

Programas Regionales

Evaluación Integral del Desempeño

Programa Anual de Evaluación 2018

Ejercicio fiscal evaluado 2017



TLAXCALA
CONSTRUIR Y CRECER JUNTOS
GOBIERNO DEL ESTADO 2017-2021

SECODUVI

SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS,
DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA



CONSULTORES S.C.

Av. Pasco de la Reforma #243 piso 18, Col Cuauhtémoc, C.P 06500 Ciudad de México

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Evaluación Integral del Desempeño
Programas Regionales del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas
Estado de Tlaxcala
Ejercicio Fiscal 2017

Programa Anual de Evaluación 2018

Gobierno del Estado de Tlaxcala

Coordinación general:
Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño
Secretaría de Planeación y Finanzas

Consulte el catálogo de publicaciones en:
<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de Empresarial Consultores SC y la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Evaluación Integral del Desempeño.
Programas Regionales
Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas
Estado de Tlaxcala 2017

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Tabla de Contenido

I. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
II. INTRODUCCIÓN	8
III. EVALUACIÓN.....	12
III. Diagnóstico y descripción del problema	12
III. Tema 1. Características del Programa	18
III. Tema 2. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa	22
III. Tema 3. Análisis de la contribución del Programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales	34
III. Tema 4. Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de elección.....	49
COBERTURA Y FOCALIZACIÓN	53
PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA	59
III. Tema 5. Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.....	61
DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN.....	64
III. Tema 6. Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	67
MEJORA DE LA MIR	77
III. Tema 7. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con los programas federales	78
III. Tema 8. Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia	80
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	80
EFICIENCIA Y ECONOMÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA.....	81
ECONOMÍA	84
IV. VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	86
V. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.....	87
VI. BUENAS PRÁCTICAS Y PROGRAMAS DE REFERENCIA	91
VII. CONCLUSIONES.....	95
VII.1. BIBLIOGRAFÍA.....	97
XVI. ANEXOS.....	101

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

ANEXO 1. DESTINO DE LAS APORTACIONES EN LA ENTIDAD FEDERATIVA	101
ANEXO 2. CONCURRENCIA DE RECURSOS EN LA ENTIDAD.....	104
ANEXO 3. PROCESOS EN LA GESTIÓN DEL FONDO EN LA ENTIDAD	105
ANEXO 4. METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES POTENCIAL Y OBJETIVO	106
ANEXO 5. PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS	107
ANEXO 6. RESULTADOS DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS Y DE GESTIÓN DEL FONDO.....	108
ANEXO 7. PROPUESTA DE MEJORA DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.....	110
ANEXO 8. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIA ENTRE PROGRAMAS FEDERALES	114
ANEXO 9. GASTO DESGLOSADO DEL PROGRAMA (RESUMEN ECONÓMICO POR DESTINO DEL GASTO).....	116
ANEXO 10. FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES DEL FONDO.....	117

I. RESUMEN EJECUTIVO

Los Programas Regionales (en adelante, Programa) forman parte de los Programas para apoyar el Desarrollo Regional comprendidos en el Ramo 23, de Provisiones Salariales y Económicas. Los fondos de este rubro se destinan a la “ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas y municipios”. En particular, el Programa, de clave U022, está destinado a “la ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas y municipios”.¹

La evaluación integral del desempeño del Programa del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala busca hacer una valoración integral de su desempeño en el ejercicio fiscal 2017. La evaluación incluye el análisis general del diseño, cobertura, operación, procesos, eficiencia y resultados del Programa, con información entregada por las unidades responsables y con base en el Modelo de Términos de Referencia para una Evaluación Integral del Desempeño 2018 de la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (en adelante la DTED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

En cuanto a la justificación de la creación y del diseño, el Programa podría mejorar estableciendo una definición adecuada de su problema focal, de la población que lo padece y fijando un plazo para su revisión y actualización. El Programa presenta un primer planteamiento de diagnóstico, causas y efectos, no obstante dichos documentos no coinciden en las causas y efectos que identifican y se observan debilidades lógicas y metodológicas en los planteamientos del diagnóstico. Además,

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018), p. 4.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

no se identifica adecuadamente a la población que padece el problema en términos cuantitativos, descriptivos y de ubicación geográfica, ni se establecen plazos para la revisión y actualización del diagnóstico. En ninguno de los documentos normativos o de procesos del Programa se cita algún estudio teórico o empírico que provea evidencia para sustentar la intervención o ejemplos similares en otros contextos que prueben la eficacia de una acción de este tipo.

Respecto a la contribución del Programa a objetivos de planeación más amplios, no se presentan documentos normativos donde se vincule el propósito con objetivos sectoriales, especiales, institucionales, estatales, nacionales o internacionales. A pesar de ello, fue posible encontrar alineación con el *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*, el *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*, el *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*, el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, el *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018*, el *Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018*, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y dos programas derivados de él (el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* y el *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*), el *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021* y los objetivos 8, 9 y 10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En referencia a la cobertura, el Programa no presenta documentos normativos donde:

- Se definan las poblaciones potencial, objetivo y atendida;
- Se establezcan estrategias de cobertura para atender a su población objetivo, mecanismos de identificación o recopilación de información sobre la población o área de enfoque en cuestión o padrones de beneficiarios; y
- Se identifiquen instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados, el Programa tiene la fortaleza de contar con una MIR estatal completa y un resumen narrativo con los elementos mínimos. Hay oportunidades de mejora en lo que respecta a la redacción del

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

propósito y la alineación del fin. También podría avanzarse en la presentación de algunos datos de los indicadores.

Respecto al presupuesto y los gastos, se sabe que el Programa obtiene su presupuesto mediante la transferencia de recursos federales del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas. El objetivo del Programa es apoyar al desarrollo regional y fomentar la ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento, prioritarios, de interés general, que tengan como objetivo el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios. A pesar de ello, en los documentos disponibles no fue posible identificar una metodología o fórmulas para cuantificar los gastos en los que incurre el Programa ni para desglosarlos por gastos en operación, gastos en mantenimiento, gastos en capital y gasto unitario. Tampoco se identificaron mecanismos de señalamiento de aspectos susceptibles de mejora.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

II. INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye la Evaluación Integral del Desempeño 2018 de los Programas Regionales de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala. La evaluación fue realizada en cumplimiento a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2018, emitido por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

El Ramo Federal 23, Provisiones Salariales y Económicas, “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”. Con él también se llevan a cabo adecuaciones (ampliaciones, reducciones, diferimientos o cancelaciones) para el equilibrio presupuestario o el “mejor cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.²

De acuerdo con los Términos de Referencia para la Evaluación Integral del Desempeño, emitidos por la DTED, los objetivos de la evaluación son los siguientes:

Objetivo general: Evaluar de forma integral el desempeño de los Programas Regionales en su ejercicio fiscal 2017, a partir de un análisis y valoración general del diseño, cobertura, operación, procesos, eficiencia y resultados del programa con información entregada por las unidades responsables de los programas.

La finalidad es tener un documento que ofrezca evidencia sobre los aspectos que permiten obtener resultados, así como los que pueden ser fortalecidos con la

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

experiencia de otros programas y ayudar a la toma de decisiones. Dicha evaluación tiene forma libre, con énfasis y características de un reporte.

Objetivos específicos:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa.
2. Identificar y analizar la alineación del programa con la lógica de la planeación sectorial y nacional.
3. Identificar y analizar las poblaciones potencial y objetivo del programa, así como sus mecanismos de atención.
4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
6. Analizar el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados conforme a la Metodología de Marco Lógico.
7. Analizar otro tipo de indicadores complementarios que sirvan para el monitoreo de resultados del programa.
8. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales, internacionales, sectoriales o esquemas de apoyo para los que haya evidencia.
9. Valorar el desempeño presupuestal en cuanto al uso eficiente de recursos. Identificando para ello el registro de operaciones y los mecanismos de reporte de avance y rendición de cuentas.

Para cumplir con los objetivos, la evaluación consta de 22 preguntas y sus respuestas respectivas, además de las secciones introductorios y los anexos. En total, el documento se divide en once apartados:

1. Diagnóstico y descripción del problema
2. Características del programa
3. Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa
4. Análisis de la contribución del programa a los objetivos y metas nacionales y sectoriales

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

5. Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección
6. Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención
7. Análisis de Indicadores para Resultados
8. Análisis de complementariedades y coincidencias con otros programas y evidencia de política pública
9. Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia
10. Los resultados del programa
11. Conclusiones y valoración final

La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por los responsables del Programa, así como información adicional que la instancia evaluadora consideró necesaria para justificar su análisis, incluyendo documentos oficiales disponibles en Internet. Se trata de responder a las preguntas con base en la información recabada por cualquiera de los medios señalados, y de realizar sugerencias en los casos en que se detectaron mejoras en el aspecto que corresponda, a fin de mejorar el nivel obtenido en la respuesta.

Las preguntas se respondieron usando como base un formato en tres partes: respuesta, justificación y recomendaciones. Las respuestas posibles son "sí", cuando el programa cuenta con documentos y pruebas para satisfacer los requerimientos de la pregunta, "no", cuando el programa no cuenta con documentos ni pruebas para satisfacer los requerimientos de la pregunta, y "no aplica", cuando las particularidades del programa no permiten responder la pregunta, debiendo explicar las causas de ello. Además de la respuesta, se incluye una valoración numérica a partir de la escala siguiente:

Falta	1	Cuando no cumple cabalmente con ninguno de los puntos señalados en los términos de referencia
En desarrollo	2	Cuando cumple cabalmente con al menos uno de los puntos señalados en los términos de referencia

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

En consolidación	3	Cuando cumple cabalmente con la mayoría de los puntos señalados en los términos de referencia.
Consolidado	4	Cuando cumple cabalmente con todos los puntos señalados en los términos de referencia.

III. EVALUACIÓN

III. DIAGNÓSTICO Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Según el boletín *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tlaxcala tenía un IDH de nivel medio (0.727) en 2012, debajo del promedio nacional (0.746) y en el lugar 22 respecto al resto de las entidades. Visto desde una perspectiva internacional, Tlaxcala se encontraba también por debajo del promedio en América Latina y el Caribe (0.739), pero por encima del mundial (0.700) y muy cerca del umbral de lo que se considera desarrollo humano alto (0.733). Así, su puntaje era comparable al de Armenia.³

El IDH se compone a su vez de tres índices (salud, educación e ingreso). Tlaxcala tuvo el desempeño menos favorable en el de ingreso, pues ocupó el lugar 28 a nivel nacional, mientras que en salud (17) y educación (17) estuvo más cerca de la media. Al ritmo de crecimiento que ha registrado, Tlaxcala alcanzaría el nivel de desarrollo humano más alto de la medición de 2012, el de la Ciudad de México, en 2051.⁴

En el ámbito municipal, el informe *Índice de Desarrollo Humano municipal en México: nueva metodología*, también del PNUD, muestra que, en 2010, la capital era el municipio con mayor desarrollo humano en la entidad (0.832), mientras que Españita fue el municipio con menor desempeño (0.589), un diferencial bastante significativo. Según el informe, “en Tlaxcala coexisten condiciones de desarrollo similares a las de Eslovaquia y Marruecos”. De sus sesenta municipios, los seis con menor nivel de desarrollo humano en 2010 eran (en orden descendente): Lázaro Cárdenas, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Benito Juárez, El Carmen Tequexquitla, Hueyotlipan y Españita.⁵ Todos se encuentran relativamente alejados de la capital y

³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*, México, PNUD, 2014, pp. 6-8.

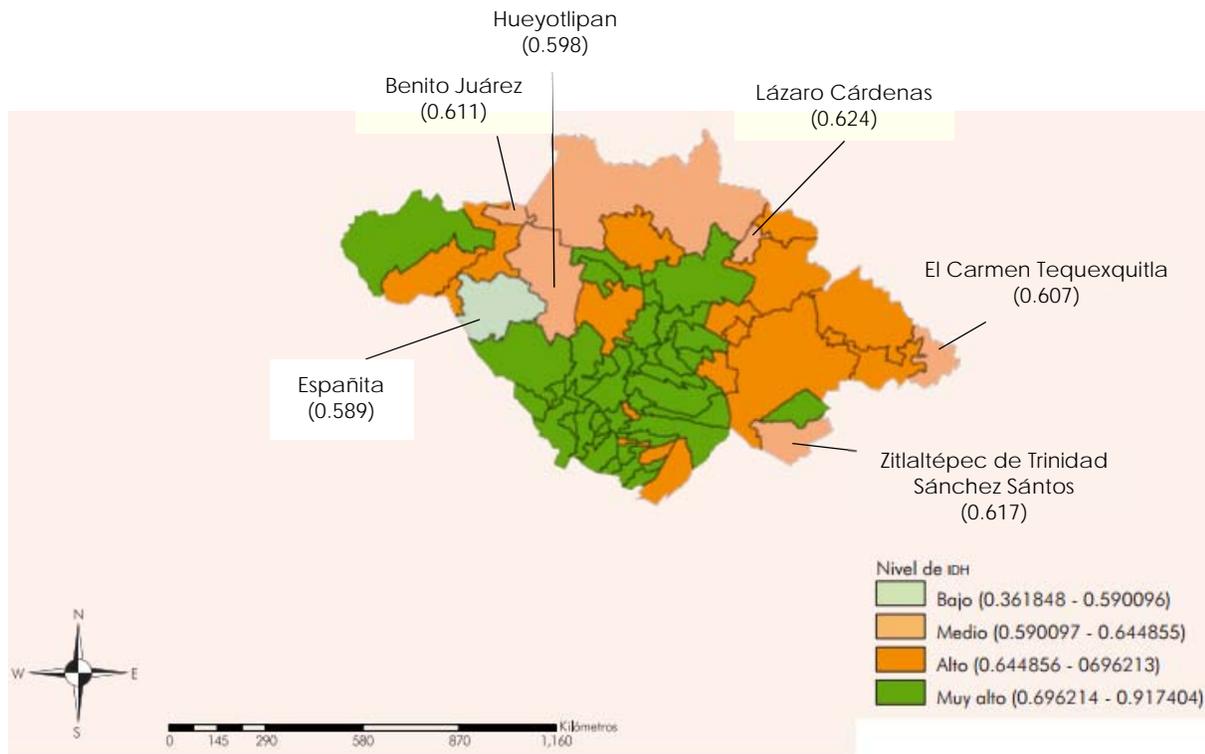
⁴ *Ibid.*, pp. 9-11, 15.

⁵ PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, México, PNUD, 2014, pp. 92-93 y base de datos disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publi->

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

cinco de ellos (a excepción de Benito Juárez) mostraban un nivel medio en el Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo).⁶

Mapa 1. Índice de Desarrollo Humano de los municipios de Tlaxcala (2010).



Fuente: elaboración propia con base en PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, p. 92.

Según el *Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala 2017*, elaborado por el INEGI, también se advierte que esos municipios solo se encontraban conectados por carreteras de dos carriles, no estaban identificados como unidades administrativas con las mayores redes de caminos (a excepción de Hueyotlipán) y, en conjunto, representaban solo 4.6% de la población de la entidad.⁷

caciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-IDH-Municipal-base-datos.zip?download (consultado el 26 de marzo de 2018).

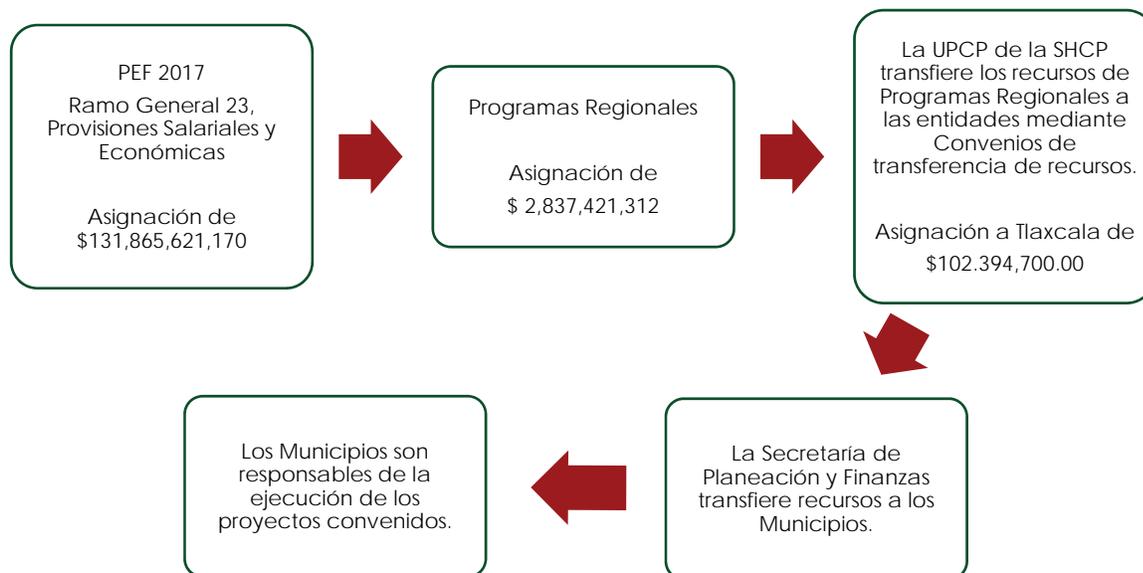
⁶ Consejo Nacional de Población, "Mapa B.29 Tlaxcala, Grado de marginación por municipio, 2010", disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_marginacion/mf2010/AnexosMapas/Mapas/Entidadesfederativas/Mapa%20B29Tlaxcala_1a.jpg (consultado el 28 de marzo de 2017).

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Tlaxcala, *Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala 2017*, México, INEGI, 2017, p. 88.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- d) Desarrollo Regional: Programas para Apoyar el Desarrollo Regional, donde se inscriben los Programas Regionales, el Fondo Regional y el Fondo Metropolitano.
- e) Otras provisiones económicas: seguridad y logística, separación laboral, cancelación de plazas, subsidios a las tarifas eléctricas, provisión para la armonización contable.
- f) Gastos asociados a ingresos petroleros: acciones de control presupuestario.

En este contexto, como se observa en el anexo 1, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, en el Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, previó una asignación presupuestaria a los Programas Regionales en el renglón de Desarrollo Regional del Anexo 20.⁸ El procedimiento de entrega de los subsidios se presenta en el diagrama siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas", disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018), p. 4.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

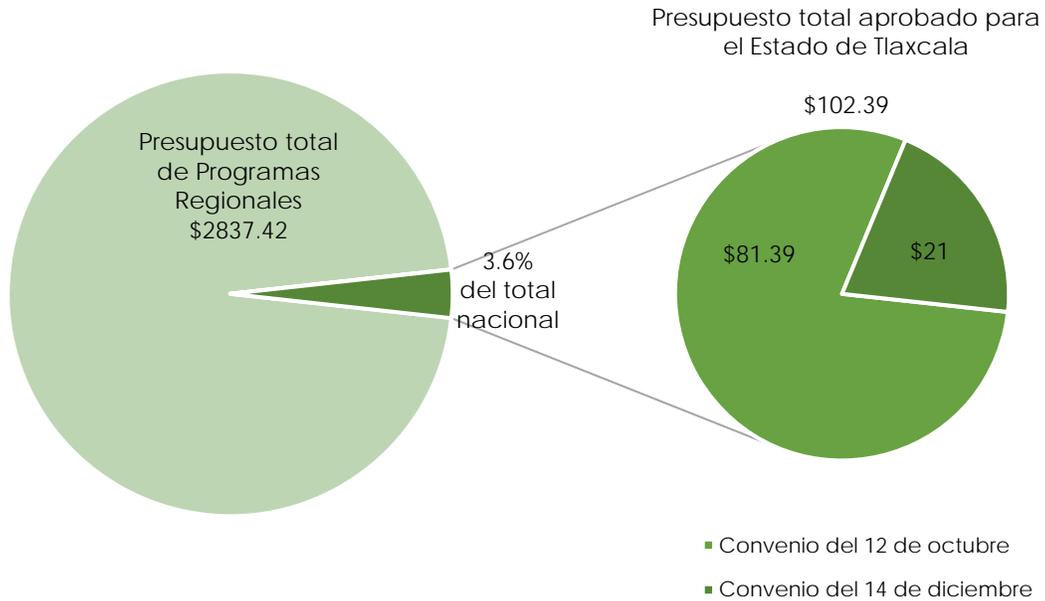
Los Programas Regionales no tienen lineamientos o reglas de operación a nivel federal o estatal que establezcan los criterios para la distribución y aplicación de los recursos ejercidos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se aprobó un presupuesto de \$2,837,421,312 (dos mil ochocientos treinta y siete millones cuatrocientos veintiún mil trescientos doce pesos, M. N.) para los Programas Regionales. De este monto, se asignaron \$102,394,700.00 (ciento dos millones trescientos noventa y cuatro mil setecientos pesos, M.N) al Estado de Tlaxcala, mismos que se distribuyeron en dos proyectos:⁹

1. El primer convenio se firmó el 12 de octubre de 2017 por un monto de \$81,394,700.00 para el proyecto de rehabilitación de la carretera Xaloztoc-Toluca de Guadalupe-Terrenate, en los municipios de Xaloztoc y Terrenate.
2. El segundo convenio se firmó el 14 de diciembre de 2017, por un monto de \$21,000,000.00 para el proyecto de rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista. Las proporciones de los montos asignados y ejercidos se presentan en el siguiente diagrama:

⁹ Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación)

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Desagregación del presupuesto asignado a Programas Regionales en 2017 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia a partir de Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2016, anexo 20; Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Carteras de proyectos 2017. Programas Regionales (PR)", disponible en: <http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/index.php/carteras-de-proyectos-2017-programas-regionales-pr> (consultado el 26 de marzo de 2018); Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación); Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 14 de diciembre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

III. TEMA 1. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

El PEF 2017, en el Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, previó una asignación presupuestaria a los Programas Regionales, clave U022, en el renglón de Desarrollo Regional del Anexo 20. Dichos recursos tienen el carácter de subsidios federales y están sujetos a la disponibilidad presupuestaria del Ramo General 23. A nivel federal la UPCP de SHCP administra los recursos del Ramo 23 para los Programas Regionales. A nivel estatal la Secretaría de Planeación y Finanzas es la encargada de transferir los recursos derivados de este subsidio a los municipios u otras dependencias responsables; sin embargo, en último término, los municipios son los responsables de la ejecución de los proyectos convenidos. Los subsidios otorgados a las entidades federativas y municipios con cargo a las asignaciones previstas en los Programas Regionales tienen como finalidad “la ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas y municipios”.¹⁰ No se identificó el año de inicio del Programa.

De acuerdo con la MIR estatal, el objetivo a nivel de Fin de Programas Regionales es “Contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a los Municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de las mismas”. Para ello, se plantea como propósito que “La población de los Municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas”. Esto lo busca lograr con un único componente de “Obras y/o servicios de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas, ampliadas y ejecutadas”.

Los Programas Regionales no tienen lineamientos o reglas de operación a nivel federal o estatal que establezcan su problema focal, definan sus poblaciones o normen los criterios para la distribución y aplicación de los recursos ejercidos. Su implementación

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018), p. 4.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

se realiza a través de los convenios de transferencia que se celebran entre la SHCP y el Gobierno Estatal; sin embargo, en dichos convenios no se explica cómo se eligen los municipios ni los proyectos a los que se les asignan recursos; solo se hace referencia a los mecanismos para la transferencia, aplicación, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales entregados al Estado de Tlaxcala.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se aprobó un presupuesto de \$2,837,421,312 (dos mil ochocientos treinta y siete millones, cuatrocientos veintiún mil trescientos doce pesos, M. N.) para los Programas Regionales. De este monto, se asignaron \$102.394,700.00 (ciento dos millones trescientos noventa y cuatro mil setecientos pesos, M.N) al Estado de Tlaxcala, lo cual se distribuyó en dos proyectos.¹¹

Por otra parte, no se contó con documentos relacionados con la definición, identificación y cuantificación de las poblaciones del Programa (potencial, objetivo y atendida), ni asociados a una estrategia de cobertura, mecanismos de focalización o metodologías para priorizar los proyectos. Tampoco se halló información sobre la evolución del presupuesto del Programa en la entidad. Los datos sobre el presupuesto aprobado y ejercido en el ejercicio fiscal 2017 se muestran en el cuadro siguiente:

¹¹ Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2016, anexo 20; Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Información presupuestal de las obras realizadas por el Programa en el ejercicio 2017

Núm.	Municipio beneficiado (instancia ejecutora)	Proyecto	Ubicación	Recursos asignados	Retención "Uno al millar"	Gastos de administración (10%)	Monto disponible	Monto ejercido a diciembre de 2017
1	Xaloztoc y Terrenate	Rehabilitación de la carretera Xaloztoc - Toluca de Guadalupe - Terrenate, en los municipios de Xaloztoc y Terrenate (km 0+000 al km 19+970) 157,824.35 m2 (vialidad de asfalto) 10,000 m (cunetas de concreto hidráulico) 11,000 m (bordillos de concreto hidráulico) 62,460 m (señalamiento horizontal con pintura) 2082 piezas (señalética horizontal, vialetas) 424 piezas (señalamiento vertical, señales preventivas)	Xaloztoc y Terrenate	\$81,394,700.00	\$81,394.70	\$813,947.00	\$80,499,358.30	\$21,889,064.85
2	Ixtacuixtla-Nanacamilpa	Rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista del km 14+00 al 19+500 municipio de Ixtacuixtla-Españita 38,500.00 m ² (rehabilitación de pavimentación asfáltica) 5,880.17 m ² (construcción de cunetas de concreto) 2,500.00 m (construcción de bordillo de concreto) 16,500 m (señalética horizontal) 110 pzas. (señalética vertical)	Ixtacuixtla-Nanacamilpa	\$21,000,000.00	\$21,000.00	\$210,000.00	\$20,769,000.00	\$6,453,242.47
TOTALES				\$102,394,700.00	\$102,394.70	\$1,023,947.00	\$101,268,358.30	\$28,342,307.32

Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Carteras de proyectos 2017. Programas Regionales (PR)", disponible en: <http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/index.php/carteras-de-proyectos-2017-programas-regionales-pr> (consultado el 26 de marzo de 2018); Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación); Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 14 de diciembre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

La versión más completa de la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa se presenta en la página siguiente.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Cuadro 1. Matriz de Indicadores para resultados del Programa.

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA	MÉTODO DE CÁLCULO
FIN	Contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a los Municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de las mismas.	Inversión pública ejercida en desarrollo social (miles de pesos).	INEGI	Que se establezcan las políticas en materia de obra pública, mediante la firma de convenios de colaboración	Estratégico Economía Anual	Inversión pública para el desarrollo social
PROPOSITO	La población de los Municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas.	Porcentaje de municipios atendidos con lo programado.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia	Estratégico Eficiencia Anual	(Municipios atendidos / Total de Municipios PR) x 100
COMPONENTES	1.- Obras y/o servicios de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas, ampliadas y ejecutadas.	Porcentaje de obras y/o servicios realizados con el programa.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia.	Estratégico Eficiencia Anual	(Obras y servicios realizados / Total de obras contratadas con los recursos asignados al programa presupuestario PR) x 100
ACTIVIDADES	1.1.- Supervisión de la obra y/o servicio de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de contratos de obra administrados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que existan las condiciones óptimas para llevar a cabo la ejecución de la obra.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Contratos o acuerdos administrativos / Contratos o acuerdos administrativos asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.2.- Ejecución de procedimiento de contratación y/o acuerdo de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de procedimientos de contratación realizados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Procedimientos realizados / Total de procedimientos asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.3.- Elaboración de expedientes de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de expedientes elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Expedientes elaborados / Total de expedientes asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.4.- Ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de levantamientos elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que exista la problemática en los municipios del Estado.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Levantamientos elaborados / Levantamientos asignados al programa presupuestario PR) x 100

Fuente: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 - Supuestos" (requerimientos de información para la evaluación).

III. TEMA 2. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
- a. El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - b. Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - c. Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta:

- Sí, nivel 3.** El Programa define el problema o necesidad prioritaria que busca atender.

Justificación:

En el árbol de problemas del Programa se identifica como problema focal que “no se atiende la población de los municipios del Estado de Tlaxcala con obras nuevas, rehabilitadas y ampliadas”. Por lo tanto, se define una situación negativa a revertir que es que no se atiende a la población con obras (a) y la población que padece este problema, que son los habitantes de los municipios del Estado de Tlaxcala (b). No obstante, no se establece un plazo para su revisión y actualización (c). En la definición del problema no se consideran diferencias entre hombres y mujeres. Además del árbol de problemas, el Programa carece de documentos donde se establezcan sus objetivos o donde se defina su problema focal.

Esta definición tiene dos áreas de oportunidad. En primer lugar, la situación negativa a revertir no hace referencia a un problema público, sino a la falta de una solución, que resuelve un problema que no está bien identificado: las necesidades de infraestructura de los distintos Municipios del Estado. Conforme al Manual “Formulación de programas con la metodología de Marco Lógico” (LPES-CEPAL, 2005) un problema no debe encontrarse señalado como la falta o carencia de una solución:

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

“Para la correcta aplicación del método, es importante que el problema sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida. Además, es necesario cuidar de **no confundir el problema con la falta de una solución**. “Hace falta un centro de salud”, “Se requiere un programa de capacitación” o “Hay que distribuir alimentos” son formulaciones incorrectas del problema [...]

En segundo lugar, no se especifica el grupo poblacional que sufre la problemática, sino que se plantea la población de los municipios, es decir la totalidad de la población del Estado. Así, no es claro si quienes padecen la situación negativa son un grupo identificable de población o se trata de un espacio territorial, como se analizará en las preguntas siguientes sobre poblaciones.

La estrategia programática para el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 es una fuente ajena a los documentos normativos del Programa. A pesar de ello, ahí se establece que los Programas para Apoyar el Desarrollo Regional, de los que los Programas Regionales son un rubro, tienen como propósito “impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país, con el fin de que los tres órdenes de gobierno contribuyan al crecimiento de la actividad económica y la creación de empleos, [para lo cual] se fortalecerán los mecanismos de coordinación intergubernamental”. En términos más específicos, los fondos del Programa están destinados a “la ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas y municipios”.¹² De nuevo, no se identifica un problema focal.

Recomendaciones:

Se sugiere plantear el problema focal como un hecho negativo o una situación que puede revertirse, en términos de las necesidades que podría cubrir la infraestructura provista por el programa; definir claramente la población o espacio territorial que

¹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018), p. 4.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

presentan estas necesidades insatisfechas; y definir el plazo para su revisión y actualización. A pesar de que es necesario contar con mayor información relativa a la problemática del Estado, se puede proponer una definición del problema focal como la siguiente:

Altos tiempos de traslado de mercancías y personas en la zona noreste del Estado.

Dado que los tipos de infraestructura no están delimitados, no es posible especificar más la definición del problema ni identificar un problema que pudiera estar resolviendo, como la reducción de tiempo de traslado, en el caso de la infraestructura de transporte, o la reducción de carencias sociales, en el caso de la infraestructura social. En cuanto a la definición de poblaciones o espacios territoriales, se harán las recomendaciones en la pregunta correspondiente.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

2. Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:
- Causas, efectos y características del problema.
 - Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
 - El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta:

- Sí, nivel 2.** El Programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende. Se describen causas, efectos y características del problema. El Programa no cumple cabalmente con los otros dos puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

En el documento titulado Situación deseada se presenta el diagnóstico siguiente:

Este proceso es resultado en cierto sentido de la *falta de aplicación del orden jurídico, de incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes para el pago de impuestos y derechos, de la inobservancia de los programas de ordenamiento territorial, así como por el reducido gasto de inversión de los tres órdenes de Gobierno en obras de infraestructura de servicios públicos urbanos y rurales*. Se estima que en los últimos años la inversión orientada a la realización de obras públicas en los Municipios de la entidad ha variado entre 7% y 10% del gasto Estatal, en tanto que el resto de los recursos se ha canalizado al gasto corriente, en detrimento de las posibilidades de satisfacer necesidades de la Población. En consecuencia, con *una estructura financiera débil* conformada por un alto gasto corriente, bajos ingresos locales y un gasto de inversión Federal insuficiente **no es factible llevar a cabo proyectos de desarrollo urbano que contribuyan a detonar las potencialidades económicas de las Ciudades y comunidades, y a crear condiciones que permitan elevar la calidad de vida de los Tlaxcaltecas**. El Gobierno del Estado y los Municipios tienen responsabilidades de esta situación, debido a que *la falta de coordinación institucional no permite que se gestionen debidamente los proyectos y obras ante el gobierno federal*. Son escasos los proyectos que se registran en la SHCP para su evaluación y aprobación, con lo cual se pierden recursos por la intensa competencia con otros Estados. *Las zonas metropolitanas de nuestra entidad carecen de la infraestructura adecuada* que las convierta en potenciales polos de desarrollo sustentable y equilibrado, por lo que **han devenido en concentraciones urbanas mal planeadas, sin obras de ingeniería de tránsito, con crecimiento descontrolado del comercio informal y**

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

desarrollando los vectores más negativos de las grandes urbes del país, falta de continuidad de proyectos largo plazo (interadministraciones) (sic)".¹³

En el mismo documento, se identifica como transformación deseada el "desarrollo urbano ordenado con criterios de sustentabilidad, pleno aprovechamiento del suelo disponible para la inversión en obras públicas y mecanismos que auspicien la participación social en la formulación de proyectos urbanos" (a).¹⁴

Por su parte, el árbol de problemas presenta como problema focal que "no se atiende la Población de los municipios del Estado de Tlaxcala con obras nuevas, rehabilitadas y ampliadas". Según el mismo documento, las causas a las que se atribuye el problema identificado son: "sin supervisión la obra y/o servicio de infraestructura de Programas Regionales", "no hay procedimiento de contratación y/o acuerdo de infraestructura de Programas Regionales", "no hay levantamientos de necesidades de infraestructura de Programas Regionales" y "falta de expedientes de infraestructura de Programas Regionales" (a).¹⁵

En primer lugar, se observa que las causas identificadas en el diagnóstico (en cursivas en la primera cita) y en el árbol de problemas son distintas. Las primeras son bastante diversas (incluyendo cuestiones administrativas, jurídicas, fiscales, de infraestructura y ordenamiento territorial) y desarticuladas, mientras que las segundas se refieren más bien a problemas en la implementación del Programa mismo. En segundo lugar, en lo que corresponde a los efectos, también se identifican aspectos distintos entre ambos documentos. En el primero, de Situación deseada, se señala lo marcado en negritas en la primera cita, que se podría sintetizar en los puntos siguientes (a):

- Falta de proyectos de desarrollo urbano que contribuyan a detonar el potencial económico de las ciudades y comunidades.

¹³ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos – Situación deseada" (requerimientos de información para la evaluación). Las cursivas son nuestras.

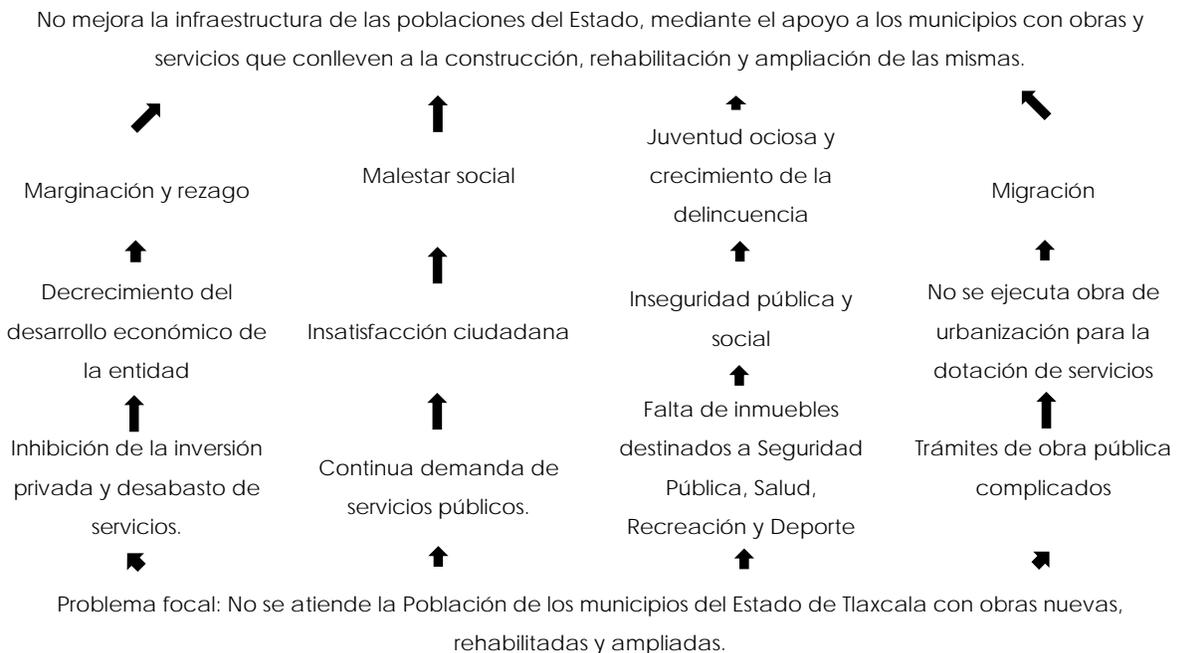
¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Árbol de problemas" (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- Falta de inversión en proyectos que mejoren la calidad de vida de los tlaxcaltecas.
- Pérdida de recursos federales para la inversión en infraestructura.
- Concentraciones urbanas mal planeadas, sin vialidades adecuadas.
- Crecimiento descontrolado del comercio informal.

En el Árbol de problemas, en cambio, se presentan como efectos los elementos del diagrama siguiente (a):



Fuente: fragmento del árbol de problemas presentado en Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 - Árbol de problemas" (requerimientos de información para la evaluación).

En el primer caso, el documento de Situación deseada no distingue explícitamente entre causas y efectos y tampoco señala el problema focal que se analiza. En el segundo caso, el Árbol de problemas presenta conexiones causales confusas o incorrectas, como por ejemplo entre la falta de obras y la continuación de la demanda de servicios públicos o la falta de obras y los trámites de obra pública

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

complicados. Además, hay un problema lógico, pues el efecto último identificado en el árbol de problemas es, en realidad, casi idéntico al problema focal.

Además de las debilidades en la definición del problema focal mencionadas en la pregunta anterior, se ha mostrado que el diagnóstico de los Problemas Regionales no es claro ni está homologado en los documentos normativos consultados. Tampoco se describe con suficiente claridad la población que presenta el problema, pues ambos documentos solo hablan de los habitantes del estado y sus municipios sin especificar grupos de población, regiones o algunas características de los beneficiarios potenciales (b). Finalmente, se encontró otra debilidad en que no se establece un plazo de revisión o actualización del diagnóstico, sus causas y efectos (c).

En resumen, el Programa presenta un primer planteamiento de diagnóstico, causas y efectos, pero sus documentos no están homologados, ni guardan consistencia entre ellos y se observan debilidades lógicas y metodológicas. Además, no se identifica adecuadamente a la población que padece el problema en términos cuantitativos, descriptivos y de ubicación geográfica, ni se establecen plazos para la revisión y actualización del diagnóstico.

Recomendaciones:

Se sugiere replantear el diagnóstico y el árbol de problemas del Programa, tomando en cuenta las sugerencias respecto a la definición del problema de la pregunta 1. Sería posible vincular el diagnóstico y el conjunto de proyectos realizables con la planeación del desarrollo a nivel estatal y regional, pues hará más congruentes los proyectos e inversiones del Programa. Finalmente, los efectos del problema focal deben plantearse en términos de aumento o disminución del hecho en cuestión.

Resulta crucial llevar a cabo un diagnóstico de necesidades de infraestructura en las regiones del estado, pues no es suficiente con referirse solamente a la población de los municipios, especialmente cuando el programa está planteado explícitamente para regiones. Además, esto ya está contemplado de alguna manera como la actividad 1.4 de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa (pregunta 15),

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

pero falta normarlo, ejecutarlo y documentarlo. Así, se propone identificar áreas geográficas, municipios específicos o grupos de población que puedan beneficiarse directamente de la intervención del Programa. Se sugiere analizar y decidir a cuál de todos los posibles efectos del problema identificados, convertidos en fines, es al que se contribuye de manera más directa:

- 1) Competitividad;
- 2) Crecimiento económico;
- 3) Calidad de vida; y
- 4) Los indicadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De esta manera también será posible monitorear adecuadamente el cambio en el problema y la población o espacio territorial que lo padece, los efectos de las acciones llevadas a cabo y, por lo tanto, el establecimiento de plazos para la revisión y actualización del diagnóstico. Estos periodos dependerían de la periodicidad con que se publiquen las fuentes de información sobre el problema que se determine.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta:

No. El Programa no presenta justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que se lleva a cabo.

Justificación:

En ninguno de los documentos normativos o de procesos del Programa se cita algún estudio teórico o empírico que provea evidencia para sustentar la intervención. Lo anterior impide definir con más exactitud el problema focal, sus causas y efectos, la población que padece dicho problema y las relaciones causales en que se busca incidir positivamente, como ya se ha mencionado en preguntas anteriores. Además, se carece de información sobre intervenciones que hayan resultado efectivas en contextos similares a los del Estado de Tlaxcala o México para fines similares a los del Programa.

Recomendaciones:

Aquí se presentan solo algunas fuentes que podrían servir de justificación al tipo de intervención del Programa. Según el informe final de la iniciativa de Cooperación entre Argentina y la Unión Europea sobre sistemas de administración pública en varios niveles, por ejemplo, las estrategias de desarrollo territorial deben significar:

- 1) La adopción de estrategias multianuales y planes operacionales a nivel municipal y estatal para racionalizar e implementar las intervenciones con objetivos de mediano y largo plazo que resulten del consenso entre las instituciones responsables y la sociedad civil.
- 2) El establecimiento de formatos básicos para los documentos de proyectos donde se aclaren los objetivos, se dé una prospectiva temporal y se definan las prioridades para cada actor involucrado.
- 3) Transparencia y apertura en la elaboración de los proyectos, su implementación y su financiamiento.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- 4) El establecimiento de mecanismos institucionales de cooperación entre diversos niveles de gobierno para discutir la asignación de recursos y la distribución geográfica de los proyectos.
- 5) La creación de un sistema de información estadística a nivel estatal y municipal sobre temas como ingreso, actividades productivas, el mercado laboral y el gasto público georreferenciado para dotar de insumos a la planeación.
- 6) La creación de un sistema de monitoreo común a todas las intervenciones, identificando indicadores estratégicos de gestión y resultados para reunir información sobre los efectos de cada proyecto de manera sistemática.¹⁶

En el estudio *Programas y proyectos. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión. Estudios de caso: Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y Paraguay*, se discuten las experiencias de programas en esos cinco países latinoamericanos. A partir de ellas, se recomienda que los proyectos de desarrollo territorial deben, como mínimo:

- 1) Tender a una visión multisectorial de las actividades productivas que señale complementariedades, sinergias y ventajas comparativas.
- 2) Apoyar las inversiones para mejorar la infraestructura física, las conexiones con los mercados, las relaciones urbano/rurales y la creación de oportunidades
- 3) Reconocer explícitamente el papel del sector privado en el desarrollo territorial
- 4) Contemplar la concertación entre distintos actores en la formulación de planes locales de desarrollo territorial
- 5) Apoyar la formulación de incentivos a la inversión privada y la incorporación de los más pobres al proceso de desarrollo mediante la creación de infraestructura productiva y el mejoramiento de los servicios públicos (educación, salud)

¹⁶ Enrico Wolleb, Hugo Dellavedova y Carlos Seggiario, *EU-CELAC Cooperation on Territorial Cohesion: EU-Argentina Regional Policy Cooperation on Multi-level Governance Systems*, Bruselas, Comisión Europea, 2017, pp. 13-14.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- 6) Promover la movilización de los sectores más dinámicos presentes en el territorio.¹⁷

Finalmente, en el libro *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas* se recuperan algunas lecciones de diversos planes de desarrollo territorial en países latinoamericanos, de las que vale la pena retomar algunas. En Ecuador, el Plan Nacional para el Buen Vivir comprende el “levantamiento de información y priorización sobre la base de criterios de focalización, vulnerabilidad y otros [y un] índice de convergencia territorial para identificar las brechas territoriales y focalizar la acción a ese nivel”. En Argentina, el Plan Estratégico Territorial también incluye un “Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos (SIPPE), [que consiste en un] banco de proyectos priorizados de acuerdo con el modelo de desarrollo y la metodología del Plan Estratégico Territorial”. Finalmente, en Colombia se elabora un “Índice de convergencia intrarregional (ICIR), que se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo [y] mide el nivel de desigualdad en términos socioeconómicos entre los municipios que conforman una región”.¹⁸

Estas referencias muestran experiencias de programas de desarrollo territorial o desarrollo regional, sus aciertos y sus debilidades, en los últimos años. En este sentido, son pruebas relevantes para el desempeño del Programa y las lecciones aprendidas en ellos pueden tomarse en cuenta para la implementación del programa en Tlaxcala. Estas deben considerarse en el contexto de las capacidades y atribuciones del Gobierno del Estado de Tlaxcala y con el fin de fortalecer la implementación del programa evaluado. En particular, de estas referencias el programa puede considerar la adopción de esquemas de planeación que permitan establecer las prioridades para el desarrollo de infraestructura a financiarse con los recursos de los Programas

¹⁷ Cecim Mor (ed.), *Programas y proyectos. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión. Estudios de caso: Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Paraguay*, Roma, Programa de Cooperación FAO-Banco Mundial, 2008, p. 10.

¹⁸ Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo (eds.), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Santiago, Cepal, 2017, p. 85.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Regionales y que identifiquen la población objetivo. De igual forma, el Programa puede tomar como referencia el establecimiento de sistema de monitoreo y evaluación más puntuales relacionados con el desarrollo de la infraestructura y sus beneficios para el Estado.

III. TEMA 3. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS Y METAS NACIONALES Y SECTORIALES

4. El propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:

- a. Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.
- b. El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta:

- No.** El Programa no presenta documentos donde se vincule su propósito con objetivos sectoriales, especiales o institucionales.
- El Programa no cumple cabalmente con ninguno de los puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

Según la Matriz de Indicadores para Resultados, el propósito del Programa es que “La población de los municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas”.¹⁹ No se identificó que los documentos normativos del Programa vinculen su propósito con objetivos sectoriales, especiales, institucionales, estatales o nacionales. No fue posible encontrar conceptos comunes o mecanismos para dar seguimiento a las contribuciones del Programa al cumplimiento de metas más amplias.

A pesar de ello, se puede encontrar cierta alineación de manera indirecta entre el Programa y diversos planes y programas federales y nacionales en distintos niveles. Respecto al *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE)*, por ejemplo, se observa alineación con el objetivo 1, “Ejercer una

¹⁹ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, “Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Supuestos” (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico” y el objetivo 3, “Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas”. En particular, el Programa también se podría alinear con la estrategia, 1.3, “Fortalecer el marco institucional relevante para orientar el gasto, los programas y las políticas públicas a elevar y democratizar la productividad” y la estrategia 3.6, “Democratizar la productividad”. A su vez, las líneas de acción correspondientes son la 1.3.3, “Asistir a los gobiernos locales en la formulación de estrategias para elevar y democratizar la productividad a nivel local” y la 3.6.4, “Desarrollar infraestructura que favorezca la integración logística y aumente la productividad regional”. No se registra alineación a nivel de indicadores.²⁰

Adicionalmente, en lo que corresponde al *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI)*, el Programa se podría alinearse con su objetivo 1: “Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social” y su objetivo 5: “Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo”. En cuanto a las líneas de acción, se observa que el Programa se podría alinear con la 1.1.4: “Modernizar y ampliar la infraestructura de transportes de forma que propicie un desarrollo regional equilibrado”, la 5.1.1, “Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y que presida, además, la comisión intersecretarial en la materia”, la 5.1.4, “Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los 3 órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda”. No se registra alineación a nivel de indicadores.²¹

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013.

²¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril de 2014.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

En el ámbito sectorial, el Programa está en las competencias de tres de ellos: Desarrollo Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Comunicaciones y Transportes, que se analizarán a continuación. Respecto al *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*, los Programas Regionales podrían alinearse con su objetivo 2, "Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social". En particular, hay coincidencias con la estrategia 2.1, "Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas" y con la estrategia 2.2, "Coordinar con estados, municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social". Las líneas de acción específicas con que hay vinculación son la 2.1.2, "Mejorar los servicios básicos de las viviendas ubicadas en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas", la 2.1.3, "Ampliar la oferta de infraestructura social comunitaria en las Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas", la 2.2.1, "Realizar acciones de infraestructura social que beneficien a las localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema", la 2.2.2, "Mejorar la calidad y espacios de las viviendas de personas en situación de pobreza extrema y rezago social", la 2.2.3, "Mejorar los servicios básicos de las viviendas en zonas de rezago social y pobreza extrema" y la 2.2.4, "Ampliar la oferta de infraestructura social básica y productiva en zonas de rezago social y pobreza extrema". En términos de indicadores, el Programa y el Programa Sectorial de Desarrollo Social son afines en el 2.1, "Porcentaje de población que padece carencia por su acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional" y el 2.2, "Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios de la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales".²²

Respecto al *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*, el Programa se podría alinear con su objetivo 1, "Promover el ordenamiento y la

²² Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*, México, Sedesol, 2013, pp. 45-55, 73-96.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo”, el objetivo 3, “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes” y el objetivo 5, “Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad”. En lo que corresponde a las estrategias, hay coincidencias con la 1.1, “Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial”, la 3.3, “Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales” y la 5.2, “Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social”. En términos de indicadores, se pueden establecer coincidencias con el 3.3, “Inversión federal en movilidad” y el 5.1, “Acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios”.²³

Además, también puede hallarse alineación entre el Programa y el *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018*. El objetivo más afín es el 1, “Desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social”. La estrategia con que hay coincidencias es la 1.1, “Modernizar, construir y conservar la red carretera federal, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos, de eficiencia, seguridad y equidad regional”. No se registra alineación a nivel de indicadores.²⁴

Finalmente, se observan algunas coincidencias con el *Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018*. El Programa se alinea con el objetivo 1, “Impulsar programas que eleven la productividad en la Región Centro y sectores de la

²³ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, “Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013.

²⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

economía”, con el objetivo 2, “Fortalecer el bienestar y las capacidades de las personas de la región”, con el objetivo 4, “Ampliar la cobertura del territorio de la región bajo sistemas integral de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y ecológico”, y, sobre todo, con el objetivo 5, “Promover el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de enlace y conectividad regionales”. En particular, también hay alineación con la estrategia 1.1, “Apoyar las actividades económicas que representan retos, vocaciones y fortalezas de la región”, con la 2.3, “Promover el acceso a una vivienda adecuada para la población, especialmente en los municipios más marginados de la región”, con la 4.1, “Ordenar el territorio y modernizar la infraestructura, espacios y equipamiento urbano” y con la 5.1, “Promover el desarrollo de infraestructura de enlace y conectividad de mercancías y personas de la región”. Respecto a las líneas de acción, se advierten coincidencias con la 1.1.4, “Propiciar la vinculación de los clústeres localizados en el Centro con otras unidades productivas de la región”, la 2.3.2, “Realizar estudios y proyectos de desarrollo territorial y urbano”, la 4.1.2, “Elaborar programas con visión integral para el ordenamiento y desarrollo de las áreas urbanas estratégicas, considerando el criterio territorial y ecológico”, la 4.1.11, “Construir y mejorar vías de comunicación y sistemas de transporte urbano” y la 5.1.1, “Concluir y modernizar los corredores troncales, y su conectividad al interior de la región, inclusive aquellos para articular los puntos turísticos de la región”. En cuanto a indicadores, se identifican vínculos con el 1, “Índice de productividad laboral de la región”, con el 2, “Ganancia en bienestar y capacidades de las personas de la región”, con el 4, “Entidades de la región donde se realizan acciones de ordenamiento territorial y ecológico” y con el 5, “Índice del Producto Interno Bruto de los servicios de traslado de mercancías y de pasajeros de la región”.

En síntesis, el Programa no presenta documentos normativos donde se vincule su propósito con objetivos sectoriales, especiales o institucionales. El propósito del programa está definido de manera tan amplia y ambigua que sus alcances cubren un amplio espectro, de tal manera que es posible encontrar de manera indirecta alineación con el:

- *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018,*

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018,*
- *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018,*
- *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018,*
- *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018, y*
- *Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018.*

Recomendaciones:

Como ya se explicó en preguntas anteriores, también para analizar la alineación del Programa es necesario contar con una definición adecuada del problema focal que se busca atender y de los objetivos que se persiguen para contribuir a su solución, pues así se pueden identificar más fácilmente las coincidencias con instrumentos de planeación a distintos niveles. Tomando en cuenta la justificación de esta pregunta, se sugiere elaborar documentos en los que se haga explícito el alineamiento del Programa con objetivos de programas y planes sectoriales, especiales e institucionales o, en su defecto, incluir este aspecto en los documentos normativos del programa. También se recomienda modificar las definiciones y conceptos usados por el Programa para asegurar la consistencia con los términos usados en los instrumentos de planeación.

Cuadro 2. Propuesta de alineación del Programa con programas sectoriales, especiales o institucionales

PLAN O PROGRAMA	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018	Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018	Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018	Programa Regional de Desarrollo del Centro 2014-2018
OBJETIVOS	<p>1. Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico</p> <p>3. Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas</p>	<p>1. Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social</p> <p>5. Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo</p>	<p>2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social</p>	<p>1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo</p> <p>3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes</p> <p>5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad</p>	<p>1. Desarrollar una infraestructura de transporte y logística multimodal que genere costos competitivos, mejore la seguridad e impulse el desarrollo económico y social</p>	<p>1. Impulsar programas que eleven la productividad en la Región Centro y sectores de la economía</p> <p>2. Fortalecer el bienestar y las capacidades de las personas de la región</p> <p>4. Ampliar la cobertura del territorio de la región bajo sistemas integral de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y ecológico</p> <p>5. Promover el fortalecimiento de la infraestructura y los servicios de enlace y conectividad regionales</p>
ESTRATEGIAS	<p>1.3 Fortalecer el marco institucional relevante para orientar el gasto, los programas y las políticas públicas a elevar y democratizar la productividad</p> <p>3.6 Democratizar la productividad</p>	<p>1.1.4 Modernizar y ampliar la infraestructura de transportes de forma que propicie un desarrollo regional equilibrado</p> <p>5.1.1 Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y que presida, además, la comisión intersecretarial en la materia</p> <p>5.1.4 Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación e cooperación entre los 3 órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda</p>	<p>2.1 Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas</p> <p>2.2 Coordinar con estados, municipios y demarcaciones territoriales acciones, obras e inversiones que beneficien a las personas en pobreza extrema y rezago social</p>	<p>1.1 Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial</p> <p>3.3 Promover la mejora de la infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad urbana sustentable en coordinación con gobiernos estatales y municipales</p> <p>5.2 Fomentar la dotación de servicios básicos en localidades rurales con condiciones de alto y muy alto rezago social</p>	<p>1.1 Modernizar, construir y conservar la red carretera federal, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos, de eficiencia, seguridad y equidad regional</p>	<p>1.1 Apoyar las actividades económicas que representan retos, vocaciones y fortalezas de la región</p> <p>2.3 Promover el acceso a una vivienda adecuada para la población, especialmente en los municipios más marginados de la región</p> <p>4.1 Ordenar el territorio y modernizar la infraestructura, espacios y equipamiento urbano</p> <p>5.1 Promover el desarrollo de infraestructura de enlace y conectividad de mercancías y personas de la región</p>
INDICADORES	-	-	<p>2.1 Porcentaje de población que padece carencia por su acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional</p> <p>2.2 Porcentaje de población que padece carencia por calidad y espacios de la vivienda pertenecientes a las Zonas de Atención Prioritaria Rurales</p>	<p>3.3 Inversión federal en movilidad</p> <p>5.1 Acceso a servicios básicos en la vivienda de localidades rurales asentadas en núcleos agrarios</p>	-	<p>1. Índice de productividad laboral de la región</p> <p>2. Ganancia en bienestar y capacidades de las personas de la región</p> <p>4. Entidades de la región donde se realizan acciones de ordenamiento territorial y ecológico</p> <p>5. Índice del Producto Interno Bruto de los servicios de traslado de mercancías y de pasajeros de la región</p>

5. ¿Con cuáles objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos normativos donde se vincule directa o indirectamente con objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo.

Justificación:

Según la Matriz de Indicadores para Resultados, el propósito del Programa es que “La población de los municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas”.²⁵ No se identificó que los documentos normativos del Programa vinculen su propósito con el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* (PND) ni alguno anterior. Por lo mismo, no fue posible encontrar conceptos comunes o mecanismos para dar seguimiento a las contribuciones del Programa al cumplimiento de las metas nacionales. No obstante, se observan algunos vínculos indirectos entre el Programa, el PND y otros programas derivados de él, como el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y el Programa para Democratizar la Productividad.

En primer lugar, se podrían señalar coincidencias con el PND en su objetivo 2.5, “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, en su objetivo 4.1, “Mantener la estabilidad macroeconómica del país”, en su objetivo 4.2, “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” y en su objetivo 4.8, “Desarrollar los sectores estratégicos del país”. En cuanto a las estrategias, el Programa se alinea con la 2.5.3, “Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda”, la 4.1.3,

²⁵ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, “Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Supuestos” (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

“Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades”, la 4.2.5, “Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía” y la 4.8.1, “Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámico y tradicionales de la economía mexicana, de manera regional y sectorialmente equilibrada”. Finalmente, también se identificaron relaciones con los indicadores VII.2.1, “Carencias de la población en pobreza extrema” y VII.4.4, “Competitividad global”.²⁶

Derivados de las estrategias transversales del PND, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y el Programa para Democratizar la Productividad también podría analizarse y encontrar una posible alineación del Programa. En el primer caso, se podrían señalar coincidencias con el objetivo 2, “Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado”. Respecto a las estrategias, el Programa se podría alinear con la 2.4, “Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED”, y la 2.5, “Garantizar que los programas y proyecto de inversión registrados en la Cartera de Inversión sean aquellos con mayor rentabilidad social”. Las líneas de acción coincidentes son la 2.4.1, “Mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos”, la 2.4.2, “Identificar y transparentar ASM en la aplicación del gasto federalizado”, la 2.4.3, “Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, la 2.5.1, “Alinear los programas y proyectos de inversión con registro en la Cartera de Inversión, con los programas

²⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de mayo de 2013.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

sectoriales y presupuestarios” y la 2.5.2, “Fomentar la realización de proyectos de inversión con alto beneficio social, mediante el esquema de Asociaciones Público Privadas”. No se registra alineación a nivel de indicadores.²⁷

Por su parte, con el *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018* hay coincidencias en el objetivo 1, “Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía”, el 2, “Eleva la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país”, el 3, “Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país” y el 4, “Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía”. En cuanto a las estrategias, el Programa se alinea con la 1.2, “Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo”, la 1.3, “Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural”, la 2.4, “Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores”, la 3.5, “Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas” y la 4.1, “Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región”. No se registra alineación a nivel de indicadores.²⁸

En lo que concierne al *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021*, el Programa está alineado con el objetivo 1.1, “Impulsar el crecimiento económico y la inversión en el Estado y con el objetivo 3.1, “Impulsar la integración regional y fortalecer el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el estado y la sustentabilidad”. Respecto a las estrategias, se podría señalar coincidencias de manera indirecta con la 1.1.1, “Promover las ventajas competitivas del estado nacional e internacionalmente para atraer mayor inversión privada nacional y extranjera”, con la 1.1.2, “Impulsar el crecimiento y relaciones productivas

²⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2013.

²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2013.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

de los sectores estratégicos y tradicionales del estado”, con la 1.3.3, “Propiciar la integración del sistema de abasto y logística del estado favoreciendo la relación entre productores y comercializadores de la entidad”, con la 3.2.3, “Impulsar corredores de transporte con terminales regionales” y con la 3.2.5, “Mejorar la infraestructura suburbana en carreteras estatales”. Por último, el *Plan Estatal* no cuenta con indicadores públicos con los que se pueda alinear el Programa.

En resumen, el Programa no presenta documentos normativos donde se vincule directa o indirectamente con objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo, adicionalmente, su propósito es tan amplio y ambiguo que no permite delimitar alcances, razón por la cual se podría encontrar alineación con el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* y dos programas derivados de él (el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* y el *Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*) y el *Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021*.

Recomendaciones:

Como ya se explicó en preguntas anteriores, también para analizar la alineación del Programa es necesario contar con una definición adecuada del problema focal que se busca atender y de los objetivos que se persiguen para contribuir a su solución, pues así se pueden identificar más fácilmente las coincidencias con instrumentos de planeación a distintos niveles. Tomando en cuenta la justificación de esta pregunta, se sugiere elaborar documentos en que se haga explícito el alineamiento del Programa con objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo o, en su defecto, incluir este aspecto en los documentos normativos del programa. También se recomienda hacer afines las definiciones y conceptos usados para el Programa con los de otros mecanismos de planeación de escala más amplia.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Cuadro 3. Propuesta de alineación del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, sus derivados y el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021

PLAN O PROGRAMA	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018	Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018	Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021
OBJETIVOS	<p>2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna</p> <p>4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país</p> <p>4.2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento</p> <p>4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país</p>	<p>2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado</p>	<p>1. Promover el uso y asignación eficiente de los factores de producción de la economía</p> <p>2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país</p> <p>3. Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país</p> <p>4. Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía</p>	<p>1.1 Impulsar el crecimiento económico y la inversión en el Estado</p> <p>3.1 Impulsar la integración regional y fortalecer el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el estado y la sustentabilidad</p>
ESTRATEGIAS	<p>2.5.3 Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda</p> <p>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</p> <p>4.2.5 Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía</p> <p>4.8.1 Reactivar una política de fomento económico enfocada en incrementar la productividad de los sectores dinámico y tradicionales de la economía mexicana, de manera regional y sectorialmente equilibrada</p>	<p>2.4 Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED</p> <p>2.5 Garantizar que los programas y proyecto de inversión registrados en la Cartera de Inversión sean aquellos con mayor rentabilidad social</p>	<p>1.2 Promover el flujo de capital y financiamiento a proyectos y actividades con potencial de crecimiento productivo</p> <p>1.3 Promover el uso eficiente del territorio nacional, tanto en las ciudades como en el medio rural</p> <p>2.4 Establecer programas integrales dirigidos a elevar la productividad de los productores rurales, especialmente de los pequeños productores</p> <p>3.5 Promover inversiones en infraestructura física y de logística para reducir los costos de operación de las empresas</p> <p>4.1 Promover un desarrollo regional equilibrado que aproveche las ventajas comparativas de cada región</p>	<p>1.1.1 Promover las ventajas competitivas del estado nacional e internacionalmente para atraer mayor inversión privada nacional y extranjera</p> <p>1.1.2 Impulsar el crecimiento y relaciones productivas de los sectores estratégicos y tradicionales del estado</p> <p>1.3.3 Propiciar la integración del sistema de abasto y logística del estado favoreciendo la relación entre productores y comercializadores de la entidad</p> <p>3.1.1 Definir la regionalización del estado para lograr una mejor integración regional, con base en criterios y tendencias económicas, políticas, sociales y medioambientales</p> <p>3.2.3 Impulsar corredores de transporte con terminales regionales</p> <p>3.2.5 Mejorar la infraestructura suburbana en carreteras estatales</p>
INDICADORES	<p>VII.2.1 Carencias de la población en pobreza extrema</p> <p>VII.4.4 Competitividad global</p>			

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

6. ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio y/o ODS de Naciones Unidas?

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos donde se vincule directa o indirectamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Justificación:

Según la Matriz de Indicadores para Resultados, el propósito del Programa es que “La población de los municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas”.²⁹ No se identificó que los documentos normativos del Programa vinculen su propósito con los Objetivos de Desarrollo Sostenible o sus antecesores (los Objetivos de Desarrollo del Milenio). No fue posible encontrar conceptos comunes. A pesar de ello, aquí se presenta una propuesta de alineación.

Debido a la amplitud en la definición del propósito del Programa, este tiene elementos con los que se podría alinear de manera indirecta con los ODS número 8, “Promover el crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, 9, “Industria, innovación e infraestructura”, y 10, “Reducir la desigualdad en y entre los países”. En cuanto a metas, hay alineación con la 8.2, “Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra”, con la 8.3, “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”, con la 9.1, “Desarrollar

²⁹ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, “Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Supuestos” (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos”, con la 10.2, “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición” y con la 10.4, “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”. En los casos de las metas 8.2, 8.3 y 9.1 la vinculación sería directa, pues el logro del propósito del Programa sería suficiente para alcanzar también el cumplimiento de esas metas; en cambio, la vinculación respecto a las metas 10.2 y 10.4 sería indirecto, pues el logro del propósito del Programa solo contribuiría parcialmente al cumplimiento de los ODS. Respecto a los indicadores, se observan coincidencias con el 8.2.1, “Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada”, con el 8.3.1, “Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, desglosada por sexo”, con el 9.1.1, “Proporción de la población rural que vive a menos de 2 km de una carretera transitable todo el año”, con el 10.2.1, “Proporción de personas que viven por debajo del 50% de la mediana de los ingresos, desglosada por edad, sexo y personas con discapacidad” y con el 10.4.1, “Proporción laboral del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de protección social”.³⁰

En síntesis, el Programa no presenta documentos normativos donde se vincule directa o indirectamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La amplitud en su alcance lleva a que de manera indirecta se pueda alinear con los objetivos 8, 9 y 10. Los ámbitos de alineación directa fueron los objetivos y metas relacionados con la productividad económica incluyente, el desarrollo regional y la inversión en infraestructura. Se podría señalar que existen vinculaciones directas con tres metas de los ODS e indirecta con dos de ellas.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas, “Objetivos de desarrollo sostenible”, disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado el 28 de marzo de 2018) e Instituto Danés de Derechos Humanos, “La guía de los derechos humanos a los ODS. Objetivos, metas e indicadores”, disponible en <http://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets> (consultado el 28 de marzo de 2018).

Recomendaciones:

Como ya se explicó en preguntas anteriores, también para analizar la alineación del Programa es necesario contar con una definición adecuada del problema focal que se busca atender y de los objetivos que se persiguen para contribuir a su solución, pues así se pueden identificar más fácilmente las coincidencias con instrumentos de planeación a distintos niveles. Tomando en cuenta la justificación de esta pregunta, se sugiere elaborar documentos en que se haga explícita la alineación del Programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible o, en su defecto, incluir este aspecto en los documentos normativos del programa. También se recomienda hacer afines las definiciones y conceptos usados para el Programa con los de otros mecanismos de planeación de escala más amplia. Finalmente, se propone desarrollar indicadores o medios para dar seguimiento a las contribuciones de la implementación del Programa al cumplimiento de los objetivos identificados en otros niveles de planeación.

III. TEMA 4. ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO Y MECANISMOS DE ELECCIÓN

7. Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:

- a. Unidad de medida.
- b. Están cuantificadas.
- c. Metodología para su cuantificación y fuente de información
- d. Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta:

- No.** El Programa no presenta documentos normativos donde se definan las poblaciones (potencial, objetivo, atendida).
El Programa no cumple cabalmente con ninguno de los puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

La Matriz de Indicadores para Resultados incluye como su fin “contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a los Municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de las mismas”.³¹ Se hace referencia a una población (la de los municipios), aunque no es suficientemente específica ni se diferencia entre la población potencial, objetivo y atendida.

Por otra parte, en el árbol de problemas del programa se identifica como problema focal que “no se atiende la población de los municipios del Estado de Tlaxcala con obras nuevas, rehabilitadas y ampliadas”.³² De nuevo, se carece de especificidad suficiente en su definición de la población que padece el problema. Como se ha visto,

³¹ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, “Anteproyecto del presupuesto de egresos – Resumen narrativo” (requerimientos de información para la evaluación).

³² Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, “Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Árbol de problemas” (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

en ninguno de los tres casos se establece una unidad de medida (a), no se presenta una cuantificación de alguna de las poblaciones correspondientes al Programa (b) (véase anexo 4), no se explica la metodología para su cuantificación y las fuentes de información para contabilizarla (c), ni se define un plazo para su revisión y actualización (d).

Así, como se observa también en el anexo 2, el programa no presenta documentos donde se definan la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del Programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención (potencial), la población que el Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad (objetivo), o la población beneficiada por el Programa en un ejercicio fiscal 2017 (atendida).

Recomendaciones:

Siguiendo la lógica de análisis de las preguntas 1 y 2, se podrían identificar áreas de enfoque (potencial, objetivo y atendida) para el Programa en lugar de poblaciones. De cualquier modo, estas deben surgir de una definición adecuada del problema focal, en la que se incluya específicamente al grupo de población o espacio territorial que padece el problema que se busca atender y su ubicación geográfica.

A diferencia de lo recomendado en evaluaciones anteriores,³³ no se considera adecuado identificar como área de enfoque potencial solo los proyectos programados en cada ejercicio fiscal. Esto es así porque el área de enfoque potencial debe representar todo el universo posible de intervención (zonas geográficas), donde hay necesidades de infraestructura insatisfechas y que justifica la existencia del Programa. Por otra parte, el área de enfoque objetivo debe ser el ámbito que se tiene planeado o programado atender y que cumple con los criterios de selección

³³ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación Específica de Desempeño de los Programas Regionales del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Estado de Tlaxcala, ejercicio fiscal 2016*, Tlaxcala, Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño, 2017, p. 30.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

establecidos en los documentos normativos; finalmente, el área de enfoque atendida debe corresponder con el ámbito beneficiado por el Programa en un ejercicio fiscal dado.³⁴ Una vez replanteado el diagnóstico y el problema focal como se ha sugerido, es importante definir también si las zonas geográficas son regiones (como podría pensarse por el nombre del Programa), municipios (por ser la unidades político-administrativas que pueden ejercer el gasto) o localidades.

Por otra parte, se sugiere considerar que las obras pueden beneficiar a grupos poblacionales y que, por lo tanto, sería conveniente analizar la viabilidad de dar seguimiento a su satisfacción y a la manera en que los componentes del Programa contribuyen a su desarrollo. Una vez hecho esto, podrían plantearse definiciones similares a las que se proponen a continuación:

Área de enfoque potencial: áreas geográficas con problemáticas específicas resueltas mediante la provisión, mantenimiento o mejora de infraestructura en el Estado de Tlaxcala.

Área de enfoque objetivo: áreas geográficas con problemáticas específicas resueltas mediante la provisión, mantenimiento o mejora de infraestructura en el Estado de Tlaxcala, que podrían beneficiarse con una obra realizable con el presupuesto asignado al Programa en un ejercicio fiscal dado.

Área de enfoque atendida: áreas geográficas con problemáticas específicas resueltas mediante la provisión, mantenimiento o mejora de infraestructura en el Estado de Tlaxcala atendidas al final de un ejercicio fiscal dado.

Se considera importante que se definan criterios para delimitar las áreas de enfoque objetivo y también criterios para seleccionar los proyectos que se van a realizar en

³⁴ Basado en Coneval, "Glosario", disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx> (consultado el 27 de marzo de 2018) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, México, SHCP, 2016, p. 27.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

esas áreas de enfoque. Con base en la decisión sobre cuál es el fin al que se quiere contribuir de manera más directa, se deberá delimitar las áreas de enfoque objetivo. Por ejemplo, **si se decide que el Programa quiere contribuir más a la competitividad económica, deberán priorizarse las obras de conectividad para el transporte de mercancías, mientras que, si es la calidad de vida o los indicadores del IDH, habrán de ser prioritarias las obras relacionadas con infraestructura social de educación o salud.**

De igual manera, se podría considerar elaborar normas o principios que regulen cómo se elige qué proyectos llevar a cabo con los recursos disponibles, cómo priorizar entre **las posibilidades y cómo analizar sus posibles beneficios en el mediano y largo plazo según las necesidades identificadas.** Una posibilidad para llevar esto a cabo es tomar como base la información solicitada según los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la SHCP (descripción, alineación con documentos de planeación, localización, datos del administrador del proyecto, metas físicas, beneficios esperados, costo total, entre otros).³⁵ Sin ambos aspectos (una definición precisa del área de enfoque objetivo y los criterios de selección de proyectos), es muy difícil plantear una estrategia de cobertura.

³⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013.

COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

8. El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:
- a) Incluye la definición de la población objetivo.
 - b) Especifica metas de cobertura anual.
 - c) Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
 - d) Es congruente con el diseño del programa.

Respuesta:

- No.** El Programa no presenta documentos normativos donde se defina una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo.
- El Programa no cumple cabalmente con ninguno de los puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

Como se ha dicho en la pregunta anterior, los documentos del Programa no definen ninguna de las tres poblaciones relevantes para la operación del programa (a). En el mismo sentido, tampoco se establece una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo, ni parámetros para ir ampliando su campo de acción a mediano o largo plazos (c). Otras áreas de mejora son la especificación de las metas de cobertura anual (b) y el establecimiento de metas de cobertura congruentes con el diseño y alcance del programa (d).

Recomendaciones:

Retomando la sección correspondiente de la pregunta anterior, se recomienda definir con precisión la problemática a resolver, las áreas de enfoque y los criterios de priorización y selección de proyectos. Una vez hecho esto, también se sugiere establecer un procedimiento y plazos de actualización de la información sobre los elementos mencionados. El planteamiento de metas de cobertura y los horizontes de mediano y largo plazo deben tomar en cuenta los recursos presupuestales disponibles,

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

los cambios en la población objetivo y las necesidades identificadas en el diagnóstico sobre el problema focal; también podrán tomarse en cuenta las prioridades de inversión o de poblaciones o regiones vulnerables señaladas por los planes y programas con que se alinea el Programa, según se vio en preguntas anteriores (4, 5 y 6). De esta manera será posible diseñar una estrategia de cobertura congruente con el diseño, el alcance y el diagnóstico del Programa.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

9. ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos que se refieran a mecanismos para identificar su población objetivo ni qué información se utiliza para hacerlo.

Justificación:

Como se ha dicho en la pregunta anterior, los documentos del Programa no definen ninguna de las tres poblaciones relevantes para la operación del Programa; por lo tanto, tampoco se establecen mecanismos de identificación o recopilación de información sobre el área de enfoque en cuestión. A partir de la información disponible en la evaluación correspondiente al ejercicio fiscal 2016, se sabe que las obras anteriores realizadas con el presupuesto asignado al programa han sido de pavimentación y rehabilitación de calles, obras complementarias (sin especificar) y la rehabilitación de un auditorio municipal;³⁶ sin embargo, no se encontró evidencia sobre la existencia de criterios o mecanismos de selección utilizados para decidir a qué proyectos se destinan los recursos disponibles.

Recomendaciones:

Además de las recomendaciones presentadas en la pregunta anterior, se sugiere establecer mecanismos claros para identificar la población o área enfoque objetivo del Programa, que sean congruentes con los criterios de selección y cuyas fuentes de información estén debidamente actualizadas y verificadas. En caso de que se decida elaborarlos independientemente mediante el levantamiento de encuestas o datos a nivel local, es importante que la información sea transparente y de acceso público. También convendría que las unidades responsables y el gobierno local pusieran en

³⁶ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación Específica de Desempeño 2016*, p. 27.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

práctica mecanismos públicos y abiertos para que los beneficiarios potenciales pudieran hacer solicitudes o propuestas de inversión en proyectos, pues contribuiría a la identificación de necesidades de infraestructura. De esta manera, sería posible implementar estrategias participativas de planeación, monitoreo e implementación de los proyectos apoyados.

Conviene recordar la importancia de una justificación teórica y empírica de la intervención (pregunta 3), pues algunas experiencias mencionadas en las recomendaciones podrían ser útiles en ese sentido. Las sugerencias de la Comisión Europea a Argentina sobre estrategias de desarrollo territorial, por ejemplo, comprenden reconocer explícitamente el papel del sector privado en el desarrollo territorial y contemplar la concertación entre distintos actores en la formulación de planes locales de desarrollo territorial. Ambos podrían formar parte de los mecanismos de identificación de la población o área de enfoque objetivo. A su vez, en las lecciones en torno a la experiencia de Argentina también se mencionó un “banco de proyectos priorizados” (el Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos) elaborado a partir del modelo de desarrollo, las necesidades identificadas y el Plan Estratégico Territorial (véase pregunta 3).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

10. A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa en el tiempo?

Respuesta y justificación:

Como se ha dicho en las preguntas anteriores, los documentos del Programa no definen ninguna de las tres poblaciones relevantes para la operación del Programa. Tampoco se establecen mecanismos de identificación o recopilación de información sobre la población o área de enfoque en cuestión. De tal forma, no es posible analizar la convergencia entre la población potencial y la población atendida, es decir, si el programa ha logrado atender a todas las áreas de enfoque que presentan el problema.

A partir de la información disponible en la evaluación correspondiente al ejercicio fiscal 2016, se sabe que las obras anteriores realizadas con el presupuesto asignado al programa han sido de pavimentación y rehabilitación de calles, obras complementarias (sin especificar) y la rehabilitación de un auditorio municipal. Se identifican a continuación de manera más detallada:³⁷

Cuadro 4. Obras realizadas por el Programa durante el ejercicio 2016

MUNICIPIO	NOMBRE DE LA OBRA
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquin de calle primero de mayo. Segunda etapa.
Amaxac de Guerrero	Pavimentación con adoquín de calle Francisco I. Madero. Primera etapa.
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquin de calle primero de mayo. Primera etapa.
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de calle Josefa Ortiz de Domínguez. Cuarta Etapa.
Amaxac de Guerrero	Pavimentación con adoquín de antiguo Camino Real.
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquin de calle turística. Primera etapa.
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquin de calle Cuauhtémoc.
Amaxac de Guerrero	Construcción de pavimento de adocreto en calle turística.
San Damián Texoloc	Rehabilitación de pavimento en calle Constitución.
San José Teacalco	Pavimentación de adocreto y obras complementarias.

³⁷ El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación Específica del Desempeño 2016*, p. 27.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

San Lorenzo Axocomanitla	Ampliación de red de drenaje sanitario con tubo ADS de 15" de diámetro.
San Lorenzo Axocomanitla	Construcción de pavimento de adoquín en calles del municipio de San Lorenzo Axocomanitla.
San Lorenzo Axocomanitla	Rehabilitación de Auditorio Municipal en San Lorenzo Axocomanitla.
Xaltocan	Pavimentación de adocreto y obras complementarias.

Fuente: El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación Específica del Desempeño 2016*, p. 27.

En el ejercicio 2017, se han identificado dos obras realizadas con recursos del Ramo 23 para el Programa:

Cuadro 5. Obras realizadas por el Programa durante el ejercicio 2017

MUNICIPIO	NOMBRE DE LA OBRA
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Nanacamilpa de Mariano Arista	Rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista, del km 14+000 al km 19+500
Xalostoc y Terrenate	Rehabilitación de la carretera Xalostoc-Toluca de Guadalupe-Terrenate, del km 0+000 al km 19+970.

Fuente: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Programas Regionales 2017" (requerimientos de información para la evaluación).

Recomendaciones:

Como se planteó en la pregunta 7, se recomienda definir claramente las áreas de enfoque del Programa. También debe darse seguimiento a la convergencia entre la población potencial y la población atendida, es decir si el Programa ha logrado atender a toda la población objetivo. Así, se sugiere establecer en los documentos normativos y en la práctica el desarrollo de una base de datos o sistema de información público en que se incluya información relevante de los proyectos realizados en ejercicios anteriores, entre otras, presupuesto asignado y ejercido, metas físicas alcanzadas, fechas de inicio, conclusión, ubicación geográfica, objetivos y problemática a resolver y población beneficiada. Lo anterior a fin de poder contrastar fácilmente el ejercicio del gasto con las definiciones de las poblaciones o áreas de enfoque y los criterios de selección de proyectos recomendados en otras preguntas (5).

PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

11. El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:

- a. Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.
- b. Corresponden a las características de sus beneficiarios.
- c. Los resultados que arrojan son representativos.

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos relacionados con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida. El Programa no cumple con ninguno de los puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

En los documentos del Programa no fue posible identificar pruebas de instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida. Por ello, tampoco fue posible analizar características, resultados o frecuencia de aplicación de ejercicios de este tipo. Tampoco hay datos disponibles para saber si se consulta de manera imparcial (a), si se hacen considerando las características de los beneficiarios (b) o si los resultados son representativos (c).

Recomendaciones:

En primer lugar, se recomienda desarrollar instrumentos como encuestas, cuestionarios, buzones de quejas o de sugerencias, que permitan medir el grado de satisfacción de la población o área de enfoque atendida. Estos deben llevarse a cabo periódicamente (de preferencia en cada proyecto o en cada ejercicio), documentarse adecuadamente y sistematizarse sus resultados. También es importante que se elaboren preguntas o esquemas de consulta en que no se induzcan las respuestas, que correspondan a las características de sus beneficiarios

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

(en términos lingüísticos, culturales, socioeconómicos, de género o cualquier otra condición de vulnerabilidad) y que se lleven a cabo en muestras representativas.

Estos mecanismos se podrían complementar con otros de planeación participativa, como ya se ha mencionado en preguntas anteriores, en que los diversos actores involucrados o potencialmente beneficiados por cada proyecto puedan sugerir ideas, discutir sus necesidades y monitorear la realización de los proyectos. También es conveniente establecer un sistema público de solicitudes y un banco de proyectos priorizados conforme a alguna metodología con criterios claros, como se mencionó en la pregunta 9. En cualquier caso, es claro que el Programa necesita desarrollar vínculos más directos con su población o área de enfoque objetivo, de tal manera que el diseño y la implementación de la intervención puedan recibir retroalimentación constante.

III. TEMA 5. ANÁLISIS DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS Y MECANISMOS DE ATENCIÓN

12. Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:

- a) Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo otorgado.
- c) Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
- d) Cuento con mecanismos de documentación para su depuración y actualización.

Respuesta:

- No.** El Programa no presenta documentos que permitan conocer quiénes reciben sus apoyos.
- El Programa no cumple con ninguno de los puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

No fue posible identificar documentos del Programa que establezcan mecanismos de monitoreo, contabilización o análisis de la población o área de enfoque atendida (véase anexo 5). Así, no se hallaron características de los beneficiarios atendidos en los ejercicios anteriores, el tipo de apoyo otorgado, una clave única para persona atendida o mecanismos para la depuración y actualización de la información. Tampoco se identificaron criterios o normas para la publicación de dicha información o el procesamiento para retroalimentar el desempeño del Programa. Los datos disponibles sobre ejercicios anteriores y este solamente identifican las localidades y los municipios en que se construyeron obras en el periodo, pero no se les identifica más que por el nombre.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Recomendaciones:

En primer lugar, se refrenda la sugerencia de establecer definiciones claras de las poblaciones o áreas de enfoque y, en este caso particular, de la población o área de enfoque atendida. De esta manera, será más fácil cuantificarlos y señalar los requisitos para la información que se reúna de ellos.

En cualquier caso, se recomienda incluir en los padrones los criterios de selección de los beneficiarios, para permitir el contraste entre las normas del Programa, su planeación y su implementación práctica. También es necesario que los formatos tengan información sobre la unidad o dependencia responsable de elaborarlos, el origen de los datos y la periodicidad y el procedimiento con que se actualizan y depuran. Se recomienda sistematizar la información en bases de datos o un sistema informático de consulta públicos.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

13. Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide, la temporalidad de las mediciones y el impacto estimado en las poblaciones o localidad.

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos que permitan saber si recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios o la forma en que lo hace.

Justificación:

No se identificaron documentos del Programa, padrones de beneficiarios, bases de datos o sistemas informativos que muestren que se recolecte información socioeconómica de los beneficiarios o donde se explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que se miden, la temporalidad de las mediciones y el impacto estimado en las poblaciones.

Recomendaciones:

Tomando en cuenta lo propuesto en preguntas anteriores (7 a 10), se sugiere definir un procedimiento de recopilación de información como parte del diagnóstico del Programa y de la actualización de sus definiciones de población o área de enfoque. En el caso de las áreas de enfoque que se benefician directamente de las obras realizadas, se puede reunir información de características socioeconómicas de dichos territorios; por su parte, en el caso de las poblaciones que se benefician indirectamente de estas obras, se puede reunir información de las características socioeconómicas. También es necesario señalar las variables medidas, la periodicidad con que se recaba la información, la forma en que se espera la intervención del Programa vaya modificando su situación en el tiempo y los efectos reales observados (impacto estimado e impacto efectivo).

DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

14. El Programa recolecta información acerca de:

- a) Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.
- b) Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.
- c) Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos que permitan saber si recolecta información sobre las características socioeconómicas de sus beneficiarios o de personas que no reciben sus apoyos (con fines comparativos).

De manera indirecta, hay información sobre los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.

Justificación:

No se identificaron documentos del Programa, padrones de beneficiarios, bases de datos o sistemas informativos que muestren que se recolecte información sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios (b) o de grupos de control relacionados con la implementación del programa (c). Tampoco se hallaron documentos donde se explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que se miden, la temporalidad de las mediciones, y su actualización y depuración.

De manera indirecta, se dispone de información sobre los tipos y montos de apoyo otorgados en el ejercicio 2016. Aunque no identifica sus fuentes, la Evaluación específica de desempeño realizada en ese año indica que los proyectos realizados en ese periodo con recursos del Programa fueron:

Evaluación Integral del Desempeño
Programas Regionales

Cuadro 6. Obras realizadas por el Programa y montos ejercidos durante el ejercicio 2016

MUNICIPIO	NOMBRE DE LA OBRA	MONTO EJERCIDO
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquín de calle primero de mayo. Segunda etapa.	\$ 1,111,039.91
Amaxac de Guerrero	Pavimentación con adoquín de calle Francisco I. Madero. Primera etapa.	\$ 1,485,812.94
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquín de calle primero de mayo. Primera etapa.	\$ 1,950,466.24
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de calle Josefa Ortiz de Domínguez. Cuarta Etapa.	\$ 2,032,833.57
Amaxac de Guerrero	Pavimentación con adoquín de antiguo Camino Real.	\$ 2,655,622.95
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquín de calle turística. Primera etapa.	\$ 1,998,000.00
Amaxac de Guerrero	Pavimentación de adoquín de calle Cuauhtémoc.	\$ 3,496,470.35
Amaxac de Guerrero	Construcción de pavimento de adocreto en calle turística.	\$ 1,998,000.00
San Damián Texoloc	Rehabilitación de pavimento en calle Constitución.	\$ 7,992,000.00
San José Teacalco	Pavimentación de adocreto y obras complementarias.	\$ 1,998,000.00
San Lorenzo Axocomanitla	Ampliación de red de drenaje sanitario con tubo ADS de 15" de diámetro.	\$ 2,301,404.12
San Lorenzo Axocomanitla	Construcción de pavimento de adoquín en calles del municipio de San Lorenzo Axocomanitla.	\$ 3,518,955.91
San Lorenzo Axocomanitla	Rehabilitación de Auditorio Municipal en San Lorenzo Axocomanitla.	\$ 2,912,466.62
Xaltocan	Pavimentación de adocreto y obras complementarias.	\$ 9,790,200.00
TOTAL		\$45,241,272.61

Fuente: El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación Específica de Desempeño 2016*, p. 27.

En 2017, los proyectos realizados fueron:

Cuadro 7. Obras realizadas por el Programa y montos ejercidos durante el ejercicio 2017

MUNICIPIO	NOMBRE DE LA OBRA Y TIPO DE APOYO	MONTO DISPONIBLE	MONTO EJERCIDO
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Nanacamilpa de Mariano Arista	Rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista, del km 14+000 al km 19+500	\$20,769,000.00	\$ 6,453,242.47

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Xalostoc y Terrenate	Rehabilitación de la carretera Xalostoc-Toluca de Guadalupe-Terrenate, del km 0+000 al km 19+970.	\$80,499,358.30	\$ 21,889,064.85
TOTAL		\$101,268,358.30	\$28,342,307.32

Nota: el monto disponible se obtiene a partir del monto asignado y la sustracción del "uno al millar" y el porcentaje utilizado para gastos administrativos (10%). Véase el cuadro de la p. 20.
Fuente: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Programas Regionales 2017" (requerimientos de información para la evaluación).

Así, se tiene información limitada sobre los tipos y montos de apoyo otorgados por el Programa y solo para los últimos dos ejercicios fiscales (a).

Recomendaciones:

Como se sugirió en la pregunta anterior, es conveniente establecer mecanismos de recopilación de información socioeconómica de las poblaciones o áreas de enfoque atendidas y poblaciones o áreas de enfoque que se elijan como grupos de control para analizar los efectos del Programa. Esto sería posible como parte del diagnóstico del Programa y su proceso de retroalimentación y actualización. También se podría vincular con el análisis de la cobertura del Programa para conocer mejor su comportamiento a lo largo del tiempo y si las poblaciones o áreas de enfoque se van transformando por influencia externa o del Programa.

III. TEMA 6. ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

15. ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

- a) Identifica al menos uno de los elementos del resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componente y Actividades) en las ROP o documento normativo del programa.

Respuesta:

- Sí, nivel 4.** El Programa cuenta con un resumen narrativo de su MIR.
El Programa cumple cabalmente con el punto señalado en la pregunta sobre la identificación de los elementos del resumen narrativo de la MIR.

Justificación:

En su versión más completa, que se adjunta a continuación, la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa se incluye en los documentos normativos y en ella es posible identificar un resumen narrativo y todos sus elementos (fin, propósito, componentes y actividades). Según el documento "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Supuestos", el fin del Programa es "Contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a los Municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de las mismas". A este corresponde el indicador de inversión pública ejercida en desarrollo social del INEGI, que se identifica como estratégico, de dimensión económica y frecuencia de medición anual.

El propósito del Programa es: "La población de los Municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas". A este corresponde el indicador de "Porcentaje de municipios atendidos con lo programado", obtenido a partir de los Reportes de Avance Físico Financiero y

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría y que se identifica como estratégico, de eficiencia y de frecuencia de medición anual. Su método de cálculo es el cociente de los municipios atendidos y el total de municipios PR, multiplicado por cien. El único componente del programa es "Obras y/o servicios de infraestructura de Programas Regionales, nueva, rehabilitada y ampliada, ejecutada". El indicador correspondiente es el "porcentaje de obras y/o servicios realizados con el programa", también obtenido a partir de los Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría y que se identifica como estratégico, de eficiencia y frecuencia de medición anual. Su método de cálculo es el cociente de las obras y servicios realizados entre el total de las obras contratadas con los recursos asignados al programa presupuestario PR, multiplicado por cien.

La MIR del Programa comprende cuatro actividades:

- 1) Supervisión de la obra y/o servicio de infraestructura de Programas Regionales,
- 2) Ejecución de procedimiento de contratación y/o acuerdo de infraestructura de Programas Regionales,
- 3) Elaboración de expedientes de infraestructura de Programas Regionales, y
- 4) Ejecución de levantamientos de necesidad de infraestructura de Programas Regionales.

Todas se monitorean con indicadores porcentuales ("contratos de obra administrados", "procedimientos de contratación realizados", "expedientes elaborados", "levantamientos elaborados") obtenidos de los Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría y se identifican como de gestión, de eficacia y de frecuencia de medición en "otro periodo", no especificado. ³⁸

³⁸ Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 - Supuestos" (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

En términos generales, la lógica vertical de la matriz es adecuada. El fin de la MIR es único y está redactado claramente. Sin embargo, el Fin no es un objetivo superior al que el Programa contribuye, pues es casi igual que el propósito porque ambos hacen referencia a la construcción o mejoramiento de infraestructura. Por otra parte, en la MIR y en los demás documentos normativos del Programa no se establecen vínculos explícitos con los objetivos o estrategias de la dependencia, programas sectoriales, estatales, nacionales u otros instrumentos de planeación. El propósito de la MIR es consecuencia directa de lo que se espera como resultado de los componentes y los supuestos en ese nivel de objetivos; sin embargo, su logro está completamente controlado por los responsables del Programa, pues se ha redactado haciendo referencia directa a las obras mismas de la intervención. Por otra parte, es un propósito único, con un solo objetivo, y está redactado como una situación alcanzada que incluye a una población (los habitantes de los municipios de Tlaxcala). El componente de la MIR corresponde con los bienes o servicios que produce el Programa y están redactados como resultados logrados (obras y/o servicios ejecutados). También es necesario para producir el propósito y su realización genera, junto con el supuesto identificado en ese nivel de objetivos, el propósito del Programa. Las actividades están especificadas claramente, ordenadas de manera cronológica y son necesarias. Si se analiza la lógica vertical de la MIR, su realización lleva, junto con los supuestos en ese nivel de objetivos, a los componentes.

Respecto a la lógica horizontal de la MIR, cada nivel de objetivos cuenta con indicadores para medir el desempeño del Programa (de los que se incluye tipo, dimensión, frecuencia, medios de verificación y método de cálculo) y supuestos. Los indicadores son claros, relevantes, económicos y adecuados.³⁹ A pesar de ello, no puede decirse que sean monitoreables, pues falta que los medios de verificación estén redactados incluyendo el nombre completo, el nombre del área que genera o publica la información, la periodicidad con que se genera el documento y un vínculo

³⁹ Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, Coneval, 2013, pp. 58-60.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

a la página de la que se obtiene la información (con lo cual esta debe ser pública y transparente).⁴⁰ De cualquier modo, los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, los objetivos en cada nivel.

En síntesis, el Programa tiene la fortaleza de contar con una MIR completa y un resumen narrativo con los elementos mínimos. Hay oportunidades de mejora en lo que respecta a la redacción del propósito y la alineación del fin. También podría avanzarse en la presentación de algunos datos de los indicadores.

Recomendaciones:

Respecto a la Matriz de Indicadores para Resultados, se reiteran las recomendaciones de replantear las definiciones del problema focal y de las poblaciones potencial, objetivo y atendida del Programa. Esto es especialmente relevante cuando se considera que el propósito hace referencia a “la población de los Municipios del Estado de Tlaxcala” sin mucha especificidad y que la actividad 1.4 implica la ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura sin que estos elementos estén debidamente relacionados entre sí o se expliquen con más detalle en otros documentos del Programa. También es relevante recordar que **el fin debe estar alineado explícitamente con algún objetivo de mecanismos de planeación sectorial, institucional, estatal, nacional o internacional**. El propósito debe redactarse de manera que se deje clara la necesidad identificada en las áreas de enfoque. Por otra parte, se sugiere reorganizar las actividades en orden cronológico de arriba hacia abajo y agregar algunas:

- 1) Levantamiento de necesidades de infraestructura en las áreas de enfoque que se definan;
- 2) Elaboración y sistematización de expedientes con información sobre los proyectos propuestos, programados, planeados y ejecutados;
- 3) Ejecución de los procedimientos de contratación y/o acuerdo de infraestructura;

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 33-37.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- 4) Supervisión de las obras y/o servicios de infraestructura; y
- 5) Consulta sobre la satisfacción de los beneficiarios.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA	MÉTODO DE CÁLCULO
FIN	Contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a los Municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de las mismas.	Inversión pública ejercida en desarrollo social (miles de pesos).	INEGI	Que se establezcan las políticas en materia de obra pública, mediante la firma de convenios de colaboración	Estratégico Economía Anual	Inversión pública para el desarrollo social
PROPOSITO	La población de los Municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas.	Porcentaje de municipios atendidos con lo programado.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia	Estratégico Eficiencia Anual	(Municipios atendidos / Total de Municipios PR) x 100
COMPONENTES	1.- Obras y/o servicios de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas, ampliadas y ejecutadas.	Porcentaje de obras y/o servicios realizados con el programa.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia.	Estratégico Eficiencia Anual	(Obras y servicios realizados / Total de obras contratadas con los recursos asignados al programa presupuestario PR) x 100
ACTIVIDADES	1.1.- Supervisión de la obra y/o servicio de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de contratos de obra administrados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que existan las condiciones óptimas para llevar a cabo la ejecución de la obra.	De gestión Eficacia Otro período	(Contratos o acuerdos administrativos / Contratos o acuerdos administrativos asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.2.- Ejecución de procedimiento de contratación y/o acuerdo de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de procedimientos de contratación realizados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.	De gestión Eficacia Otro período	(Procedimientos realizados / Total de procedimientos asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.3.- Elaboración de expedientes de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de expedientes elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.	De gestión Eficacia Otro período	(Expedientes elaborados / Total de expedientes asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.4.- Ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de levantamientos elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que exista la problemática en los municipios del Estado.	De gestión Eficacia Otro período	(Levantamientos elaborados / Levantamientos asignados al programa presupuestario PR) x 100

Fuente: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 - Supuestos" (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

16. Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre
- b) Definición
- c) Método de cálculo
- d) Unidad de Medida
- e) Frecuencia de Medición
- f) Línea base
- g) Metas
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal)

Respuesta:

- Sí, nivel 4.** El Programa cuenta con fichas técnicas de sus indicadores.
Las fichas técnicas de los indicadores cumplen con todos los puntos establecidos en la pregunta.

Justificación:

Entre los documentos entregados a raíz del requerimiento de información para esta evaluación, se identificó que el Programa cuenta con fichas técnicas para todos sus indicadores. Estas cuentan con campos para todos los puntos establecidos en la pregunta (nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento) y varios más (nivel del objetivo, desagregación geográfica, enfoque de transversalidad, criterios de valoración, datos de contacto del responsable en la dependencia, viabilidad de las metas, parámetros de semaforización, metas sexenales, intermedias y por ciclos presupuestales). Todas las fichas cumplen con tener el nombre, la definición, el método de cálculo, la unidad de medida, la frecuencia de medición, la línea base y el comportamiento del indicador que les corresponde. En cambio, aunque sí se incluyen las metas para cada uno, el formato de presentación de la información no es muy claro ni representa

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

específicamente un objetivo que se buscaba alcanzar, sino las obras efectivamente realizadas en el ejercicio 2017 (véase anexo 6).

Recomendaciones:

Se sugiere replantear la sección de metas en las fichas técnicas de indicadores para hacer más clara la presentación de la información. También se puede incluir información sobre ejercicios fiscales anteriores para poder comparar los avances del Programa y establecer metas a mediano y largo plazos. Sería igualmente conveniente revisar las recomendaciones de la pregunta anterior sobre los medios de verificación de los indicadores.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

17. Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuenta con unidad de medida
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta:

Sí, nivel 3. Los indicadores del Programa cuentan con metas en sus fichas técnicas.

Las metas de los indicadores cumplen con dos de los puntos establecidos en la pregunta (orientación al desempeño y factibilidad).

Justificación:

Como se ha dicho en la pregunta anterior, las fichas técnicas de indicadores contienen información de metas por ciclo presupuestario y, en un caso (el indicador de Inversión pública ejercida en desarrollo social), también metas sexenales e intermedias. Todas las fichas técnicas cuentan también con una sección que califica la viabilidad de la meta, donde se encuentra un campo sobre su factibilidad (c). En todos los casos, las calificaciones hechas por las unidades responsables determinaron la factibilidad de alcanzar las metas planteadas era alta. No fue posible identificar la unidad de medida de las metas (b). Respecto a la orientación de las metas planteadas, se advierte que la línea base en la mayoría de los casos es el mismo ejercicio, por lo que siempre se empieza en 0 y se llega a 100% cuando ha concluido el ejercicio, pues en realidad se está midiendo la realización efectiva de obras o servicios. En este sentido, las metas están orientadas a impulsar el desempeño y no son laxas (b); sin embargo, no hay información sobre las metas de años anteriores, por lo que no se puede comparar el desempeño respecto al presupuesto disponible a lo largo del tiempo. Como los medios de verificación de los indicadores son los Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Secretaría, no hay información precisa sobre cómo se establecen las metas y qué datos se utilizan para construirlas.

Recomendaciones:

De nuevo, se sugiere revisar la redacción de los medios de verificación de los indicadores para hacerlos monitoreables, haciendo que incluyan información completa sobre los documentos que se citan y buscando garantizar que sean de acceso libre y público para poder evaluar la construcción de las metas. También se recomienda incluir en las fichas técnicas datos o análisis del avance de las metas en varios ejercicios fiscales, pues esto permitirá establecer comparaciones y señalar tendencias en el desempeño del Programa. Siguiendo con la propuesta de establecer un banco de proyectos prioritarios y redefinir las poblaciones del Programa, podría medirse el avance a lo largo de varios ejercicios fiscales mediante la realización de un cierto número de obras o servicios que se definan como prioritarios en dicha base de datos o, en su defecto, contrastando con la convergencia entre población o área de enfoque objetivo y población o área de enfoque atendida. También podrían proponerse metas en conjunto con la redefinición de la estrategia de cobertura, buscando alcanzar un cierto número o tipo de obras en lapsos mayores a un solo ejercicio fiscal.

MEJORA DE LA MIR

18. La Unidad Responsable del programa ha identificado aspectos de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados, en los objetivos (Fin, Propósito, Componente y Actividad), indicadores y metas.

Respuesta:

No. El Programa no presenta documentos que permitan saber si la Unidad Responsable ha identificado aspectos susceptibles de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Justificación:

Ninguno de los documentos disponibles mediante el requerimiento de información para la evaluación permite saber si la Unidad Responsable del Programa ha identificado aspectos susceptibles de mejora en la Matriz de Indicadores para Resultados, sus indicadores o sus metas. Las sugerencias planteadas en esta evaluación se reúnen en el anexo 7.

III. TEMA 7. ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON LOS PROGRAMAS FEDERALES

19. ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y /o coincidencias?

Respuesta y justificación:

Los documentos normativos del Programa no han establecido explícitamente complementariedades o coincidencias con programas federales u otras acciones afines. No fue posible identificar canales o esquemas de coordinación con instancias públicas. A pesar de ello, aquí se proponen algunos programas e iniciativas federales con que el Programa puede tener complementariedades y coincidencias a partir de las definiciones actuales del problema focal y las poblaciones (véase el anexo 8):

- El Programa de Infraestructura (PI), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, puede considerarse complementario, pues su objetivo general se relaciona con la disponibilidad de infraestructura en zonas de deficiencia.⁴¹
- El Programa de Infraestructura Indígena (PII), que corresponde a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, también puede considerarse complementario, pues su objetivo general es contribuir a la superación del aislamiento de comunidades indígenas marginadas.⁴²
- El Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (PROAGUA), a cargo de la Comisión Nacional del Agua, es coincidente. Su objetivo se relaciona con la disminución de la falta de servicios relacionadas con el agua potable, alcantarillado y saneamiento mediante infraestructura en localidades con rezago de desarrollo.⁴³

⁴¹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, "Reglas de operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2016.

⁴² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, "Reglas de operación del Programa de Infraestructura Indígena, para el ejercicio fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2016.

⁴³ Comisión Nacional del Agua, "Reglas de operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- El Banco de Proyectos Municipales del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) es un programa con que se encuentran complementariedades. Este consiste en “asesoría para identificar proyectos de infraestructura y servicios públicos, a través de la elaboración de diagnósticos sectoriales”, con los que se espera “identificar y priorizar proyectos de infraestructura social básica y servicios públicos, así como proyectos ejecutivos con alto impacto social”.⁴⁴
- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, también es complementario. Tiene por objetivo la utilización de los recursos del fondo en los componentes de infraestructura social municipal y de infraestructura social para las entidades.

⁴⁴ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, “Banco de Proyectos Municipales”, disponible en: <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/banco-de-proyectos-municipales> (consultado el 27 de marzo de 2018).

III. TEMA 8. PRESUPUESTO, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

20. ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

Respuesta y justificación:

No se identificaron documentos en los que se mencionen problemas para la transferencia de recursos o estrategias para resolverlos.

Recomendaciones:

Describir los problemas, en caso de que existan, que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, las estrategias que ha implementado.

EFICIENCIA Y ECONOMÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA

21. El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) Gastos en operación: Directos e Indirectos.
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta:

Sí, nivel 1. El Programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los componentes, pero no desglosa la información en los conceptos mencionados.⁴⁵

Justificación:

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se aprobó un presupuesto de \$2,837,421,312 (dos mil ochocientos treinta y siete millones, cuatrocientos veintiún mil trescientos doce pesos, M. N.) para los Programas Regionales. De este monto, se

⁴⁵ Según los responsables del Programa, todo el presupuesto corresponde al capítulo 6,000. Sin embargo, no se entregó ningún documento probatorio para sustentar esta afirmación.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

asignaron \$102,394,700.00 (ciento dos millones trescientos noventa y cuatro mil setecientos pesos, M.N) al Estado de Tlaxcala, lo cual se distribuyó en dos proyectos (véase anexo 9).⁴⁶ A partir de la información del cierre del ejercicio 2017 y los convenios firmados entre la SHCP y el Gobierno del Estado de Tlaxcala, es posible detallar lo que sigue:

Cuadro 8. Información presupuestal de las obras realizadas por el Programa en 2017

Núm.	Municipio beneficiado (instancia ejecutora)	Proyecto	Ubicación	Recursos asignados	Retención "Uno al millar"	Gastos de administración (10%)	Monto disponible	Monto ejercido
1	Xaloztoc y Terrenate	Rehabilitación de la carretera Xaloztoc - Toluca de Guadalupe - Terrenate, en los municipios de Xaloztoc y Terrenate (km 0+000 al km 19+970) 157,824.35 m ² (vialidad de asfalto) 10,000 m (cunetas de concreto hidráulico) 11,000 m (bordillos de concreto hidráulico) 62,460 m (señalamiento horizontal con pintura) 2082 piezas (señalética horizontal, vialetas) 424 piezas (señalamiento vertical, señales preventivas)	Xaloztoc y Terrenate	\$81,394,700.00	\$81,394.70	\$813,947.00	\$80,499,358.30	\$21,889,064.85
2	Ixtacuixtla-Nanacamilpa	Rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista del km 14+00 al 19+500 municipio de Ixtacuixtla-Españita 38,500.00 m ² (rehabilitación de pavimentación asfáltica) 5,880.17 m ² (construcción de cunetas de concreto) 2,500.00 m (construcción de bordillo de concreto) 16,500 m (señalética horizontal) 110 pzas. (señalética vertical)	Ixtacuixtla-Nanacamilpa	\$21,000,000.00	\$21,000.00	\$210,000.00	\$20,769,000.00	\$6,453,242.47
TOTALES				\$102,394,700.00	\$102,394.70	\$1,023,947.00	\$101,268,358.30	\$28,342,307.32

Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Carteras de proyectos 2017. Programas Regionales (PR)", disponible en: <http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/index.php/carteras-de-proyectos-2017-programas-regionales-pr> (consultado el 26 de marzo de 2018); Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación); Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 14 de diciembre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

No se hallaron datos sobre las causas de la diferencia entre lo asignado y lo ejercido, especialmente en casos como los de 2017, en que se utilizó apenas 27% de los recursos

⁴⁶ Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

disponible sin una justificación aparente. No fue posible identificar en los documentos normativos disponibles una metodología, fórmula de cuantificación o desglose de los gastos más allá de lo ya presentado aquí. Tampoco hay una relación de gastos unitarios o mecanismos de señalamiento de aspectos susceptibles de mejora. A partir de la información hallada, se presenta la siguiente clasificación tentativa:

CAPÍTULOS DE GASTO	CONCEPTO		APROBADO	EJERCIDO	
4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	4300: Subsidios y subvenciones	438: Subsidios a Entidades Federativas y Municipios	43801: Subsidios a Entidades Federativas y Municipios	\$102,394,700.00	\$28,342,307.32
Total			\$102,394,700.00	\$28,342,307.32	

No se dispone de información suficiente en los documentos normativos o de transparencia presupuestal para hacer una clasificación del gasto ejercido por conceptos (gasto en operación, gasto en mantenimiento, gasto en capital y otros).

Recomendaciones:

Puede mejorarse la transparencia presupuestal haciendo un desglose comprehensivo de los gastos en términos del origen del financiamiento y en términos del presupuesto ejercido. Falta información, por ejemplo, de conceptos del capítulo 2000 (materiales y suministros), especialmente de los rubros 2400 (materiales y artículos de construcción y de reparación), 2900 (herramientas, refacciones y accesorios menores). También sería conveniente desagregar el gasto ejercido en labores de administración (capítulo 1000). Finalmente, se recomienda documentar las diferencias entre los recursos asignados y los ejercidos, sus causas y el destino de los recursos que no se utilizan en cada ejercicio.

ECONOMÍA

22. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

Respuesta y justificación:

El Programa obtiene su presupuesto mediante la transferencia de recursos federales del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, con el objetivo de “apoyar al desarrollo regional y fomentar la ejecución de programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento, prioritarios, de interés general, que tengan como objetivo el incremento del capital físico y/o capacidad productiva de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”. Para ello, la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para firmar convenios con los gobiernos de las entidades para hacer la transferencia de los fondos destinados a proyectos específicos. En las cláusulas de los convenios se establece que “los recursos entregados [...] no pierden el carácter federal y tendrán como destino específico los programas y proyectos de infraestructura pública y su equipamiento” (cuarta) y la entidad federativa debe “dar cumplimiento a los mecanismos de supervisión y control sobre la comprobación de la aplicación de los recursos” (séptima), para lo cual la entidad también se compromete a “destinar el uno al millar del monto total de los recursos [...] a favor de la Contraloría del Ejecutivo Estatal o su equivalente, para que realice la vigilancia, inspección, control y evaluación de los programas y proyectos” (décima tercera).⁴⁷

En el ejercicio 2017 se realizaron dos convenios para el financiamiento de las actividades del Programa:

⁴⁷ Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, “Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)”, 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación)

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Núm. de proyecto	Municipio beneficiado (instancia ejecutora)	Proyecto	Ubicación	Recursos asignados	Retención "Uno al millar"	Gastos de administración (10%)	Monto disponible
1	Xaloztoc y Terrenate	Rehabilitación de la carretera Xaloztoc - Toluca de Guadalupe - Terrenate, en los municipios de Xaloztoc y Terrenate (km 0+000 al km 19+970)	Xaloztoc y Terrenate	\$82,300,000.00	\$82,300.00	\$823,000.00	\$81,394,700.00
2	Ixtacuixtla-Nanacamilpa	Rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista del km 14+00 al 19+500 municipio de Ixtacuixtla-Españita	Ixtacuixtla-Nanacamilpa	\$21,000,000.00	\$21,000.00	\$210,000.00	\$20,769,000.00

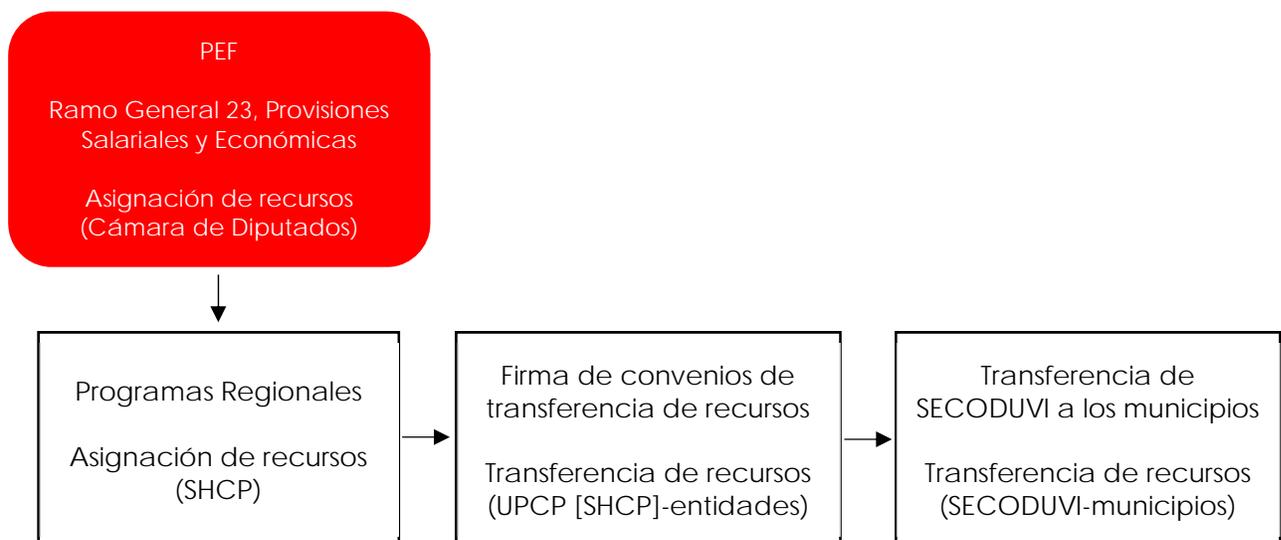
Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Carteras de proyectos 2017. Programas Regionales (PR)", disponible en: <http://www.finanzaslax.gob.mx/spf/index.php/carteras-de-proyectos-2017-programas-regionales-pr> (consultado el 26 de marzo de 2018).

Recomendaciones:

Se propone reunir información sobre los recursos recibidos para el Programa en ejercicios anteriores para formar una base de datos y poder analizar su comportamiento a lo largo del tiempo y el desempeño del Programa en relación con sus objetivos y medios.

IV. VALORACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

No se pudieron identificar normas o principios que regulen los procesos de selección de proyectos para llevar a cabo con los recursos disponibles, la priorización entre las posibilidades y el análisis de sus posibles beneficios en el mediano y largo plazo según las necesidades identificadas. Solo se halló información sobre una parte del proceso de asignación de recursos. No se conoce por qué medios se realiza la transferencia a los municipios (véase anexo 3).



V. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

Se presentan a continuación las principales fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones detectadas en cada tema evaluado.

Sección de la evaluación	Fortalezas/ Oportunidades	Debilidades / Amenazas	Recomendaciones	Actores Involucrados
Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Programa define el problema o necesidad prioritaria que busca atender. 2. El Programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende en que se describen sus causas, efectos y características. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La definición del problema no establece claramente la situación negativa que busca revertir el Programa. 2. Los documentos del Programa no tienen un diagnóstico homologado. 3. No se identifica adecuadamente a la población que padece el problema en términos cuantitativos, descriptivos y de ubicación geográfica, ni se establecen plazos para la revisión y actualización del diagnóstico. 4. El Programa no presenta justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que se lleva a cabo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plantear el problema focal como un hecho negativo o una situación que puede revertirse, no ponerlo en términos de falta de algo, en este caso de falta de infraestructura; definir claramente la población o espacio territorial que presentan estas necesidades insatisfechas; y definir el plazo para su revisión y actualización. 2. Replantear el diagnóstico y el árbol de problemas del Programa, tomando en cuenta las sugerencias respecto a la definición del problema focal. 3. Dar sustento al Programa con justificaciones teóricas y empíricas del tipo de intervención que se lleva a cabo. 	SECODUVI
Análisis de la contribución del Programa a los objetivos nacionales y los sectoriales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aunque la alineación no es explícita, el Programa sí está alineado de manera indirecta con distintos instrumentos de planeación en varios niveles. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Acotar el alcance a fin de que se pueda describir explícitamente la alineación del Programa con objetivos, ejes y temas de instrumentos de planeación a distintos niveles o, en su defecto, incluir este aspecto en los documentos normativos. 	SECODUVI
Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección		<ol style="list-style-type: none"> 1. No se identificaron definiciones de las poblaciones (potencial, objetivo, atendida). 2. No se identificó una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo en el mediano y largo plazo. 3. No se pudieron identificar normas o principios que regulen cómo se elige qué proyectos llevar a cabo con los recursos disponibles, cómo priorizar entre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir las poblaciones o áreas de enfoque (potencial, objetivo y atendida) del Programa, así como plazos para su revisión y actualización. 2. Elaborar criterios más específicos para delimitar las zonas geográficas que presentan el problema identificado en función del fin al que se quiera contribuir de manera directa. Buscar que sean congruentes con los criterios de selección y sus fuentes de información estén debidamente actualizadas, verificadas y publicadas. 	SECODUVI

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

		<p>las posibilidades y cómo analizar sus posibles beneficios en el mediano y largo plazo según las necesidades identificadas.</p> <p>4. No se hallaron documentos que se refieran a mecanismos para identificar su población objetivo ni qué información se utiliza para hacerlo.</p> <p>5. No se encontraron documentos relacionados con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida.</p>	<p>3. Elaborar criterios de selección de proyectos usando como base los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la SHCP.</p> <p>4. Plantear una estrategia de cobertura a mediano y largo plazos, con procedimiento y plazos de actualización.</p> <p>5. Poner en práctica mecanismos públicos y abiertos para que los beneficiarios potenciales pudieran hacer solicitudes o propuestas de inversión en proyectos.</p> <p>6. Desarrollar instrumentos periódicos, documentados y sistematizados que permitan medir el grado de satisfacción de la población o área de enfoque atendida.</p>	
Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención		<p>1. No se identificaron documentos que permitan conocer quiénes reciben sus apoyos.</p> <p>2. No fue posible saber si el Programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, la forma en que lo hace o si cuenta con información de personas que no reciben sus apoyos.</p>	<p>1. Debe darse seguimiento a la convergencia entre la población potencial y la población atendida, es decir, qué tanto el programa está cubriendo a la población que padece el problema.</p> <p>2. Establecer en los documentos normativos y en la práctica el desarrollo de una base de datos o sistema de información público en que se incluyan los proyectos realizados en ejercicios anteriores y se pueda contrastar fácilmente el ejercicio del gasto con las definiciones de las poblaciones o áreas de enfoque y los criterios de selección de proyectos.</p> <p>3. Definir un procedimiento de recopilación de información de sus beneficiarios.</p> <p>4. Establecer mecanismos de recopilación de información de grupos de personas físicas o morales similares a la población o área de enfoque que se elija como grupo de control para analizar los efectos del Programa.</p>	SECODUVI
Análisis de indicadores para resultados	<p>1. El Programa cuenta con un resumen narrativo de su MIR.</p> <p>2. El Programa cuenta con fichas técnicas de sus indicadores.</p> <p>3. Los indicadores del Programa cuentan con metas factibles y orientadas al desempeño en sus fichas técnicas.</p>	<p>1. No se encontró si la Unidad Responsable ha identificado aspectos susceptibles de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados.</p>	<p>1. Replantear la definición del problema focal para que se retroalimente con los resultados surgidos de la ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura (actividad 1.4).</p> <p>2. Replantear el propósito con base en la definición de las áreas de enfoque (potencial, objetivo y atendida).</p> <p>3. Replantear el fin del Programa, de modo que esté alineado explícitamente con algún objetivo de mecanismos de planeación sectorial, institucional, estatal, nacional o internacional y corresponda con el fin que se elija de los cuatro sugeridos: 1) competitividad, 2) crecimiento económico, 3) calidad de vida o 4) IDH.</p> <p>4. Se sugiere reorganizar las actividades en orden cronológico de arriba hacia abajo y agregar algunas: 1) Levantamiento de necesidades de infraestructura en las</p>	SECODUVI

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

			<p>áreas de enfoque que se definan; 2) Elaboración y sistematización de expedientes con información sobre los proyectos propuestos, programados, planeados y ejecutados; 3) Ejecución de los procedimientos de contratación y/o acuerdo de infraestructura; 4) Supervisión de las obras y/o servicios de infraestructura; 5) Consulta sobre la satisfacción de los beneficiarios.</p> <p>5. Replantear la sección de metas en las fichas técnicas de indicadores para hacer más clara la presentación de la información.</p> <p>6. Incluir información sobre ejercicios fiscales anteriores en las fichas técnicas de indicadores para poder comparar los avances del Programa y establecer metas a mediano y largo plazos.</p> <p>7. Revisar la redacción de los medios de verificación de los indicadores para hacerlos monitoreables, haciendo que incluyan información completa sobre los documentos que se citan y buscando garantizar que sean de acceso libre y público para poder evaluar la construcción de las metas.</p> <p>8. Medir el avance en el logro de metas a lo largo de varios ejercicios fiscales mediante la realización de un cierto número de obras o servicios que se definan como prioritarios en un banco de proyectos prioritarios o, en su defecto, contrastando con la convergencia entre población o área de enfoque objetivo y población o área de enfoque atendida.</p> <p>9. Proponer metas en conjunto con la redefinición de la estrategia de cobertura, buscando alcanzar un cierto número o tipo de obras en lapsos mayores a un solo ejercicio fiscal.</p>	
<p>Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales</p>		<p>1. Los documentos normativos del Programa no han establecido explícitamente complementariedades o coincidencias con programas federales u otras acciones afines.</p> <p>2. No fue posible identificar canales o esquemas de coordinación con instancias públicas.</p>	<p>1. Rastrear las complementariedades y coincidencias del Programa con otros programas o acciones federales afines.</p> <p>2. Formar una base de datos de instancias públicas con que se puedan establecer convenios de cooperación.</p>	<p>SECODUVI</p>

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia		<p>1. No se identificó un desglose del presupuesto en los conceptos de gastos en operación, en mantenimiento, en capital y unitario, ni una metodología para integrar el presupuesto, las fórmulas de cuantificación ni las fuentes de información utilizadas.</p> <p>2. No se hallaron datos sobre las causas de la diferencia entre lo asignado y lo ejercido.</p>	<p>1. Hacer un desglose comprensivo de los gastos en términos del origen del financiamiento y en términos del presupuesto ejercido.</p> <p>2. Fortalecer los mecanismos de monitoreo y transparencia en la ejecución de los proyectos y en la forma en que se gastan los recursos ministrados.</p> <p>3. Revisar las fechas en que se realizan los convenios para dar tiempos adecuados para la realización de las obras.</p> <p>4. Reunir información sobre los recursos recibidos para el Programa en ejercicios anteriores para formar una base de datos y poder analizar su comportamiento a lo largo del tiempo y el desempeño del Programa en relación con sus objetivos y recursos.</p> <p>5. Documentar las diferencias entre los recursos asignados y los ejercidos, sus causas y el destino de los recursos que no se utilizan en cada ejercicio.</p>	SECODUVI
--	--	--	---	----------

VI. BUENAS PRÁCTICAS Y PROGRAMAS DE REFERENCIA

Según una revisión de buenas prácticas internacionales de programas para promover sistemas de innovación regional realizado por Carlo Pietrobelli para el Banco Interamericano de Desarrollo, la experiencia de los veinte países estudiados indica que los programas de desarrollo regional deben tener: 1) claridad en la motivación de la intervención, 2) especialización (definición de áreas de enfoque y ámbitos de acción precisos), 3) objetivos congruentes con el horizonte temporal del programa, 4) apoyo público, 5) la “triple hélice” de academia, industria y gobierno, 6) participación del sector privado, 7) coherencia y aprovechamiento de los medios locales.⁴⁸

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también ha hecho estudios relevantes para el Programa. En un documento de trabajo sobre programas de inversión en infraestructura ha señalado que los gobiernos subnacionales deben **priorizar acciones que se concentren en mejorar la planeación a mediano plazo para vincular los marcos de planeación y elaboración de presupuestos, logrando así una perspectiva de inversión a lo largo de varios años;** promuevan estrategias de inversión que beneficien a varios sectores simultáneamente para aprovechar las complementariedades entre ellos; y tomen en cuenta el ciclo de vida completo de las obras en la planeación presupuestal, es decir costos de operación y mantenimiento.⁴⁹

El Consejo de la OCDE también ha propuesto un documento de *Recomendaciones sobre la inversión pública efectiva en distintos niveles de gobierno*, donde se plantean tres ejes y doce principios en este sentido:

A. Coordinar la inversión pública en distintos niveles de gobierno y de política:

- 1) invertir usando una estrategia integrada que se ajuste a contextos distintos,

⁴⁸ Carlo Pietrobelli, “Review of International Best Practices of Programs to Promote Regional Innovation Systems”, nota técnica IB-TN-131, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2009, pp. 22-24.

⁴⁹ Dorothee Allain-Dupré, Claudia Hulbert y Margaux Vincent “Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers”, OECD Regional Working Papers, 2017/05, París, OCDE, 2017, pp. 28-29.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

2) adoptar instrumentos efectivos para coordinar entre distintos niveles de gobierno, 3) coordinar horizontalmente entre gobiernos subnacionales para invertir en la escala adecuada.

B. Fortalecer las capacidades de inversión pública y promover el aprendizaje en todos los niveles de gobierno:

4) evaluar los efectos y riesgos de la inversión a largo plazo, 5) involucrarse con los actores involucrados a lo largo del ciclo de inversión, 6) movilizar actores e instituciones de financiamiento privados para diversificar las fuentes de financiamiento y aumentar las capacidades, 7) reforzar el conocimiento de los funcionarios e instituciones involucrados en la inversión pública, 8) concentrarse en resultados y promover el aprendizaje a partir de la experiencia.

C. Asegurar las condiciones adecuadas para la inversión pública en todos los niveles de gobierno:

9) desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión, 10) exigir una administración sensata y transparente, 11) promover la transparencia y el uso estratégico de los recursos públicos, 12) procurar la calidad y consistencia en los sistemas regulatorios.⁵⁰

Por último, a partir de catorce estudios de caso en países miembros de la OCDE,⁵¹ el informe *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches* ha analizado el efecto de programas regionales en el desarrollo de conglomerados industriales o económicos de diverso tipo, identificando las lecciones siguientes:

- Identificar explícitamente los intereses, objetivos, obstáculos y metas del proyecto y los medios por los que la estrategia seleccionada los enfrenta.
- Hallar utilidad práctica en el diagnóstico mismo de la intervención para guiar otras políticas y acciones de gobierno.
- Asegurar que el programa tenga instrumentos suficientes para adaptarse a distintas áreas de enfoque.
- Determinar una estrategia de cooperación interinstitucional.

⁵⁰ Dirección de Administración Pública y Desarrollo Territorial, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, París, OCDE, 2014.

⁵¹ El estudio se refiere a países como Canadá, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Corea del Sur, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- Desarrollar capacidades, coherencia y complementariedades entre dependencias encargadas de la implementación.
- Estructurar el programa para minimizar los riesgos de parcialidad e inflexibilidad de estrategias de inversión a mediano o largo plazo ante circunstancias cambiantes.
- Asegurar participación suficiente del sector privado y social para mantener la retroalimentación respecto a los proyectos, a la colaboración entre sectores y a la adecuación de la inversión.⁵²

El caso del Sistema de Identificación y Ponderación de Proyectos Estratégicos mencionado más arriba es particularmente interesante. Aunque se implementa a nivel federal en Argentina, la metodología de la ponderación de proyectos estratégicos que usa el SIPPE podría adaptarse a escala estatal en Tlaxcala y aprovecharse para enfocar mejor los recursos disponibles del Programa. Como se observa en la imagen, después de la elaboración de un plan general de desarrollo (que, en el caso de Tlaxcala, podría ser el PED), se deben definir las regiones y la forma de transformar los objetivos planeados en proyectos concretos de infraestructura, luego se hace un diagnóstico y un árbol de problemas y de objetivos, se ponderan los efectos territoriales y las sinergias de los proyectos posibles y se integra esta información en una cartera local de proyectos, donde ya se ha identificado cuáles son más efectivos y eficientes en términos de costos, necesidades y efectos esperados. Las poblaciones potenciales y objetivo se determinan a partir de las necesidades de cada región identificada y con base en una perspectiva de derechos que considera tres principales: derecho a un ambiente sano (donde se incluye la prevención de riesgo de desastres), derecho a la vivienda y derecho al arraigo en el lugar de origen. De esta manera, la selección de proyectos es más transparente, cercana a las necesidades identificadas y se alinea explícitamente con los mecanismos de planeación.⁵³

⁵² OCDE, *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*, París, OCDE, 2007, pp. 131-138.

⁵³ Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, *Lineamientos para la planificación territorial. República Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2015, pp. 17-60.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Metodología de la ponderación de proyectos estratégicos (SIPPE, Argentina)

PASO A PASO DE LA METODOLOGÍA

CONSTRUCCIÓN DE LA CARTERA PONDERADA DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, *Lineamientos para la planificación territorial. República Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2015, p. 58.

VII. CONCLUSIONES

En este documento se presentaron los resultados de la Evaluación Integral del Desempeño 2018 de los Programas Regionales en el Estado de Tlaxcala, prevista en el Programa Anual de Evaluación 2018 local. Dicho programa recibe sus recursos del Ramo 23, destinado a Provisiones Salariales y Económicas. En la entidad, está a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda.

Según la revisión realizada, el Programa tiene una definición del problema focal o de sus objetivos principales, pero se sugirió replantearlo como problemática que se resuelve mediante la provisión, mejora o ampliación de infraestructura en áreas de enfoque. De igual manera, es importante que el diagnóstico se homologue en los documentos normativos del Programa y se preste atención en el planteamiento causal de las causas y efectos. En cuanto a la alineación con instrumentos de planeación del desarrollo, ésta no se define explícitamente, pero existe en la práctica.

No se identificaron definiciones de las poblaciones potencial, objetivo y atendida. No se identificó una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo para cubrir a la población que presenta el problema en el Estado. Tampoco se conocieron mecanismos para medir la satisfacción de la población atendida. Por lo mismo, tampoco se halló un padrón de beneficiarios del Programa.

Una fortaleza del Programa es que cuenta con una MIR y un resumen narrativo completos. Hay oportunidades de mejora en la alineación del fin. También pueden hacerse avances en lo que respecta a la información que incluyen las fichas técnicas de los indicadores.

Los documentos normativos del Programa no han establecido explícitamente complementariedades o coincidencias con programas federales u otras acciones afines. Finalmente, no se identificó un desglose del presupuesto. No se conoció exactamente el uso de los recursos en los conceptos de gastos en operación, en

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

mantenimiento, en capital y unitario, ni una metodología para integrar el presupuesto, las fórmulas de cuantificación, ni las fuentes de información utilizadas.

A pesar de las debilidades señaladas, la existencia del Programa se justifica. El problema público que busca atender es importante para el desarrollo regional equilibrado y el resarcimiento de las deficiencias en infraestructura. Las recomendaciones hechas en este documento han de servir para que mejore la eficiencia de la intervención y se logre el cumplimiento cabal de sus objetivos para un desarrollo incluyente.

VII.1. BIBLIOGRAFÍA

Allain-Dupré, Dorothée, Claudia Hulbert y Margaux Vincent "Subnational Infrastructure Investment in OECD Countries: Trends and Key Governance Levers", OECD Regional Working Papers, 2017/05, Paris, OCDE, 2017.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, "Banco de Proyectos Municipales", disponible en: <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/ban-co-de-proyectos-municipales> (consultado el 27 de marzo de 2018).

Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2016, anexo 20.

Comisión Nacional del Agua, "Reglas de operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 2016.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, "Reglas de operación del Programa de Infraestructura Indígena, para el ejercicio fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2016.

Consejo Nacional de Población, "Mapa B.29 Tlaxcala, Grado de marginación por municipio, 2010", disponible en http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/AnexosMapas/Mapas/Entidadesfederativas/Mapa%20B29Tlaxcala_1a.jpg (consultado el 28 de marzo de 2017).

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, México, Coneval, 2013.

Coneval, "Glosario", disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx> (consultado el 27 de marzo de 2018).

Dirección de Administración Pública y Desarrollo Territorial, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, París, OCDE, 2014.

El Colegio de Tlaxcala, *Evaluación Específica de Desempeño de los Programas Regionales del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Estado de*

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

- Tlaxcala, ejercicio fiscal 2016*, Tlaxcala, Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño, 2017, p. 30.
- Instituto Danés de Derechos Humanos, "La guía de los derechos humanos a los ODS. Objetivos, metas e indicadores", disponible en <http://sdg.humanrights.dk/es-/goals-and-targets> (consultado el 28 de marzo de 2018).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Tlaxcala, *Anuario estadístico y geográfico de Tlaxcala 2017*, México, INEGI, 2017.
- Máttar, Jorge y Luis Mauricio Cuervo (eds.), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Santiago, Cepal, 2017.
- Mor, Cecim (ed.), *Programas y proyectos. Enfoques de desarrollo territorial en proyectos de inversión. Estudios de caso: Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Paraguay*, Roma, Programa de Cooperación FAO-Banco Mundial, 2008.
- OCDE, *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*, Paris, OCDE, 2007.
- Organización de las Naciones Unidas, "Objetivos de desarrollo sostenible", disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultado el 28 de marzo de 2018).
- Pietrobelli, Carlo, "Review of International Best Practices of Programs to Promote Regional Innovation Systems", nota técnica IB-TN-131, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2009.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*, México, PNUD, 2014.
- , Base de datos del informe *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/dam-/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-IDH-Municipal-base-datos.zip?download> (consultado el 26 de marzo de 2018).
- , *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, México, PNUD, 2014

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril de 2014.

—, "Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, "Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013.

—, "Reglas de operación del Programa de Infraestructura, para el ejercicio 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2016.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*, México, Sedesol, 2013, pp. 45-55, 73-96.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas", disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018).

—, "Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013.

—, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de mayo de 2013.

—, "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013.

—, "Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2013.

—, "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2013.

—, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, México, SHCP, 2016.

Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de Tlaxcala, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 - Supuestos" (requerimientos de información para la evaluación).

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

—, “Anteproyecto del presupuesto de egresos – Resumen narrativo” (requerimientos de información para la evaluación).

—, “Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 – Árbol de problemas” (requerimientos de información para la evaluación).

—, “Anteproyecto de presupuesto de egresos – Situación deseada” (requerimientos de información para la evaluación).

—, “Programas Regionales 2017” (requerimientos de información para la evaluación).

Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, “Carteras de proyectos 2017. Programas Regionales (PR)”, disponible en: <http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/index.php/carteras-de-proyectos-2017-programas-regionales-pr> (consultado el 26 de marzo de 2018).

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, *Lineamientos para la planificación territorial. República Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2015.

Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, “Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)”, 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

—, “Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)”, 14 de diciembre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

Wolleb, Enrico Hugo Dellavedova y Carlos Seggiario, *EU-CELAC Cooperation on Territorial Cohesion: EU-Argentina Regional Policy Cooperation on Multi-level Governance Systems*, Bruselas, Comisión Europea, 2017.

XVI. ANEXOS

ANEXO 1. DESTINO DE LAS APORTACIONES EN LA ENTIDAD FEDERATIVA

Nombre del programa: Programas Regionales

Siglas: PR

Modalidad: Estatal

Ejercicio fiscal: 2017

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Unidad Responsable: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2018

El PEF 2017, en el Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, previó una asignación presupuestaria a los Programas Regionales, clave U022, en el renglón de Desarrollo Regional del Anexo 20. Dichos recursos tienen el carácter de subsidios federales y están sujetos a la disponibilidad presupuestaria del Ramo General 23. A nivel federal la UPCP de SHCP administra los recursos del Ramo 23 para los Programas Regionales. A nivel estatal la Secretaría de Planeación y Finanzas es la encargada de transferir los recursos derivados de este subsidio a los municipios u otras dependencias responsables; sin embargo, en último término, los municipios son los responsables de la ejecución de los proyectos convenidos. Los subsidios otorgados a las entidades federativas y municipios con cargo a las asignaciones previstas en los Programas Regionales tienen como finalidad “la ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas y municipios”.⁵⁴

⁵⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 – Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, disponible en: http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/23/r23_epr.pdf (consultado el 29 de marzo de 2018), p. 4.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Los Programas Regionales no tienen lineamientos o reglas de operación a nivel federal o estatal que establezcan su problema focal, definan sus poblaciones o normen los criterios para la distribución y aplicación de los recursos ejercidos. Su implementación se realiza a través de los convenios de transferencia que se celebran entre la SHCP y el Gobierno Estatal; sin embargo, en dichos convenios no se explica cómo se eligen los municipios ni los proyectos a los que se les asignan recursos; solo se hace referencia a los mecanismos para la transferencia, aplicación, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos federales entregados al Estado de Tlaxcala.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 se aprobó un presupuesto de \$2,837,421,312 (dos mil ochocientos treinta y siete millones, cuatrocientos veintiún mil trescientos doce pesos, M. N.) para los Programas Regionales. De este monto, se asignaron \$102,394,700.00 (ciento dos millones trescientos noventa y cuatro mil setecientos pesos, M.N) al Estado de Tlaxcala, lo cual se distribuyó en dos proyectos.⁵⁵

La versión más completa de la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa se presenta en la página siguiente.

⁵⁵ Cámara de Diputados, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 2016, anexo 20.; Unidad de Política y Control Presupuestario (SHCP) y Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, "Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23)", 12 de octubre de 2017 (requerimientos de información para la evaluación).

Cuadro 1. Matriz de Indicadores para resultados del Programa.

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA	MÉTODO DE CÁLCULO
FIN	Contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a los Municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de las mismas.	Inversión pública ejercida en desarrollo social (miles de pesos).	INEGI	Que se establezcan las políticas en materia de obra pública, mediante la firma de convenios de colaboración	Estratégico Economía Anual	Inversión pública para el desarrollo social
PROPOSITO	La población de los Municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas y ampliadas.	Porcentaje de municipios atendidos con lo programado.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia	Estratégico Eficiencia Anual	(Municipios atendidos / Total de Municipios PR) x 100
COMPONENTES	1.- Obras y/o servicios de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas, ampliadas y ejecutadas.	Porcentaje de obras y/o servicios realizados con el programa.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia.	Estratégico Eficiencia Anual	(Obras y servicios realizados / Total de obras contratadas con los recursos asignados al programa presupuestario PR) x 100
ACTIVIDADES	1.1.- Supervisión de la obra y/o servicio de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de contratos de obra administrados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que existan las condiciones óptimas para llevar a cabo la ejecución de la obra.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Contratos o acuerdos administrativos / Contratos o acuerdos administrativos asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.2.- Ejecución de procedimiento de contratación y/o acuerdo de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de procedimientos de contratación realizados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Procedimientos realizados / Total de procedimientos asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.3.- Elaboración de expedientes de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de expedientes elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Expedientes elaborados / Total de expedientes asignados al programa presupuestario PR) x 100
	1.4.- Ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de levantamientos elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	Que exista la problemática en los municipios del Estado.	De gestión Eficacia Otro periodo	(Levantamientos elaborados / Levantamientos asignados al programa presupuestario PR) x 100

Fuente: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, "Anteproyecto de presupuesto de egresos 2017 - Supuestos" (requerimientos de información para la evaluación).

ANEXO 2. CONCURRENCIA DE RECURSOS EN LA ENTIDAD

Nombre del programa: Programas Regionales

Siglas: PR

Modalidad: Estatal

Ejercicio fiscal: 2017

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Unidad Responsable: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2018

Orden de Gobierno	Fuente de Financiamiento (i)	Presupuesto ejercido en 2017 de la fuente de financiamiento por capítulo de gasto (ii)	Total (ii)	Justificación de la fuente de financiamiento seleccionada (iii)
Federal	Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23), 12 de octubre de 2017	\$81,394,700.00	\$81,394,700.00	Financia directamente el Programa
	Convenio para el otorgamiento de subsidios (ramo 23), 14 de diciembre de 2017	\$21,000,000.00	\$21,000,000.00	
	Subtotal Federal (a)	\$102.394,700.00	\$102.394,700.00	
Estatad	Subtotal Estatal (b)	-	-	-
Otros recursos	Subtotal Otros recursos (c)	-	-	-
Total (a + b+ c)		\$102.394,700.00	\$102.394,700.00	-

ANEXO 3. PROCESOS EN LA GESTIÓN DEL FONDO EN LA ENTIDAD

Nombre del programa: Programas Regionales

Siglas: PR

Modalidad: Estatal

Ejercicio fiscal: 2017

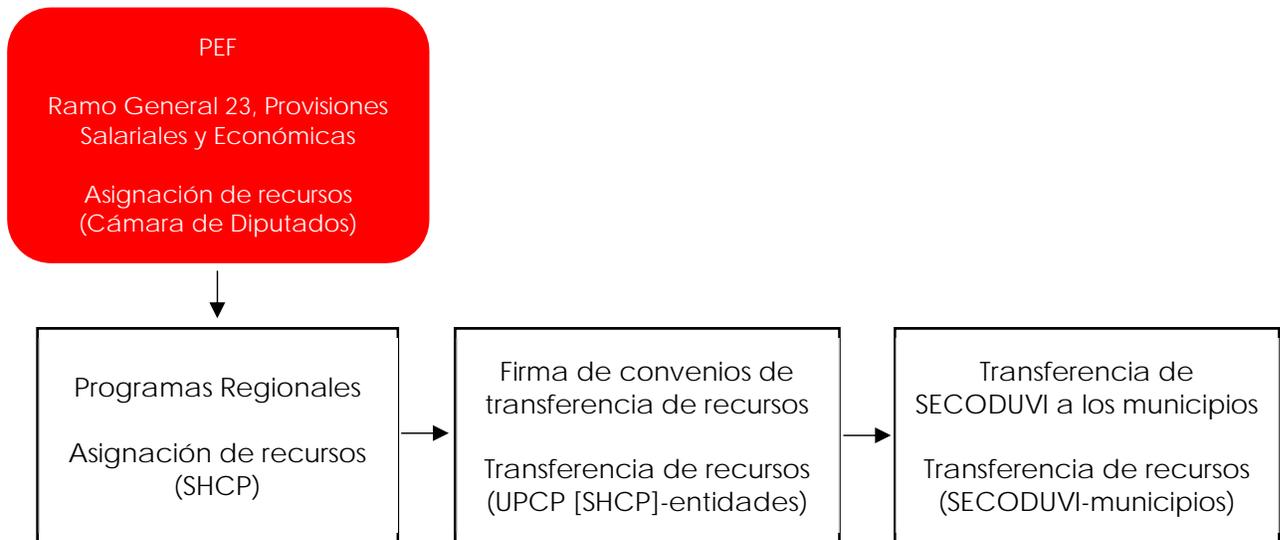
Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Unidad Responsable: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2018

No se pudieron identificar normas o principios que regulen los procesos de selección de proyectos para llevar a cabo con los recursos disponibles, la priorización entre las posibilidades y el análisis de sus posibles beneficios en el mediano y largo plazo según las necesidades identificadas. Solo se halló información sobre una parte del proceso de asignación de recursos. No se conoce por qué medios se realiza la transferencia a los municipios.



**ANEXO 4. METODOLOGÍA PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS POBLACIONES
POTENCIAL Y OBJETIVO**

No se identificó una metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo.

ANEXO 5. PROCEDIMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DE BENEFICIARIOS

No se identificó un procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios.

ANEXO 6. RESULTADOS DE LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS Y DE GESTIÓN DEL FONDO

Nombre del programa: Programas Regionales

Siglas: PR

Modalidad: Estatal

Ejercicio fiscal: 2017

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Unidad Responsable: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2018

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Frecuencia de medición	Unidad de medida	Meta programada en 2017	Avance en 2017	Avance con respecto a la meta 2017	Meta programada para el ejercicio 2016	Avance en el ejercicio 2016	Avance con respecto a la meta 2016	Medios de verificación	Justificación del avance con respecto a la meta
Fin	Inversión pública ejercida en desarrollo social.	Anual	Miles de pesos	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	INEGI	N/D
Propósito	Porcentaje de municipios atendidos con lo programado.	Anual	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Componente	Porcentaje de obras y/o servicios realizados con el programa.	Anual	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D
	Porcentaje de contratos de obra administrados.	Otro periodo	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D
Actividades	Porcentaje de procedimientos de contratación realizados.	Otro periodo	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D
	Porcentaje de expedientes elaborados.	Otro periodo	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D
	Porcentaje de levantamientos elaborados.	Otro periodo	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D
	Porcentaje de expedientes elaborados.	Otro periodo	Porcentaje	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría.	N/D

ANEXO 7. PROPUESTA DE MEJORA DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Nombre del programa: Programas Regionales

Siglas: PR

Modalidad: Estatal

Ejercicio fiscal: 2017

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Unidad Responsable: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2018

Lógica vertical

- Replantear la definición del problema focal para que se retroalimente con los resultados surgidos de la ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura (actividad 1.4).
- Replantear la definición de las poblaciones (potencial, objetivo y atendida) para hacer consistente o mejorar el propósito, que en su versión actual hace referencia a “la población de los Municipios del Estado de Tlaxcala” sin mucha especificidad.
- Replantear el fin del Programa, de modo que esté alineado explícitamente con algún objetivo de mecanismos de planeación sectorial, institucional, estatal, nacional o internacional.
- Reorganizar las actividades en orden cronológico de arriba hacia abajo y agregar algunas: 1) Levantamiento de necesidades de infraestructura en las áreas de enfoque que se definan; 2) Elaboración y sistematización de expedientes con información sobre los proyectos propuestos, programados, planeados y ejecutados; 3)

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Ejecución de los procedimientos de contratación y/o acuerdo de infraestructura; 4) Supervisión de las obras y/o servicios de infraestructura; 5) Consulta sobre la satisfacción de los beneficiarios.

Lógica horizontal

- Replantear la sección de metas en las fichas técnicas de indicadores para hacer más clara la presentación de la información.
- Incluir información sobre ejercicios fiscales anteriores en las fichas técnicas de indicadores para poder comparar los avances del Programa y establecer metas a mediano y largo plazos.
- Revisar la redacción de los medios de verificación de los indicadores para hacerlos monitoreables, haciendo que incluyan información completa sobre los documentos que se citan y buscando garantizar que sean de acceso libre y público para poder evaluar la construcción de las metas.
- Medir el avance en el logro de metas a lo largo de varios ejercicios fiscales mediante la realización de un cierto número de obras o servicios que se definan como prioritarios en un banco de proyectos prioritarios o, en su defecto, contrastando con la convergencia entre población o área de enfoque objetivo y población o área de enfoque atendida.
- Proponer metas en conjunto con la redefinición de la estrategia de cobertura, buscando alcanzar un cierto número o tipo de obras en lapsos mayores a un solo ejercicio fiscal.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>Alineación: estrategia 4.2.5 del PND 2013-2018: "Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía".</p>				
FIN	Contribuir al desarrollo regional equilibrado en el Estado de Tlaxcala. [En este nivel se deberá poner el fin que se decida seleccionar entre los sugeridos y acorde con los instrumentos de planeación del desarrollo].	Inversión pública ejercida en desarrollo social (miles de pesos).	INEGI	Que se establezcan las políticas en materia de obra pública, mediante la firma de convenios de colaboración
PROPOSITO	Las regiones identificadas del Estado de Tlaxcala tienen sus necesidades de infraestructura satisfechas. [El propósito se deberá acotar con base en los criterios de focalización de las áreas de enfoque y de selección de proyectos].	Porcentaje de municipios atendidos respecto a lo programado.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría. [Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia
COMPONENTES	1.- Obras y/o servicios de infraestructura de Programas Regionales nuevas, rehabilitadas, ampliadas y ejecutadas.	Porcentaje de obras y/o servicios realizados con el programa.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría. [Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	Que los Municipios tengan la necesidad de los servicios que presta la Dependencia.
ACTIVIDADES	1.1.- Ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje del territorio que tiene identificadas sus necesidades de infraestructura.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría. [Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	
	1.2.- Elaboración y sistematización de expedientes de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de expedientes elaborados y sistematizados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría. [Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.
	1.3.- Ejecución de procedimiento de contratación y/o acuerdo de infraestructura de Programas Regionales.	Porcentaje de procedimientos de contratación realizados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría. [Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	1.4.- Supervisión de las obras y/o servicios de infraestructura	Porcentaje de expedientes elaborados.	Reportes de Avance Físico Financiero y seguimiento al Programa Anual de Obra Pública de la Secretaría. [Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	Que la empresa cumpla con los requisitos establecidos en la convocatoria y/o adjudicación directa para cumplir la normatividad vigente.
	1.5.- Consulta sobre la satisfacción de los beneficiarios	Porcentaje de consultas realizadas respecto de las programadas.	[Indicar el nombre exacto del informe público que contiene esta información, la periodicidad de publicación de dicho informe y la dirección electrónica para consultarlo].	Que exista la problemática en los municipios del Estado.

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 8. COMPLEMENTARIEDAD Y COINCIDENCIA ENTRE PROGRAMAS FEDERALES

Nombre del programa: Programas Regionales

Siglas: PR

Modalidad: Estatal

Ejercicio fiscal: 2017

Dependencia y/o entidad coordinadora: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Unidad Responsable: Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

Tipo de Evaluación: Integral del Desempeño

Año de la Evaluación: 2018

Nombre del programa	Modalidad	Dependencia/ entidad	Propósito	Población objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura geográfica	Fuentes de información	Coincidencia	Complementariedad	Justificación
Programa de Fomento Regional de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación	S – Sujeto a reglas de operación	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Contribuir al desarrollo regional sustentable e incluyente, mediante el fortalecimiento de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación de los sistemas locales.	Instancias locales que presentaron propuestas para atender sus necesidades y que pueden ser apoyadas con los instrumentos del programa.	Transferencias de recursos concurrentes para siete modalidades de apoyo (investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, formación de recursos humanos, creación y fortalecimiento de infraestructura científica y tecnológica, planeación, difusión y divulgación, colaboración, etc.)	Nacional, estatal, municipal, regional	ROP 2015		X	Apoyo regional para el desarrollo.
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	I – Gasto federalizado	Secretaría de Desarrollo Social	Financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.	Población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.	Realización de proyectos de infraestructura social básica con influencia directa o complementaria en las carencias sociales.	Nacional, estatal, municipal	Lineamientos 2014		X	Atención a zonas en pobreza extrema, rezago social o marginación altos.
Programa de Infraestructura Indígena	S – Sujeto a reglas de operación	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Contribuir a que la población de las localidades indígenas elegibles supere el aislamiento y disponga de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de	Población que habita en localidades donde al menos 40% de sus habitantes se identifiquen como población indígena,	Transferencia de recursos concurrentes para aminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares; electrificación; agua potable; drenaje y saneamiento; elaboración de proyectos y estudios;	Nacional	ROP 2018		X	Apoyo para la construcción de infraestructura y la provisión de bienes y servicios básicos para el desarrollo equilibrado de regiones marginadas.

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

Nombre del programa	Modalidad	Dependencia/ entidad	Propósito	Población objetivo	Tipo de apoyo	Cobertura geográfica	Fuentes de información	Coincidencia	Complementariedad	Justificación
			obras de infraestructura básica y vivienda.	que carecen de alguno de los tipos de apoyo que otorga el Programa, que sean de alta o muy alta marginación y que tengan entre 50 y 15,000 habitantes.	autorizaciones ambientales; edificación de vivienda.					
Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagícola	S – Sujeto a reglas de operación	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Preservar y mejorar la infraestructura hidroagícola además de ampliar la frontera agrícola en áreas de temporal tecnificado para contribuir a mantener la producción en la agricultura de riego y de temporal tecnificado.	Las Asociaciones Civiles de Usuarios, Sociedades de Responsabilidad Limitada y Usuarios Hidroagricolas de los distritos y unidades de riego, Distritos de Temporal Tecnificado y de Zonas de Temporal Tecnificado, y que cumplan los requisitos generales, específicos y procedimientos de selección, sujeto a disponibilidad presupuestal.	Rehabilitación, modernización, tecnificación, equipamiento de distritos de riego, temporal tecnificado, unidades de riego y apoyos especiales y estratégicos.	Nacional, estatal, municipal, regional	ROP 2018		X	Apoyo en infraestructura para el desarrollo de sectores económicos claves en ciertas regiones.

ANEXO 9. GASTO DESGLOSADO DEL PROGRAMA (RESUMEN ECONÓMICO POR DESTINO DEL GASTO)

No se identificó información suficiente para hacer un desglose comprensivo de los gastos del Programa.

ANEXO 10. FORTALEZAS, RETOS Y RECOMENDACIONES DEL FONDO

Se presentan a continuación las fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones detectadas en cada tema evaluado.

Sección de la evaluación	Fortalezas/ Oportunidades	Debilidades /Amenazas	Recomendaciones	Actores Involucrados
Análisis de la justificación de la creación y del diseño del Programa	<p>1. El Programa define el problema o necesidad prioritaria que busca atender.</p> <p>2. El Programa cuenta con un diagnóstico del problema que atiende en que se describen sus causas, efectos y características.</p>	<p>1. La definición del problema no establece claramente la situación negativa que busca revertir el Programa.</p> <p>2. Los documentos del Programa no tienen un diagnóstico homologado.</p> <p>3. No se identifica adecuadamente a la población que padece el problema en términos cuantitativos, descriptivos y de ubicación geográfica, ni se establecen plazos para la revisión y actualización del diagnóstico.</p> <p>4. El Programa no presenta justificación teórica o empírica que sustente el tipo de intervención que se lleva a cabo.</p>	<p>1. Plantear el problema focal como un hecho negativo o una situación que puede revertirse; definir claramente la población o espacio territorial que presentan estas necesidades insatisfechas; y definir el plazo para su revisión y actualización. Se proponerse la definición siguiente: "Altos tiempos de traslado de mercancías y personas en la región noreste del Estado".</p> <p>2. Replantear el diagnóstico y el árbol de problemas del Programa, tomando en cuenta las sugerencias respecto a la definición del problema focal.</p> <p>3. Dar sustento al Programa con justificaciones teóricas y empíricas del tipo de intervención que se lleva a cabo.</p>	SECODUVI
Análisis de la contribución del Programa a los objetivos nacionales y los sectoriales	<p>1. Aunque la alineación no es explícita, el Programa sí está alineado en la práctica con distintos instrumentos de planeación en varios niveles.</p>		<p>1. Describir explícitamente la alineación del Programa con objetivos, ejes y temas de instrumentos de planeación a distintos niveles o, en su defecto, incluir este aspecto en los documentos normativos.</p>	SECODUVI

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

<p style="text-align: center;">Análisis de la población potencial y objetivo, y mecanismos de elección</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. No se identificaron definiciones de las poblaciones (potencial, objetivo, atendida). 2. No se identificó una estrategia de cobertura para atender a su población objetivo en el mediano y largo plazo. 3. No se pudieron identificar normas o principios que regulen cómo se elige qué proyectos llevar a cabo con los recursos disponibles, cómo priorizar entre las posibilidades y cómo analizar sus posibles beneficios en el mediano y largo plazo según las necesidades identificadas. 4. No se hallaron documentos que se refieran a mecanismos para identificar su población objetivo ni qué información se utiliza para hacerlo. 5. No se encontraron documentos relacionados con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir las poblaciones o áreas de enfoque (potencial, objetivo y atendida) del Programa, así como plazos para su revisión y actualización. 2. Elaborar criterios más específicos para delimitar las zonas geográficas que presentan el problema identificado en función del fin al que se quiera contribuir de manera directa. Buscar que sean congruentes con los criterios de selección y sus fuentes de información estén debidamente actualizadas, verificadas y publicadas. 3. Elaborar criterios de selección de proyectos usando como base los Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión de la SHCP. 4. Plantear una estrategia de cobertura a mediano y largo plazos, con procedimiento y plazos de actualización. 5. Poner en práctica mecanismos públicos y abiertos para que los beneficiarios potenciales pudieran hacer solicitudes o propuestas de inversión en proyectos. 6. Desarrollar instrumentos periódicos, documentados y sistematizados que permitan medir el grado de satisfacción de la población o área de enfoque atendida. 	<p>SECODUVI</p>
<p style="text-align: center;">Análisis del padrón de beneficiarios y mecanismos de atención</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. No se identificaron documentos que permitan conocer quiénes reciben sus apoyos. 2. No fue posible saber si el Programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, la forma en que lo hace o si cuenta con información de personas que no reciben sus apoyos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Debe darse seguimiento a la convergencia entre la población potencial y la población atendida, es decir, qué tanto el programa está cubriendo a la población que padece el problema. 2. Establecer en los documentos normativos y en la práctica el desarrollo de una base de datos o sistema de información público en que se incluyan los proyectos realizados en ejercicios anteriores y se pueda contrastar fácilmente el ejercicio del gasto con las definiciones de las poblaciones o áreas de enfoque y los criterios de selección de proyectos. 3. Definir un procedimiento de recopilación de información de sus beneficiarios. 4. Establecer mecanismos de recopilación de información de grupos de personas físicas o morales similares a la población o área de enfoque que se elija como grupo de control para analizar los efectos del Programa. 	<p>SECODUVI</p>

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

<p style="text-align: center;">Análisis de indicadores para resultados</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Programa cuenta con un resumen narrativo de su MIR. 2. El Programa cuenta con fichas técnicas de sus indicadores. 3. Los indicadores del Programa cuentan con metas factibles y orientadas al desempeño en sus fichas técnicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se encontró si la Unidad Responsable ha identificado aspectos susceptibles de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Replantear la definición del problema focal para que se retroalimente con los resultados surgidos de la ejecución de levantamientos de necesidades de infraestructura (actividad 1.4). 2. Replantear el propósito con base en la definición de las áreas de enfoque (potencial, objetivo y atendida). 3. Replantear el fin del Programa, de modo que esté alineado explícitamente con algún objetivo de mecanismos de planeación sectorial, institucional, estatal, nacional o internacional y corresponda con el fin que se elija de los cuatro sugeridos: 1) competitividad, 2) crecimiento económico, 3) calidad de vida o 4) IDH. 4. Se sugiere reorganizar las actividades en orden cronológico de arriba hacia abajo y agregar algunas: 1) Levantamiento de necesidades de infraestructura en las áreas de enfoque que se definan; 2) Elaboración y sistematización de expedientes con información sobre los proyectos propuestos, programados, planeados y ejecutados; 3) Ejecución de los procedimientos de contratación y/o acuerdo de infraestructura; 4) Supervisión de las obras y/o servicios de infraestructura; 5) Consulta sobre la satisfacción de los beneficiarios. 5. Replantear la sección de metas en las fichas técnicas de indicadores para hacer más clara la presentación de la información. 6. Incluir información sobre ejercicios fiscales anteriores en las fichas técnicas de indicadores para poder comparar los avances del Programa y establecer metas a mediano y largo plazos. 7. Revisar la redacción de los medios de verificación de los indicadores para hacerlos monitoreables, haciendo que incluyan información completa sobre los documentos que se citan y buscando garantizar que sean de acceso libre y público para poder evaluar la construcción de las metas. 8. Medir el avance en el logro de metas a lo largo de varios ejercicios fiscales mediante la realización de un cierto número de obras o servicios que se definan como prioritarios en un banco de proyectos prioritarios o, en su defecto, contrastando con la convergencia entre población o área de enfoque objetivo y población o área de enfoque atendida. 9. Proponer metas en conjunto con la redefinición de la estrategia de cobertura, buscando alcanzar un cierto número o tipo de obras en lapsos mayores a un solo ejercicio fiscal. 	<p style="text-align: center;">SECODUVI</p>
---	---	---	---	---

Evaluación Integral del Desempeño Programas Regionales

<p>Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales</p>		<p>1. Los documentos normativos del Programa no han establecido explícitamente complementariedades o coincidencias con programas federales u otras acciones afines. 2. No fue posible identificar canales o esquemas de coordinación con instancias públicas.</p>	<p>1. Rastrear las complementariedades y coincidencias del Programa con otros programas o acciones federales afines. 2. Formar una base de datos de instancias públicas con que se puedan establecer convenios de cooperación.</p>	<p>SECODUVI</p>
<p>Presupuesto, rendición de cuentas y transparencia</p>		<p>1. No se identificó un desglose del presupuesto en los conceptos de gastos en operación, en mantenimiento, en capital y unitario, ni una metodología para integrar el presupuesto, las fórmulas de cuantificación ni las fuentes de información utilizadas. 2. No se hallaron datos sobre las causas de la diferencia entre lo asignado y lo ejercido.</p>	<p>1. Hacer un desglose comprensivo de los gastos en términos del origen del financiamiento y en términos del presupuesto ejercido. 2. Fortalecer los mecanismos de monitoreo y transparencia en la ejecución de los proyectos y en la forma en que se gastan los recursos ministrados. 3. Revisar las fechas en que se realizan los convenios para dar tiempos adecuados para la realización de las obras. 4. Reunir información sobre los recursos recibidos para el Programa en ejercicios anteriores para formar una base de datos y poder analizar su comportamiento a lo largo del tiempo y el desempeño del Programa en relación con sus objetivos y recursos. 5. Documentar las diferencias entre los recursos asignados y los ejercidos, sus causas y el destino de los recursos que no se utilizan en cada ejercicio.</p>	<p>SECODUVI</p>