento del 0.49% y hasta 96.22% del total devengado de 43 Pp alineados a los cinco ejes del PED 2017-2018 y uno sin alineación; c) mantener el mismo presupuesto registrado en 2017 para 4 Pp; el crecimiento del presupuesto devengado en los Pp H001. ADEFAS en 133.43% y D001. Pago crédito Estado en 18.82% toda vez que se trata de recursos destinados a cubrir un porcentaje de la deuda de la entidad.

- Se determinó que no existen procesos para la validación, ejecución y seguimiento de los proyectos, obras o acciones financiadas específicamente con los Fondos de Participaciones Federales, toda vez que estos no cuentan con objetivos individuales y solo constituyen una bolsa de recursos que son ejercidos bajo iniciativa de la Administración en turno de conformidad con lo dispuesto en el 'Manual de Normas y Lineamientos para el Ejercicio del Presupuesto' y la 'Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios'.

#### Generación de información y rendición de cuentas

- Al carecer de objetivos específicos y por esta razón de MIR's, el ejercicio del Ramo General 28 no se mide a través de indicadores de desempeño, motivo por el cual las 'auditorías de cumplimiento financiero', mediante las cuales se revisa que la recaudación, captación, administración, aplicación y control de los Fondos de Participaciones Federales se realice en apego a la normatividad correspondiente; y las evaluaciones integrales de dichos recursos, realizadas por el Gobierno del Estado, constituyen los principales instrumentos mediante los cuales se revisa, valora, da seguimiento y documentan los resultados de dichos recursos públicos.
- A diferencia de los Fondos de Aportaciones del Ramo General 33, las Participaciones Federales no conllevan una responsabilidad concreta de gasto (recursos no etiquetados), motivo por el cual el sistema de rendición de cuentas y transparencia al que se sujetan dichos recursos también es distinto, siendo la ASF la principal responsable de la aplicación de los mecanismos de fiscalización correspondientes; no obstante, los esfuerzos hasta ahora realizados en la materia por parte de la federación, resultan insuficientes para garantizar una óptima aplicación, uso y transparencia de dichos recursos públicos, especialmente a nivel municipal.

#### Orientación y medición de resultados

- En el estado de Puebla las Participaciones Federales se ejercen a través de Pp, sin embargo, su distribución y/o asignación solo se realiza en función de criterios y principios estrictamente presupuestales establecidos por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración, bajo la premisa de que dichos recursos permitirán un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos de inversión a cargo de cada ejecutor.
- No se identificaron indicadores económico-financieros y/o de ejecución que permitieran conocer, analizar y/o medir el comportamiento de los Fondos de Participaciones Federales, ni sus resultados a nivel de gestión presupuestaria.
- Se identificó que los informes individuales de las auditorías '11-DE-GF. Distribución de las Participaciones Federales' y '1202-DE-GF. Participaciones Federales a Entidades Federativas', realizadas en 2018 por la Auditoría Superior de la Federación, no fueron publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia, incumpliendo con lo dispuesto en la fracción XXIV del artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.
- Derivado de los informes individuales de las auditorías '1199-DE-GF. Distribución de las Participaciones Federales' y '1202-DE-GF. Participaciones Federales a Entidades Federativas' correspondientes a la Cuenta Pública 2017, se identificaron acciones específicas para la atención de los hallazgos, las observaciones y recomendaciones formuladas por la ASF; no obstante, en el caso de la primera, la información y/o documentación proporcionada por la entidad, no reunió las características de suficiencia, competencia y pertinencia para justificar 2 de las 5 observaciones determinadas; mientras que en la segunda, fueron solventados todos los hallazgos emitidos, concluyendo que "... el Gobierno del Estado de Puebla realizó en general, un ejercicio de los recursos de las Participaciones Federales a Entidades Federativas 2017 ajustado a la normativa" (ASF, 2018).

#### Hallazgos generales

- Se determinó que los TdR aplicados no consideran la naturaleza y características de los Fondos de Participaciones Federales, situación que limitó el análisis y valoración de algunos de sus procesos de gestión; no obstante, se agregaron dos apartados (A y B) con el objetivo de generar hallazgos y recomendaciones que sirvan para la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos estatales; mientras que en cada sección temática se propuso al menos un esquema de estudio que permitiera cumplir con los objetivos específicos de la evaluación.
- Evaluar las Participaciones Federales bajo un enfoque integral, impide profundizar en los procesos de gestión y resultados de los fondos de aplicación estatal y municipal.
- A pesar de contar con antecedentes de evaluación, durante el presente ejercicio no se identificó ningún proceso de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de la 'Evaluación Integral de los Fondos de Participaciones Federales del Ramo General 28' correspondiente al año 2017, situación que limita la utilidad de las recomendaciones generadas.

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

### 2.2.1 Fortalezas:

#### Características del Ramo General 28

- Las disposiciones generales para el cálculo, distribución, ministración y control de los Fondos de Aportaciones Federales se encuentran establecidas en los artículos 1o. a 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Se determinó que existen fórmulas y criterios específicos, aprobados por la legislatura local, para distribuir los Fondos de Participaciones Federales al interior de la entidad, los cuales se comprobó, fueron aplicados de conformidad con lo establecido en la ley correspondiente.
- Se identificó que, en atención a la Auditoría 2017-A-21000-15-1199-2018, el 31 de agosto de 2018 fueron reformadas las fracciones III y IV de artículo 50, al cual también fue adicionada la fracción V, los artículos 52 y 56 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios, modificaciones realizadas para precisar las fórmulas de cálculo y criterios para distribuir los siguientes recursos: Fondo de Fiscalización y Recaudación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en Gasolina y Diésel, y Fondo de Compensación.
- En comparación con el resto de las entidades federativas, Puebla ocupó el lugar 24 con el mayor crecimiento porcentual del Ramo General 28, no obstante, es la sexta entidad que recibió más recursos por dicho concepto, cuyo monto representa el 4.27% del total distribuido a nivel nacional situándose sólo por debajo del Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León, estados destacados por su gran cantidad de población, importante dinamismo económico y en algunos casos, sus actividades en el sector petrolero.

#### Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos de los Ejes del PED 2017-2018

- El Gobierno del Estado de Puebla devengó un total de \$35,744,456,454.00 pesos provenientes de los recursos de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28, que fueron ejecutados mediante 462 Programas presupuestarios, de los cuales 118 Pp fueron de aplicación estatal, 217 corresponden al total de los municipios del Estado de Puebla y 127 a los municipios que recibieron incentivos por uso de medios de pago electrónicos.
- Se determinó que dichos programas, aunque en distintas proporciones, concurren con fuentes de financiamiento de origen federal o estatal y contribuyeron a la consecución de los objetivos planteados para cada programa, los cuales a su vez se encuentran vinculados a los ejes y programas del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2017-2018.

#### Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos gubernamentales de nivel estatal y municipal por regiones socioeconómicas del Estado de Puebla.

- Los 217 del estado, en apego a las fórmulas correspondientes, recibieron recursos de los Fondos de Participaciones Federales durante 2018, los cuales sumaron un total de \$8,108,663,436.72 monto que representó el 22.69% del total de las Participaciones devengadas en dicho ejercicio fiscal.

#### Planeación estratégica y contribución

- Existe disponibilidad y cumplimiento de la normatividad federal y estatal que regula la aplicación de los Fondos de Participaciones.
- Se determinó que la entidad federativa tiene identificada y cuenta con la documentación de la normatividad federal y estatal que regula los recursos del Ramo General 28.
- Se constató que la normatividad que regula la operación de los Fondos de Participaciones es conocida por los servidores públicos responsables de la programación y presupuestación del gasto público.
- Se identificó que el mecanismo formal que permite evaluar el cumplimiento de la normatividad federal y estatal que regula la operación de los Fondos de Participaciones, son las auditorías de 'cumplimiento financiero' realizadas por instancias de control como la ASF y la ASEP.
- La entidad federativa cuenta con criterios documentados para distribuir los recursos de los Fondos de Participaciones a los distintos beneficiarios de dichos recursos (Dependencias, Entidades, Colegios y Universidades).
- Se determinó que los criterios generales para distribuir los recursos públicos incluyendo los –Fondos de Participaciones Federales– a las Dependencias, Entidades y Municipios beneficiarios se encuentran documentados

y son conocidos por los funcionarios públicos encargados de los principales procesos de operación del Ramo General 28.

- La entidad federativa documenta el destino de los recursos de forma programática, presupuestal y contable de los Fondos de Participaciones, la cual se constató, se encuentra desagregada por capítulo de gasto e instancia ejecutora, bajo la estructura de los formatos armonizados dispuestos por el CONAC.
- En congruencia con la normatividad aplicable, el Gobierno del Estado de Puebla, destinó los recursos del Ramo General 28 a los siguientes conceptos de gasto: Servicios Personales; Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas; Servicios Generales; Deuda Pública; Participaciones y Aportaciones; Materiales y Suministros; Inversión Pública; Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles; Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; Inversiones Financieras y Otras Provisiones; Otros.
- La entidad se apejó a la normativa que regula el ejercicio de las Participaciones Federales a Entidades Federativas 2018, principalmente a la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla, así como a la Ley de Coordinación Hacendaria del Gobierno del estado de Puebla y sus Municipios, atendiendo necesidades asociadas al pago de obligaciones a través de los Pp H001. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y D001. Pago Crédito Estado; Servicios Personales; Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas; Inversión pública, entre otras.

#### Gestión y operación

- Se considera que existe coordinación entre las áreas de los tres Órdenes de Gobierno, responsables del cálculo, asignación, ministración, operación y control de los Fondos de Participaciones Federales.
- Se identificó que la entidad cuenta con mecanismos documentados para verificar que las transferencias de dichos recursos se realizan en tiempo y forma, están estandarizados, así como sistematizados.
- La fiscalización de las Participaciones Federales comprende la revisión y comprobación de la oportunidad en la ministración de los recursos, motivo por el cual se considera que éste es el principal mecanismo que permite corroborar que el pago de los recursos del Ramo General 28 a los municipios, se realiza en los plazos que establece la normativa local y federal.
- Se determinó que los mecanismos para dar seguimiento y comprobar el ejercicio de los Fondos de Participaciones Federales son estados de cuenta bancarios; Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI); pólizas y auxiliares contables; pólizas contables de egresos; así como auditorías de cumplimiento financiero realizadas por la ASF y la ASEP, los cuales están estandarizados y sistematizados, asimismo son conocidos por todos los ejecutores de dichos recursos.

#### Generación de información para la rendición de cuentas y transparencia

- Existe información que permite conocer los municipios a los que la entidad les transfirió recursos del Ramo General 28 durante el ejercicio fiscal evaluado, así como datos actualizados sobre las Dependencias, Entidades, Colegios, Institutos y Universidades que, a través de Pp recibieron recursos de Participaciones Federales. Al respecto, es importante señalar que dichas bases de datos están sistematizadas, incluyen una clave única de identificación por municipio, dependencia o entidad, etc. la cual no cambia en el tiempo y cuenta con mecanismos para su depuración y actualización.
- Los principales mecanismos utilizados por la entidad para sistematizar la información presupuestal, contable, administrativa y financiera de los Fondos de Participaciones Federales, son el Sistema de Consulta de Información de Participaciones a Municipios; el Sistema de Administración y Seguimiento de la Inversión Pública; y el sistema INGRES, las cuales contribuyen a la contabilidad gubernamental del estado.
- Uno de los mecanismos utilizados por el Gobierno del Estado de Puebla para documentar los resultados de las Participaciones Federales en el estado, es la evaluación integral del Ramo General 28, cuyos objetivos están orientados a analizar y valorar los principales procesos de gestión de dichos recursos.

#### Orientación y medición de resultados

- Derivado del informe individual de la auditoría '1202-DE-GF. Participaciones Federales a Entidades Federativas' correspondiente a la Cuenta Pública 2017, se identificaron acciones específicas para la atención de las 6 observaciones formuladas por la ASF, las cuales fueron cabalmente solventadas y, en consecuencia, rectificadas en el documento final, concluyendo que "... el Gobierno del Estado de Puebla realizó en general, un ejercicio de los recursos de las Participaciones Federales a Entidades Federativas 2017 ajustado a la normativa" (ASF, 2018).

## 2.2.2 Oportunidades:

### Planeación estratégica y contribución

- Que la entidad cuente con un manual integral y estandarizado, que documente los criterios utilizados para programar y presupuestar los recursos públicos que serán transferidos a los municipios de la entidad a través de los Pp tipo 'C – Municipios' en cada ejercicio fiscal, representa una oportunidad de mejora.
- Contar con un procedimiento específico sobre la asignación de recursos federales a los distintos programas y proyectos de la APE, que sea conocido por todos los ejecutores, representa una oportunidad para mejorar el ejercicio de planeación-programación-presupuestación, el cual a su vez permitirá profundizar en el análisis de eficiencia y eficacia del gasto público.

### Gestión y operación

- Documentar mediante un manual de procesos formal, las acciones coordinadas que llevan a cabo anualmente la federación y la entidad para realizar el cálculo, asignación, distribución y ministración de los recursos de los Fondos del Ramo General 28, representa una oportunidad de mejora en materia administrativa y de control interno.
- El análisis pormenorizado de los 20 Pp cuyo presupuesto devengado, en comparación al año 2017 creció más del 100%, representa una oportunidad para conocer con mayor detalle el tipo de programas y los conceptos de gasto que son financiados con recursos del Ramo General 28.

### Orientación y medición de resultados

- Diseñar, implementar y monitorear indicadores económico-financieros y de ejecución presupuestaria para cada uno de los Fondos de Participaciones Federales, representa una oportunidad para conocer, documentar y analizar la relación de los recursos del Ramo General 28 con el nivel de recaudación vía impuestos e ingresos petroleros, con el consumo y/o dependencia económica de la entidad, así como el nivel compensatorio/resarcitorio que representan dichos recursos.
- Existe oportunidad para mejorar la eficiencia de los procesos de distribución y ministración de los recursos del Ramo General 28 al interior de la entidad, y de evitar con ello posibles sanciones administrativas o de índole económica derivadas de la fiscalización de dichas actividades.
- Diseñar TdR bajo enfoques de evaluación distintos al desempeño, representa una oportunidad para fortalecer el Sistema de Evaluación del Desempeño.

## 2.2.3 Debilidades:

### Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos de los Ejes del PED 2017-2018

- No se identificó un análisis pormenorizado del comportamiento y evolución de los montos presupuestarios y fuentes de financiamiento de los Pp que conforman la apertura programática anual, comparativo indispensable para conocer y valorar la contribución del gasto públicos por concepto de Participaciones Federales a los objetivos establecidos en los programas estratégicos de la entidad.

### Contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos gubernamentales de nivel estatal y municipal por regiones socioeconómicas del Estado de Puebla.

- Hasta el momento, no se ha realizado un seguimiento documentado del comportamiento y evolución de las Participaciones Federales ministradas a los municipios de las siete regiones socioeconómicas del estado de Puebla; ni el análisis de las variables que determinan los montos presupuestarios que por dicho concepto son transferidos año con año.

### Planeación estratégica y contribución

- Las auditorías de 'cumplimiento financiero' 1173-DE-GF y 1181-DE-GF correspondientes a la Cuenta Pública 2018, en el momento de la evaluación se encontraban en curso, motivo por el cual sus resultados no pudieron ser analizados y valorados durante el presente ejercicio.

- Durante la evaluación, no se identificaron procedimientos documentados de planeación y asignación específica de los recursos de los Fondos de Participaciones Federales, lo que representó una limitante para su análisis y valoración.
- Se determinó que, dada la naturaleza de las erogaciones por concepto de Participaciones Federales, estas no son factibles de identificarse con un programa específico y, en consecuencia, tampoco es posible identificar y/o analizar la caracterización de la población beneficiada con dichos recursos.

#### Gestión y operación

- Se tiene conocimiento de que cada una de las actividades sustantivas a cargo de las Direcciones que forman parte de la Unidad de Inversión de la SFA, cuentan con un procedimiento específico, el cual se encuentra documentado en el 'Manual de procedimientos de la Subsecretaría de Egresos', no obstante, en el momento de la realización de la presente evaluación este no se encontraba publicado, situación que limitó su revisión, análisis y valoración respecto de la consistencia que existe entre los procesos de validación, ejecución y seguimiento de los proyectos, obras o acciones de inversión pública y la normativa aplicable.
- Al carecer de objetivos específicos y por esta razón de MIR's, el ejercicio del Ramo General 28 no se mide a través de indicadores de desempeño.
- Generación de información para la rendición de cuentas y transparencia
- Se identificó que, como parte de las acciones relacionadas con la rendición de cuentas del gasto público, los montos de las Participaciones Federales fueron reportados en la Cuenta Pública Estatal, no obstante, su desglose y criterios de distribución, no está disponible para la consulta del público en general.

#### Orientación y medición de resultados

- Considerando que las Participaciones Federales, a diferencia de las Aportaciones del Ramo General 33, forman parte del gasto no programable y que por este motivo carecen de objetivos o propósitos específicos, es decir que no están asociados a los objetivos de política diseñados por la federación, y que en consecuencia tampoco cuentan con indicadores de desempeño estratégicos o de gestión, se determinó que el análisis solicitado en la pregunta 19, no aplica para los Fondos del Ramo General 28.
- No se identificaron indicadores económico-financieros y/o de ejecución que permitieran conocer, analizar y/o medir el comportamiento de los Fondos de Participaciones Federales, ni sus resultados a nivel de gestión presupuestaria.
- Se identificó que los informes individuales de las auditorías '11-DE-GF. Distribución de las Participaciones Federales' y '1202-DE-GF. Participaciones Federales a Entidades Federativas', realizadas en 2018 por la Auditoría Superior de la Federación, no fueron publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia, incumpliendo con lo dispuesto en la fracción XXIV del artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.
- La pregunta 22 no fue valorada cuantitativamente toda vez que las acciones, resultados, observaciones y acciones identificadas, no corresponden al informe individual de las auditorías del ejercicio fiscal evaluado sino al inmediato anterior, ya que, en el momento de la realización de esta evaluación, el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública 2018 aún se encontraba en proceso.
- Derivado del informe individual de la auditoría '1199-DE-GF. Distribución de las Participaciones Federales' correspondiente a la Cuenta Pública 2017, se identificaron acciones específicas para la atención de los hallazgos, las observaciones y recomendaciones formuladas por la ASF; no obstante, la información y/o documentación proporcionada por la entidad, no reunió las características de suficiencia, competencia y pertinencia para justificar 2 de las 5 observaciones determinadas por dicha instancia.
- Los TdR diseñados para realizar la presente evaluación, no consideran la naturaleza y características de los Fondos de Participaciones Federales, situación que, limitó el análisis y valoración de ciertos procesos de gestión.
- Evaluar las Participaciones Federales bajo un enfoque integral, impide profundizar en los procesos de gestión y resultados de los fondos de aplicación estatal y municipal.
- A pesar de contar con antecedentes de evaluación, durante el presente ejercicio no se identificó ningún proceso de seguimiento a los ASM derivados de la 'Evaluación Integral de los Fondos de Participaciones Federales del Ramo General 28' correspondiente al año 2017.

#### 2.2.4 Amenazas:

- Dada la naturaleza de las erogaciones por concepto de Participaciones Federales, estas no son factibles de identificarse con un programa específico, situación que limita la evaluación de su desempeño.
- A pesar de su importancia en el presupuesto de las entidades federativas y sus municipios, no existe un mecanismo intergubernamental, específico y riguroso, de rendición de cuentas y transparencia de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28, situación que deriva en altos niveles de opacidad del ejercicio de dichos recursos públicos.
- Las acciones de fiscalización a cargo de instancias como la Auditoría Superior de la Federación, así como de los Órganos de Control de los gobiernos subnacionales, resultan insuficientes para garantizar que dichos recursos se asignan, distribuyen, ejercen, comprueban y transparentan en apego al marco jurídico-normativo tanto federal como estatal que los regula.
- Las variaciones positivas o negativas de la Recaudación Federal Participable dependen del comportamiento de las variables económicas de índole nacional e internacional, que determinan anualmente el monto de dicha bolsa de recursos.
- La ausencia de lineamientos formales y estandarizados que permitan evaluar las Participaciones Federales, así como el bajo nivel de ejercicios de este tipo registradas a nivel subnacional, son situaciones que limitan el intercambio de experiencias y la evolución de las metodologías existentes.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

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

Los Fondos de Participaciones Federales no están etiquetados y por lo tanto no tienen de manera individual, un objetivo o propósito específico en el gasto de los gobiernos estatales y municipales; no obstante, el Ramo General 28 (los fondos en su conjunto), deben entenderse como un mecanismo de compensación a los gobiernos locales que tienen como objetivos: asignar los recursos de manera proporcional a la participación de éstos en la actividad económica y la RFP; generar incentivos para incrementar el crecimiento económico de las entidades y sus municipios; incentivar la recaudación coordinada de impuestos y derechos locales; fortalecer las haciendas públicas de los estados y municipios; consolidar el sistema en materia hacendaria –ingreso, gasto y deuda– de los tres Órdenes de Gobierno.

Esto permite afirmar que las Participaciones son ingresos federales que derivan del SNCF y que forman parte del gasto no programable, por lo que en general representan un ‘mecanismo de compensación’ que la federación realiza a los gobiernos locales en virtud del comportamiento de la RFP, sumando los derechos de minería, cuyo monto para cada entidad y sus municipios, se calcula y distribuye a partir de las reglas que establece el SNCF.

Asimismo, es relevante mencionar que, al tratarse de gasto no programable, las Participaciones Federales son de libre disposición, es decir que los estados y municipios pueden ejercer dichos recursos de manera libre, toda vez que éstos no se transfieren con un objetivo o propósito específico.

Bajo la lógica antes descrita, en primera instancia se identificó que en el 2018 el presupuesto del Ramo General 28 para la entidad ascendió a \$36,004,270,808.00 pesos, monto que significó un incremento del 7.23% en comparación al ejercicio fiscal inmediato anterior. Al respecto, se concluyó que dicha variación es positiva ya que ésta, en mayor medida, se debió al incremento de los fondos (Otros incentivos Económicos; Fondo de Extracción de Hidrocarburos; Tenencia o Uso de vehículos; Participaciones por venta final de Gasolina y Diésel; y Fondo ISR) cuyas variables determinantes dependen de la recaudación vía impuestos, de los ingresos petroleros y de la actividad de colaboración administrativa que el Estado realiza con la Federación, las cuales dependen del desempeño de la actividad económica y del sector petrolero en la entidad.

Por otra parte, en comparación con el resto de las entidades federativas, Puebla ocupó el lugar 24 con el mayor crecimiento porcentual del Ramo General 28, no obstante, es la sexta entidad que recibió más recursos por dicho concepto, cuyo monto representa el 4.27% del total distribuido a nivel nacional situándose sólo por debajo del Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León, estados destacados por su gran cantidad de población, importante dinamismo económico y en algunos casos, sus actividades en el sector petrolero.

En cuanto a la contribución de los recursos del Ramo General 28 en la consecución de los objetivos de los Ejes del PED 2017-2018, se concluyó que el Eje 1 recibió el mayor porcentaje de Participaciones Federales durante 2018, suma que representó el 56.30% del total, seguido de los ejes 4 y 5 con el 14.87% y 15.12% respectivamente, comportamiento

similar al registrado en el año 2017, lo que constituye un hallazgo en cuanto a la orientación y contribución de dichos recursos federales durante el ejercicio fiscal evaluado.

Sobre la contribución de los Fondos de Participaciones Federales en la consecución de los objetivos gubernamentales de nivel estatal y municipal por regiones socioeconómicas del Estado de Puebla, se determinó que los 217 municipios de la entidad, en apego a las fórmulas correspondientes, recibieron recursos por un monto de \$8,108,663,436.72 pesos, el cual representó el 22.69% del total de las Participaciones devengadas en dicho ejercicio fiscal. Asimismo, el 99.9% de dichos recursos fue transferido a los municipios mediante Pp tipo 'C', mientras que el 0.1% restante fue ministrado a 127 municipios por concepto de 'incentivos por uso de medios de pago electrónicos' es decir Pp tipo 'I'.

A nivel programático se determinó que en 2018 los recursos de Participaciones Federales se ejercieron total o parcialmente a través de 118 Pp, mientras que en 2017 solo 110 Pp fueron financiados con dichos recursos; en este sentido, se identificó coincidencia exacta entre 99 Pp que, en mayor o menor medida, recibieron recursos del Ramo General 28 tanto en el ejercicio fiscal que se evalúa como en el inmediato anterior. En conclusión, la contribución de los recursos del Ramo General 28 durante el ejercicio fiscal 2018, se ve reflejada en la consecución de los objetivos de los 116 Pp (alineados al PED) a través de los cuales fueron ejercidos; y de manera específica en la cobertura de las necesidades de gasto corriente de la entidad, principalmente por concepto de 'Servicios personales', capítulo cuyo monto representó el 35.40% del total de las Participaciones transferidas a la entidad.

Las erogaciones por concepto de Participaciones Federales, dada su naturaleza, no son factibles de identificar con un programa específico; asimismo, los recursos destinados a inversión pública siguen un proceso de planeación y presupuestación particular, motivo por el cual se concluyó que el proceso de planeación y asignación de dichos recursos a los distintos programas o proyectos de inversión, no puede acotarse al proceso de PbR (Planeación – Programación – Presupuestación) que se aplica a los Pp.

Por otra parte, se identificó que a pesar de su importancia en el presupuesto de las entidades federativas y sus municipios, no existe un mecanismo intergubernamental, específico y riguroso, de rendición de cuentas y transparencia de los Fondos de Participaciones del Ramo General 28; en este sentido, se determinó que a diferencia de los Fondos de Aportaciones del Ramo General 33, las Participaciones Federales no conllevan una responsabilidad concreta de gasto (recursos no etiquetados), motivo por el cual el sistema de rendición de cuentas y transparencia al que se sujetan dichos recursos también es distinto, siendo la ASF la principal responsable de la aplicación de los mecanismos de fiscalización correspondientes.

En este sentido, se concluyó que las acciones de fiscalización a cargo de instancias como la ASF, así como de los Órganos de Control de los gobiernos subnacionales, resultan insuficientes para garantizar que dichos recursos se asignan, distribuyen, ejercen, comprueban y transparentan en apego al marco jurídico-normativo tanto federal como estatal que los regula.

Considerando que las Participaciones Federales, a diferencia de la Aportaciones del Ramo General 33, forman parte del gasto no programable y que por este motivo carecen de objetivos o propósitos específicos, es decir que no están asociados a los objetivos de política diseñados por la federación, y que por ello tampoco cuentan con indicadores de desempeño estratégicos o de gestión, se determinó que el análisis sobre la orientación y medición de resultados, el cual se enfoca en la valoración del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño de los recursos en comento, no aplica para los Fondos del Ramo General 28.

Bajo este contexto, es importante señalar que en el estado de Puebla las Participaciones Federales se ejercen a través de Pp, sin embargo, su distribución y/o asignación solo se realiza en función de criterios y principios estrictamente presupuestales establecidos por la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Administración, bajo la premisa de que dichos recursos permitirán un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas y proyectos de inversión a cargo de cada ejecutor.

En términos generales se concluyó que la evaluación de los Fondos de Participaciones, requiere el diseño y aplicación de una metodología que considere la naturaleza y características del gasto no programable, en específico del Ramo General 28, la cual puede enfocarse en el análisis y valoración de la gestión presupuestaria de dichos recursos; el cumplimiento de la normativa aplicable para su cálculo, distribución y ministración; el comportamiento de las variables de cada fondo; la eficacia por rubro de gasto; el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, de conformidad con lo previsto en los presupuestos locales; la contribución del Ramo General 28 en el pago de obligaciones, financiamiento de obras o proyectos, el fortalecimiento de la Hacienda Pública, entre otros.

3.2 Describir las recomendaciones de acuerdo a su relevancia:

- Se recomienda que la caracterización de las necesidades o problemas de la entidad –particulares– que fueron atendidos con recursos del Ramo General 28, sea analizado a través Pp, sin dejar de considerar la lógica funcional de las Participaciones Federales, que en general es el fortalecimiento de la Hacienda Pública del Estado.
- Se sugiere realizar un análisis particular de las fórmulas y criterios específicos, aprobados por la legislatura local (Capítulo II de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios), para distribuir los Fondos de Participaciones Federales al interior de la entidad, con el objetivo de identificar y evaluar las variables inerciales, de rezago, calidad, compromiso y compensación que afectan el presupuesto asignado a cada municipio de la entidad, así como sus implicaciones en el quehacer gubernamental.
- Se recomienda realizar un análisis particular de las fórmulas y criterios específicos para calcular el monto de recursos que la entidad recibe por concepto del Ramo General 28, así como del comportamiento y la evolución del presupuesto ministrado a través de cada uno de los Fondos de Participaciones Federales –en un periodo de tiempo–, con el objetivo de identificar y evaluar las variables inerciales, de rezago, calidad, compromiso y compensación que lo afectan –positiva y negativamente–, sus implicaciones y efectos en el quehacer gubernamental.
- Se sugiere realizar análisis pormenorizado del comportamiento y evolución de los montos presupuestarios y fuentes de financiamiento de los Pp que conforman la apertura programática anual, comparativo indispensable para conocer y valorar la contribución del gasto públicos por concepto de Participaciones Federales y otro tipo de recursos, a los objetivos establecidos en los programas estratégicos de la entidad.
- Se recomienda realizar un estudio y seguimiento documentado del comportamiento y evolución de las Participaciones Federales ministradas a los municipios de las siete regiones socioeconómicas del estado de Puebla; así como el análisis de las variables que determinan los montos presupuestarios que por dicho concepto son transferidos año con año.
- Una vez concluidas las auditorías 1173-DE-GF y 1181-DE-GF correspondientes a la Cuenta Pública 2018, se recomienda que los informes individuales de resultados de dichos ejercicios y del seguimiento a sus recomendaciones –en caso de existir–, sean publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 fracción XXIV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, información que contribuirá a realizar análisis más profundos y complejos en ejercicios posteriores.
- Se considera importante que el Gobierno del Estado cuente con un manual integral y estandarizado, que documente los criterios utilizados para programar y presupuestar los recursos públicos que serán transferidos a los municipios de la entidad a través de los Pp tipo ‘C – Municipios’ en cada ejercicio fiscal.
- En ejercicios de evaluación posteriores, se sugiere profundizar en el análisis sobre la importancia presupuestal de dichos recursos en la consecución de los objetivos estratégicos de los Pp alineados a cada eje del PED, el cual, de manera general, se realizó en el apartado ‘Análisis de Contribución’.
- Se sugiere que la Unidad Responsable (UR) de la presupuestación del gasto público, cuente con un procedimiento específico para la asignación de los recursos del Ramo General 28, el cual puede ser formalizado en el ‘Manual de Procedimientos’ de dicha unidad.
- La caracterización de las necesidades o problemas de la entidad –particulares– que fueron atendidos con recursos del Ramo General 28, debe ser analizado a través Pp, sin dejar de lado la lógica funcional de las Participaciones Federales, que en general es el fortalecimiento de la Hacienda Pública del Estado.
- Documentar mediante un manual de procesos formal, las acciones coordinadas que llevan a cabo anualmente la federación y la entidad para realizar el cálculo, asignación, distribución y ministración de los recursos de los Fondos del Ramo General 28, representaría una buena práctica en materia administrativa y de control interno.
- Se sugiere realizar un análisis pormenorizado de los 20 Pp cuyo presupuesto devengado, en comparación con el año 2017, creció más del 100%, con el objetivo de conocer qué tipo de programas y conceptos de gasto son financiados con recursos del Ramo General 28, valorar su comportamiento y evolución en el tiempo, así como sus implicaciones en la consecución de los objetivos establecidos por el Gobierno Estatal.
- El análisis de la evolución y comportamiento de la deuda pública, de las ADEFAS y de las afectaciones realizadas a las Participaciones Federales por estos conceptos, es un ejercicio complementario que se recomienda incluir en evaluaciones posteriores de este Ramo Administrativo, a fin de contribuir a la generación de hallazgos y recomendaciones útiles para la toma de decisiones.

- Se sugiere publicar el 'Manual de procedimientos de la Subsecretaría de Egresos de la SFA', ya que éste constituye un instrumento de carácter técnico que norma el despacho de los asuntos jurídico-administrativos que se encuentran en la esfera de competencia de dicha Unidad Administrativa, cuyo análisis permitirá valorar si las actividades sustantivas relacionadas con la programación y presupuestación de los recursos públicos de la entidad se realizan con base en los principios de eficacia y transparencia gubernamental; mientras que con su publicación se dará cumplimiento a lo establecido en la fracción I del artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.
- Se recomienda que la Subsecretaría de Egresos de la SFA, implemente indicadores de gestión financiera-presupuestal para cada uno de los Fondos de Participaciones Federales, que permitan medir su nivel de eficiencia y eficacia presupuestaria en cada ejercicio fiscal; verificar el cumplimiento de las fórmulas de distribución y ministración de dichos recursos al interior de estado; entre otras, los cuales permitan medir variables fundamentales para su correcta operación y control.
- Si bien las disposiciones normativas en materia de transparencia de las Participaciones Federales, hacen énfasis en la distribución y ministración de dichos recursos a los municipios de la entidad, es preciso impulsar y fortalecer las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de las Participaciones que se ministran a las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, las cuales en 2018 representaron el 77.61% del total.
- Se recomienda que el Gobierno del Estado, a través de la Subsecretaría de Egresos de la SFA, implemente indicadores de gestión presupuestaria para cada uno de los Fondos de Participaciones Federales, que en principio guarden memoria de su evolución, distribución, asignación, ejecución financiera por capítulos, conceptos y partidas de gasto; que permitan medir su nivel de eficiencia y eficacia financiera-presupuestaria en cada ejercicio fiscal, así como de verificar el nivel de cumplimiento de las fórmulas de distribución y ministración de dichos recursos al interior de estado, entre otras; lo anterior con el objetivo de complementar el global de la información que se genera año con año para la toma de decisiones, incrementar el nivel de transparencia de los recursos públicos de la entidad y reducir con ello su opacidad.
- Se sugiere que el Gobierno del Estado, a través de la Subsecretaría de Egresos de la SFA, establezca indicadores económico-financieros y de ejecución presupuestaria que permitan medir por ejemplo: la relación de los recursos del Ramo General 28 con el nivel de recaudación vía impuestos e ingresos petroleros, es decir el nivel de actividad (PIB, empleo, dinamismo de los sectores económicos), consumo y/o dependencia económica de la entidad y el nivel compensatorio/resarcitorio que representan dichos recursos; la correspondencia entre los incentivos económicos que recibe el estado y las actividades de colaboración administrativa que este realiza con la federación en términos de fiscalización, vigilancia de obligaciones, etc.; índices de ejecución de ingresos y de gasto por conceptos; situación de deuda pública y la afectación en participaciones; entre otros.
- En materia de transparencia, se recomienda que el estado de Puebla, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXIV del artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, publique los informes individuales de las auditorías '11-DE-GF. Distribución de las Participaciones Federales' y '1202-DE-GF. Participaciones Federales a Entidades Federativas', realizadas en 2018 por la Auditoría Superior de la Federación.
- Se recomienda que el pareo revisado por la ASF, en este caso la Secretaría de Finanzas y Administración, documente de manera formal el seguimiento a los hallazgos que durante la auditoría '1199-DE-GF. Distribución de las Participaciones Federales', no fueron aclarados o justificados ante la instancia fiscalizadora, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los procesos de distribución y ministración de los recursos del Ramo General 28, así como evitar posibles sanciones administrativas o de índole económica.
- En materia de evaluación, se recomienda diseñar una metodología que considere la naturaleza y características del gasto no programable, en específico de las Participaciones Federales, la cual puede enfocarse en el análisis y valoración de la gestión presupuestaria de dichos recursos; el cumplimiento de la normativa aplicable para su cálculo, distribución y ministración; el comportamiento de las variables de cada fondo; la eficacia por rubro de gasto; el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, de conformidad con lo previsto en los presupuestos locales; la contribución del Ramo General 28 en el pago de obligaciones, financiamiento de obras o proyectos, el fortalecimiento de la Hacienda Pública, entre otros.
- Se sugiere realizar evaluaciones particulares e independientes para analizar y valorar los Fondos de Participaciones que se ministran exclusivamente a nivel municipal, y aquellos que se ejercen por la entidad.

- A fin de utilizar los resultados de la evaluación y mejorar con ello el ejercicio del gasto, se recomienda que la Dirección de Evaluación de la SFA, realice el proceso de seguimiento a los ASM derivados de la presente evaluación, así como de la correspondiente al año 2017.

#### 4. DATOS DE LA INSTANCIA EVALUADORA

4.1 Nombre del coordinador de la evaluación:

DRA. MARTHA LAURA HERNÁNDEZ PÉREZ

4.2 Cargo:

4.3 Institución a la que pertenece:

CONSULTORA GENERAL

HERZO CONSULTORÍA FINANCIERAS.C.

4.4 Principales colaboradores:

4.5 Correo electrónico del coordinador de la evaluación:

MARTHA LAURA HERNÁNDEZ PÉREZ

herzoconsultoriaf@gmail.com

4.6 Teléfono (con clave lada):

722 169 68 68

#### 5. IDENTIFICACIÓN DEL (LOS) PROGRAMA(S)

5.1 Nombre del programa evaluado:

Fondos de Participaciones del Ramo General 28

5.2 Clave y siglas del programa:

5.3 Ente público coordinador del programa:

Ramo General 28

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

5.4 Poder público al que pertenece el programa:

5.5 Ámbito gubernamental al que pertenece el programa:

Poder Ejecutivo  Poder Legislativo  Poder Judicial  Ente Autónomo

Federal  Estatal  Local

5.6 Nombre de la(s) unidad(es) administrativa(s) y de (los) titular(es) a cargo del programa:

5.6.1 Nombre(s) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo del (los) programa (s):

- Secretaría de Planeación y Finanzas
- Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal
- Ayuntamientos de los 217 municipios del estado de Puebla

5.6.2 Nombre(s) de (los) titular(es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) (nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):

María Teresa Castro Corro  
Secretaria de Planeación y Finanzas  
E-mail: N/D  
Teléfono: (222)229 70 00 ext. 7164 y 7165

- Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal
- Presidentes de los 217 municipios del estado de Puebla

## 6. DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA EVALUACIÓN

### 6.1 Tipo de contratación:

6.1.1 Adjudicación Directa \_\_\_\_ 6.1.2 Invitación a tres \_\_x\_\_ 6.1.3 Licitación Pública Nacional \_\_\_\_ 6.1.4 Licitación Pública Internacional \_\_ \_\_ 6.1.5 Otro: (Señalar) \_\_\_\_

### 6.2 Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación:

Dirección de Evaluación, adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla

### 6.3 Costo total de la evaluación:

\$10,550,000.00 (Diez millones quinientos cincuenta y cinco mil pesos 00/100 MN) La presente evaluación forma parte de un conjunto de evaluaciones al Gasto Federalizado, siendo el costo aquí mencionado por el total de 22 evaluaciones realizadas.

### 6.4 Fuente de Financiamiento:

ESTATAL

## 7. DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

### 7.1 Difusión en internet de la evaluación:

Portal del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal.

<http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/resultadosevaluaciones>

Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT)

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sistema-portales>

### 7.2 Difusión en internet del formato:

Portal del Sistema de Evaluación del Desempeño de la Administración Pública Estatal.

<http://evaluacion.puebla.gob.mx/index.php/resultadosevaluaciones>

Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT)

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/sistema-portales>