

Evaluación de Procesos
Ejercicio Fiscal 2018

Programas Regionales

Programa Anual de Evaluación 2019

Programas Regionales

EVALUACIÓN DE PROCESOS

PROGRAMAS REGIONALES

EJERCICIO FISCAL 2018

Programa Anual de Evaluación 2019

IEXE Universidad

Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo

Urbano y Vivienda

Secretaría de Planeación y Finanzas

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 IEXE Universidad en coordinación con la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS, DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2019).

Evaluación de Procesos de Programas Regionales, Ejercicio Fiscal 2018.

Tlaxcala: Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Resumen Ejecutivo

De acuerdo a lo establecido en el Programa Anual de Evaluación (PAE) del Estado de Tlaxcala 2019, se deberá realizar una evaluación de procesos a Programas Regionales en su ejercicio 2018 con la finalidad de observar si su gestión operativa es óptima para el cumplimiento de metas y objetivos.

Programas Regionales forma parte del rubro de Desarrollo Regional perteneciente al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en la clasificación de subsidios con clave U022, este programa tiene el objetivo de incrementar el capital físico y/o la capacidad productiva en las entidades federativas y los municipios.

Para el caso del Estado de Tlaxcala este Programa se comenzó a ejecutar a nivel estatal en el año 2017, anteriormente los recursos se destinaban directamente para su ejecución por parte de los municipios y por tanto la administración estatal desconocía su gestión.

Para el ejercicio 2018, se asignaron 192 millones de pesos para la ejecución del proyecto *Complejo Vial Metropolitano*, el cual está contemplado a culminarse en agosto de 2019 de acuerdo al calendario de ejecución de la obra, esta obra es ejecutada por la Secretaría del Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) quien es la dependencia titular del Programa y la Dirección de Obras Públicas como Unidad Responsable.

La principal normatividad del Programa consiste en convenios de colaboración que se celebran entre la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Gobierno del Estado de Tlaxcala a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF), y entre la SPF y la SECODUVI.

En lo referente a la planeación del Programa, esta depende en gran medida de la SHCP, quien determina los proyectos y monto presupuestal que se asignará al mismo. Sin embargo, esta asignación se realiza de manera fortuita y está sujeta a disponibilidad de recursos por lo cual no se contempla dentro del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala.

El resto de procesos con los que cuenta el Programa son desarrollados en la SECODUVI a través de sus cuatro direcciones (Dirección de Obras Públicas, Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda, Dirección Administrativa, Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios) en materia operativa, la parte financiera o de administración de los recursos asignados la realiza la SPF a través de cuatro direcciones (Dirección de Proyectos de Inversión, Dirección de Contabilidad, Dirección de Tesorería, Dirección de Presupuesto).

Con respecto a los objetivos del Programa, estos se formulan por medio de un análisis de la problemática actual, y gracias a la construcción de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) propia del Programa.

Al ser el propósito central del Programa el desarrollo de obras públicas, no se cuenta con un padrón de beneficiarios establecido, puesto que se consideran como beneficiarios a todos los habitantes en donde se realicen proyectos de obra pública. De igual manera, la Unidad Responsable al ser una instancia de ejecución, no realiza el seguimiento y monitoreo de satisfacción de beneficiarios.

El Programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (PED) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta alineación se identificó gracias a los documentos presentados por la Unidad Responsable, la mayoría de ellos son producto de la carga de información en el sistema SIIF, el cual permite concentrar la información programática y presupuestal del Programa y presentarla en formatos de fácil comprensión.

Pese a la ausencia de lineamientos que normen los procesos del Programa, la instancia ejecutora ha implementado herramientas que han permitido el cumplimiento de las metas y objetivos planteados. Sin embargo, de forma incorrecta se ha buscado complementar la normativa del Programa con los lineamientos o reglas de operación de programas similares que opera SECODUVI.

La situación anterior se presenta debido a la falta de formalización de un manual de procedimientos que la Unidad Responsable presenta en calidad de borrador, el cual no ha podido terminarse ante un proceso de reajuste organizacional derivado de la situación de la Secretaría Técnica y que involucra a las áreas faltantes.

El retraso en la elaboración del manual de procedimientos se deriva de una reestructura orgánica que sufre la UR, puesto que la Secretaría Técnica requiere un cambio en su constitución, factor que debido a implicaciones legales, es de consolidación en el mediano plazo.

Esto tiene afectación directa sobre el Programa debido a que las áreas faltantes son las principales operadoras del Programa. Asimismo, estas mismas áreas no tienen definidas sus responsabilidades y actividades realizadas.

Pese a estas problemáticas, Programas Regionales cumple cabalmente con su objetivo, al reportar el cumplimiento en la construcción de obras públicas que beneficien al Estado, esto se debe a las buenas prácticas empleadas por la Unidad

Responsable en el seguimiento a la ejecución de obras y el cumplimiento de los calendarios de ejecución establecidos.

Entre los principales hallazgos derivados de la evaluación de procesos a Programas Regionales se tiene que:

- El Programa no cuenta con lineamientos de operación.
- La Unidad Responsable emplea los lineamientos de operación de Programas con características similares como normativa.
- La asignación presupuestal al Programa es fortuita.
- Los recursos asignados no son de libre disposición.
- El Programa cuenta con tres instancias involucradas en su operación.
- Los recursos asignados al Programa no son administrados directamente por la Unidad Responsable.
- El Programa cuenta con una MIR estatal, así como con alineación al PND, PED y ODS, e información programática clave.
- La conceptualización de las poblaciones potencial, objetivo y atendida que brinda la instancia ejecutora, no concuerda con la cuantificación de las mismas.
- Las actividades realizadas durante el proceso de Planeación no se encuentran debidamente documentadas.
- La Unidad Responsable se encuentra en un procesos de reestructura organizacional.
- La Unidad Responsable cuenta con un manual de procedimientos en calidad de borrador.
- Existe una demanda de personal especializado en áreas estratégicas de la dependencia ejecutora del Programa.
- La comunicación entre los distintos operadores del Programa es eficiente.
- Los sistema de información empleados por la Unidad Responsable facilitan la operatividad del Programa.
- El proceso de monitoreo de obra cuenta con un procedimiento que permite la detección temprana de salvedades en la ejecución de obras.
- Se realiza un proceso de monitoreo de obra en tiempo real que optimiza la toma de decisiones.

Al poseer la clasificación de subsidio, Programas Regionales no se encuentran sujeto a reglas de operación, y es de los pocos Programas derivados del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas que carece de ellas, motivo por el cual se dificulta la determinación de procesos y actividades a desarrollar para el cumplimiento de metas y objetivos.

Derivado de los hallazgos el equipo evaluador propone las siguientes recomendaciones para mejorar la gestión operativa de Programas Regionales, enlistadas conforme a importancia y viabilidad de implementación:

- Formular una propuesta para la construcción de lineamientos de operación del Programa a nivel estatal
- Actualizar el manual de organización y organigrama de la Unidad Responsable del Programa.
- Actualizar el manual de procedimientos de la dependencia.
- Definir adecuadamente las cuantificaciones de población potencial, objetivo y atendida, e integrarlas en un documento oficial.
- Documentar mediante minutas o acuerdo de reunión, la realización de las reuniones durante el proceso de planeación.
- Realizar una reestructura y actualización del sitio web de la Unidad Responsable con la finalidad de mejorar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia.

Índice

Resumen Ejecutivo	2
Índice	6
Introducción	9
Objetivo general	10
Objetivos Específicos	10
Alcance	10
1. Descripción del programa	11
1.1 Antecedentes y diagnóstico de la problemática	11
1.2 Generalidades.....	13
1.3 Alineación del Programa	14
1.4 Normatividad	15
1.5 Población Potencial, Objetivo y Atendida	16
1.6 Distribución de recursos.....	18
1.7 Procesos.....	21
2. Metodología y diseño de la estrategia de campo	23
2.1 Diseño Metodológico	23
2.1.1 Revisión Documental	24
2.1.2 Trabajo de campo	25
2.1.3 Análisis de gabinete	26
2.2 Estrategia del trabajo de campo	28
2.2.1 Diseño de la muestra	28
2.2.2 Entrevistas semiestructuradas	34
3. Descripción y análisis de procesos del programa	35
3.1 Descripción general.....	35
3.2 Desarrollo de los procesos	38
3.3 Flujograma general.....	50
3.4 Identificación de procesos	51
3.4.1 Macroproceso	52
3.4.2 Procesos sustantivos	53
3.4.3 Procesos administrativos.....	57
3.5 Consolidación operativa del Programa	61

4. Hallazgos y resultados	63
4.1 Hallazgos.....	63
4.2 Resultados	72
4.2.1 Análisis FODA.....	77
5. Recomendaciones y Conclusiones.....	83
5.1 Recomendaciones	83
5.2. Conclusiones.....	89
5.2.1 Comprobación de hipótesis	89
5.2.2 Conclusiones finales.....	93
Anexos	94
Anexo I. Ficha técnica de identificación del programa	94
Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos evaluación de procesos del programa	97
Anexo III. Flujogramas del programa	98
Anexo IV: Grado de consolidación operativa del programa	103
Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos del programa.....	104
Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del programa	108
Anexo VII. Análisis FODA del programa.....	109
Anexo VIII. Recomendaciones del programa.....	110
Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del programa.....	113
Anexo X. Trabajo de campo realizado	116
Cronograma de trabajo	117
Primera etapa de trabajo de campo	117
Segunda etapa de trabajo de campo.	118
Bitácora de trabajo.....	119
Primera etapa de trabajo de campo	119
Segunda etapa de trabajo de campo	120
Evidencia fotográfica del sitio de obra del Complejo Vial Metropolitano.....	122
Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la evaluación de procesos del programa	123
Instrumento	123
Carta de consentimiento	126



Anexo XII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación	129
Referencias	130
Tabla 1. Población potencial	17
Tabla 2. Población objetivo	17
Tabla 3. Población atendida.....	18
Tabla 4. Proyectos ejecutados con PR 2017	20
Tabla 5. Proyectos ejecutados con PR 2018	20
Tabla 6. Primera etapa de trabajo de campo SECODUVI	29
Tabla 7. Primera etapa de trabajo de campo SPF	30
Tabla 8. Bitácora primera etapa de trabajo de campo	30
Tabla 9. Segunda etapa trabajo de campo SECODUVI	32
Tabla 10. Segunda etapa trabajo de campo SPF	32
Tabla 11. Bitácora segunda etapa trabajo de campo	33
Tabla 12. Análisis FODA	77
Tabla 13. Escala de calificación	90
Tabla 14. Evaluación de los procesos	90
Figura 1 Asignación de recursos a Programas Regionales	19
Figura 2. Estrategia metodológica	24
Figura 3 Modelo General de Procesos de Coneval	37
Figura 4. Modelo de Procesos de Programas Regionales	38
Figura 5. Flujograma general PR	51
Figura 6. Instancias participes en la operación de Programas Regionales	65
Figura 7. Áreas que operan Programas Regionales	66
Figura 8. Portal de la SPF del Estado de Tlaxcala	88
Figura 9. Portal de la SEPAF del Estado de Jalisco	88
Figura 10. Página de acceso al Sistema SIIF	113
Figura 11. Menú principal de la plataforma	114
Figura 12. Sección de Planeación, Programación y Presupuesto	114
Figura 13. Sección de Planeación y Programación	115
Figura 14. Sección de seguimiento	115

Introducción

La Evaluación de Procesos tiene la finalidad de valorar los procedimientos y actividades desempeñadas en la ejecución de un Programa para verificar el cumplimiento de sus metas y objetivos.

De acuerdo al Programa Anual de Evaluación (PAE) del Estado de Tlaxcala 2019 y al artículo 156 del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala, se deberá realizar la evaluación de procesos a Programas Regionales (PR) correspondiente al ejercicio fiscal 2018.

Para ello, la evaluación se realizó en apego al modelo de Términos de Referencia para la evaluación de Procesos (TdR) emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED), que a su vez se fundamenta en el Modelo de Términos de Referencia emitido por Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval).

El documento se compone de cinco apartados, el primero contiene la descripción de las características del Programa, su presupuesto, normativa y particularidades sobre su operación en el Estado de Tlaxcala.

El segundo apartado contiene la descripción de los elementos metodológicos empleados por el equipo evaluador para realizar la evaluación de procesos a Programas Regionales.

El tercer apartado cuenta con la descripción de los procesos sobre los cuales opera el Programa, la comparativa del Modelo General de Procesos propuesto por Coneval y los procesos detectados y, la consolidación operativa que presenta el Programa.

El cuarto apartado contiene los principales hallazgos y resultados de la evaluación, la valoración de los procesos y el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), mientras que el quinto apartado cuenta con las recomendaciones y conclusiones al Programa derivados de los hallazgos.

Se incluye una sección con los anexos establecidos en los TdR, donde se muestra de manera resumida los principales aspectos de la evaluación.

Objetivo general

Analizar la gestión operativa de los Programas Regionales para el ejercicio 2018 para determinar si la operatividad del Programa cumple con los aspectos necesarios para el cumplimiento de las metas y objetivos planteados, así como elaborar recomendaciones que permitan la mejora operativa del Programa.

Objetivos Específicos

- Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, de acuerdo a la localización geográfica en la que se ejecuta.
- Identificar y analizar los obstáculos, tanto operativos como normativos, que merman la gestión del Programa y el cumplimiento de metas y objetivos.
- Identificar y analizar las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de Programas Regionales.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa.
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Alcance

La evaluación de Procesos de Programas Regionales se realizó mediante trabajo de campo y análisis de gabinete que permitieron conocer la operatividad de gestión y normativa del Programa, así como identificar las áreas de oportunidad que permitan optimizar los procesos sobre los cuales operan Programas Regionales.

Como resultados de la evaluación se pudieron observar la eficiencia y eficacia de los procesos que conforman la operación del Programa y se logró observar el nivel de consolidación del modelo de procesos con el que cuenta la Unidad Responsable.

1. Descripción del programa

Antes de realizar la evaluación de procesos a Programas Regionales, es necesario conocer las características del Programa y de la problemática que busca resolver, por ello en esta sección se realizará la descripción de los principales aspectos del Programa.

Primero se presenta la descripción de la problemática que atiende el Programa, consecutivamente se realiza la descripción de las características principales del mismo y su alineación a Planes de Desarrollo y Programas Sectoriales. Posteriormente se menciona la normatividad que rige la operación del Programa, seguido de los criterios para el cálculo de la población potencial, objetivo y atendida del Programa en el Estado de Tlaxcala

Los dos últimos apartados de esta sección muestran el empleo de los recursos del Programa en ejercicios previos y los principales procesos señalados en la normatividad vigente.

Programas Regionales es un programa que se deriva del rubro Desarrollo Regional del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, el cual se destina a la construcción de infraestructura que incremente el capital físico y/o la capacidad productiva del Estado. Este Programa se comienza a ejecutar a nivel estatal a partir del ejercicio 2017.

1.1 Antecedentes y diagnóstico de la problemática

En los últimos años, se ha generado una expansión de las manchas urbanas como consecuencia de aglomeraciones económicas en torno a una ciudad o región central. Este crecimiento ha generado cambios en el ordenamiento territorial de las regiones, transformando la integración intermunicipal, lo cual ha propiciado una mayor dispersión urbana y la aparición de Zonas Metropolitanas.

Esto a su vez da origen a problemáticas específicas y cambios en las necesidades entorno a las aglomeraciones humanas, lo que exige a los distintos órganos de gobierno el diseño de estrategias para mejorar las condiciones y, al mismo tiempo, la planificación para el desarrollo de los centros urbanos.

En el caso de los estados de Puebla y Tlaxcala, la expansión urbana ha sido producto del crecimiento de la industria automotriz en la región donde se encuentra ubicada la planta armadora de Volkswagen, es decir, en el municipio poblano de Cuautlancingo y la zona industrial en Apizaco, Tlaxcala.

Pese a que en el caso de la planta de Volkswagen se localiza en Puebla, la dinámica urbana permite que las localidades y municipios tlaxcaltecos aledaños a esta zona se vean beneficiados, ya sea por contratación de mano de obra como por la derrama económica generada en la región debido al incremento en el nivel de vida de la población y el surgimiento de actividades secundarias que se ven beneficiadas por esta expansión productiva.

Esta mejora sustantiva en la calidad de vida, a la par de una planificación territorial, fomenta la aparición de Zonas Metropolitanas, las cuales se definen como:

El conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión (CONAPO, 2015).

El Estado de Tlaxcala cuenta con dos zonas metropolitanas reconocidas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que abarcan 39 de los 60 municipios que componen esta entidad, los cuales conforman: la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT) que cuenta con 20 municipios, y la Zona Metropolitana Tlaxcala-Apizaco (ZMTA) que alberga 19 municipios.

No obstante, debido a los constantes cambios territoriales de dichas demarcaciones, el desarrollo en infraestructura de las regiones involucradas ha sido desigual, lo que ha provocado una desaceleración del crecimiento y desarrollo del Estado.

Por este motivo, se busca generar una integración urbana y regional que mejore la calidad de vida y sustentabilidad del Estado de Tlaxcala por medio de proyectos de infraestructura que favorezcan la integración e interconectividad entre los municipios que integran las zonas metropolitanas del estado, así como aquellos municipios que no se ven directamente beneficiados por la dinámica metropolitana dada su lejanía de las áreas conurbadas.

Bajo esta lógica, se brinda un apoyo para la realización de infraestructura que responda a las necesidades de los municipios con la finalidad de proveer los medios necesarios que permitan el desarrollo de los mismos y que paralelamente se creen redes de cooperación intermunicipales que desemboquen en el

desarrollo del Estado y en una mejor integración entre los distintos órganos de gobierno.

En este contexto, se crea el subsidio de apoyo al Desarrollo Regional, como parte del Ramo 23, que otorga recursos para el fomento de la capacidad productiva de las regiones, el cual brinda el Gobierno Federal desde 2009. Dentro de este subsidio se ubica el programa U022 Programas Regionales que se destina para impulsar el desarrollo regional del país por medio de la coordinación gubernamental en proyectos de infraestructura.

Dentro del subsidio de Desarrollo Regional, Programas Regionales es él cuenta con mayor presupuesto dentro al estar enfocado en proporcionar los insumos necesarios para construir la infraestructura que propicie el desarrollo económico de las entidades federativas.

1.2 Generalidades

El Ramo 23 tiene como objetivo atender las obligaciones del Gobierno Federal en donde sus asignaciones presupuestarias no corresponden al gasto directo de dependencia o entidades, parte de la asignación de este ramo pertenece a subsidios a los estados y municipios para desarrollar actividades que no se encuentran contempladas en el gasto directo de dichas demarcaciones territoriales.

Como se mencionaba anteriormente, dentro del Ramo 23 se encuentran los recursos destinados a Desarrollo Regional, con lo cual se busca impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las distintas regiones del país, mediante la cooperación de los tres órdenes de gobierno para propiciar el crecimiento de la actividad económica, la generación de empleos, el desarrollo urbano y la generación de infraestructura que propicie una interconectividad que desemboque en una mayor competitividad interregional (SHCP, 2018).¹

Los subsidios entregados por concepto de Desarrollo Regional se distribuyen en los siguientes rubros:

- Programas Regionales

¹La información referente al Ramo 23 puede consultarse en el documento “Estrategia Programática Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 - Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas. Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/23/r23_ep.pdf

- Fondo Regional
- Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad
- Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal
- Programa para el Rescate del Acapulco Tradicional
- Proyecto para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste
- Proyectos de Desarrollo Regional
- Fondo Metropolitano
- Fondo para el Fortalecimiento Financiero
- Fondo de Apoyo a Migrantes
- Fondo de Capitalidad
- Fondo para Fronteras

Programas Regionales tiene el propósito de 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 (SHCP, 2018).

En caso del Estado de Tlaxcala, la responsabilidad de ejecución del Programa recae sobre la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) quien es la encargada de ejecutar las obras, también se cuenta con la participación de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) como administradora de los recursos asignados.

1.3 Alineación del Programa

Para el ejercicio 2018, los Programas Regionales se encuentran alineados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 a través de la siguiente meta:

- Meta Nacional 4: México Próspero
 - Objetivo 4.2: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
 - Estrategia 4.2.5: Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.

De acuerdo a la información sobre los proyectos ejecutados durante el ejercicio 2018 por el Programa, se encontró que se alinea de igual forma con el siguiente objetivo del PND 2013-2018:

- Objetivo 4.9: Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.
 - Estrategia 4.9.1: Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

De acuerdo a la documentación proporcionada por la Unidad Responsable y la revisión realizada por el equipo evaluador, se identificó que los Programas Regionales se encuentran alineados al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 del Estado de Tlaxcala de acuerdo al siguiente eje:

- Eje 3: Integración regional, ordenada y sustentable
 - 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.
 - Estrategia 3.1.5: Mejorar la calidad de vida de los tlaxcaltecas mediante mejor planeación urbana y mejores bienes y servicios.

El Programa también se logra alinear a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) a través de las siguientes metas:

- ODS9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
 - Meta 9.1: Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas las infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos.
- ODS 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
 - Meta 11.A: Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.

1.4 Normatividad

Al ser un recurso otorgado por medio de subsidio (U), los Programas Regionales no se encuentran sujetos a Reglas de Operación, por lo consiguiente su ejecución está regida por la firma de acuerdos o convenios de coordinación para la asignación y



ejecución de los recursos destinados por la Federación al Programa por medio del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

Los convenios o acuerdos de coordinación se realizan en dos momentos. En un primer momento, se firma el convenio de otorgamiento de recursos del Ramo 23 por el concepto de subsidios entre la Unidad Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Gobierno del Estado de Tlaxcala representado por la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF).

En un segundo momento, se realiza la firma de un convenio de colaboración entre la SPF y la SECODUVI para la aplicación del recurso destinado a la ejecución de obras públicas financiadas. Este documento corresponde al *Convenio de Coordinación para el ejercicio de recursos federales correspondientes al Ramo General 23 Provisiones salariales y económicas de Programas Regionales* para el ejercicio 2018.

El convenio a su vez se sustenta en el artículo 2, fracción LIII, y los artículos 74, 75, 76, 77, 78 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPEH), el artículo 2, fracción XL de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM) y el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual manera el Programa queda regido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y el reglamento interno de la SECODUVI.

Cabe señalar que ambos convenios se firman en cada ejercicio fiscal de acuerdo a los proyectos que proponga la SECODUVI a la SPF de acuerdo al presupuesto asignado al estado.

1.5 Población Potencial, Objetivo y Atendida²

Para el ejercicio fiscal 2018, el Programa presentó un documento con los criterios para la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida, desarrollada a partir de las definiciones determinadas por el Coneval para estos conceptos.

La población potencial es definida por el Coneval como aquel conjunto de la **población** que presenta el problema central que el Programa atiende (Coneval, 2017), de acuerdo a esta definición, y dado que el objetivo del Programa es

² Las definiciones y cuantificación de las poblaciones potencial, objetiva y atendida contenida en este apartado fueron retomadas tal cual fueron señaladas por la Unidad Responsable del programa.

incrementar el capital físico y/o la capacidad productiva de la entidad, se definió como población potencial a todos los municipios del Estado:

$$\text{Población Potencial} = \text{Total de Municipios del Estado} - \text{Municipios que requieren obra pública}$$

Asimismo, la SECODUVI determinó que la cuantificación de la población potencial de Programas Regionales corresponde a los siguientes datos.

Tabla 1. Población potencial

Población Potencial	Población Masculina	Población Femenina
1,169,936	565,725	604,211

Fuente: SECODUVI

Por otra parte, la población objetivo de acuerdo a la definición establecida por el Coneval es el subconjunto de la población potencial que se busca atender en el corto y mediano plazos (Coneval, 2017), bajo esta definición, la población objetivo del Programa corresponde a todos aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, o agua potable y saneamiento.

Lo anterior fue representado por la SECODUVI de forma sintetizada en la siguiente fórmula:

$$\text{Población objetivo} = \text{Municipios beneficiados con obra pública}$$

Cabe precisar que el proceso de selección de los proyectos de obra pública prioritarios está determinado por la firma de los convenios que se celebran con la Federación para la ejecución de programas con recursos federales.

Durante el ejercicio 2018 solo se ejecutó una obra con fondos de Programas Regionales, la cual benefició al municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, por tanto, la población objetivo corresponde a los habitantes de dicho municipio.

Tabla 2. Población objetivo

Población Objetivo	Población Masculina	Población Femenina
13,361	6,427	6,934

Fuente: SECODUVI

De acuerdo con la SECODUVI, la población atendida por Programas Regionales corresponde a aquellos municipios en los cuales se ejecutó obra pública en alguna

de sus diferentes modalidades: vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento.

La población atendida es determinada por la Secretaría a partir de los expedientes unitarios de las obras ejecutadas. Dado que para el ejercicio fiscal 2018, el municipio en el cual se ejecutaron obras por parte del Programa fue Apetatitlán de Antonio Carvajal, la población atendida corresponde a la población de dicho municipio el cual cuenta con 13,361 habitantes, lo que equivale al 1 por ciento de la población potencial.

Tabla 3. Población atendida

Municipio	Población atendida	Población Masculina	Población Femenina
Apetatitlán de Antonio Carvajal	13,361	6,427	6,934

Fuente: SECODUVI.

1.6 Distribución de recursos

Como se mencionaba anteriormente, la asignación de recursos para la ejecución de Programas Regionales se realiza a través del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en el rubro denominado Desarrollo Regional, para el cual se asignaron 2 mil 858 millones 299 mil 244 pesos para Programas Regional en el ejercicio fiscal 2018.

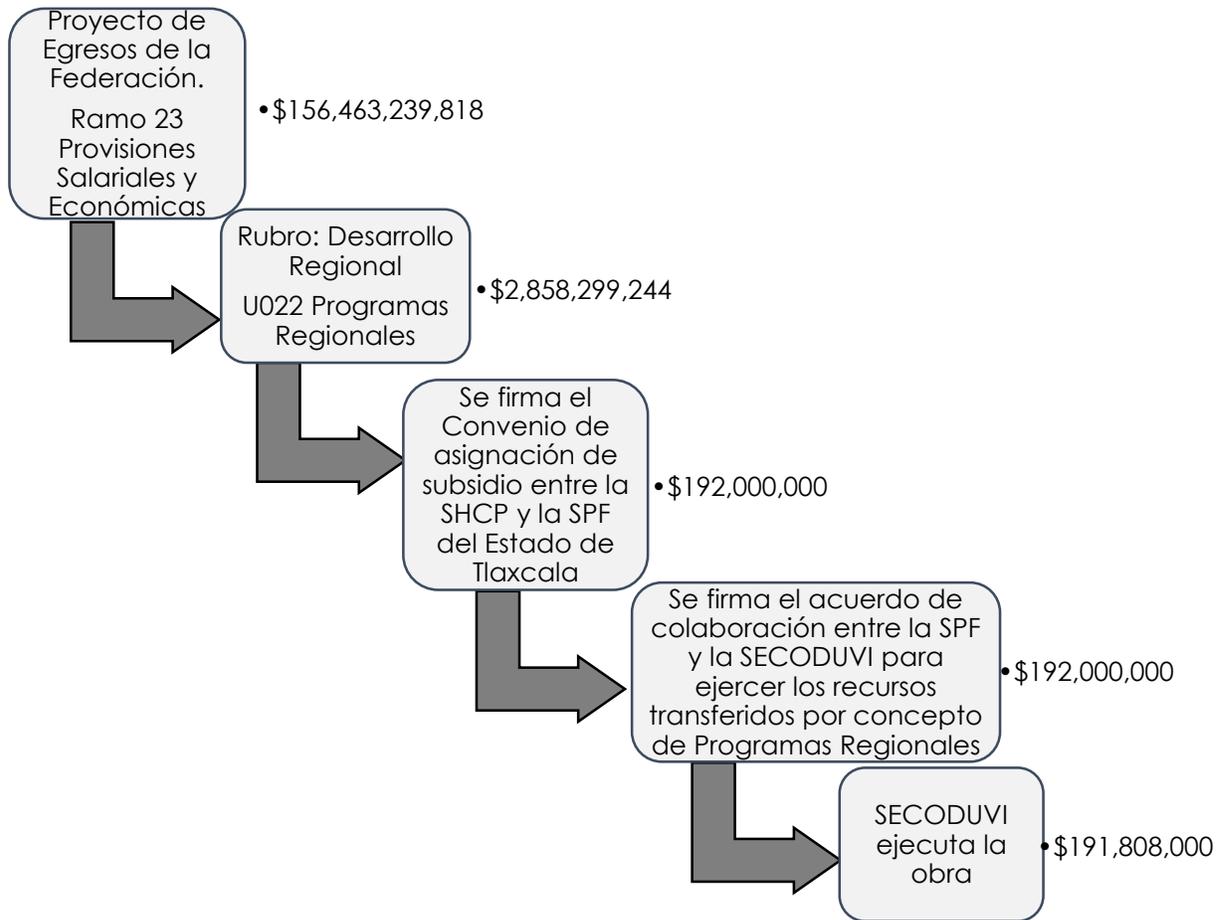
A partir de esta asignación y conforme a la cartera de proyectos presentada por las entidades federativas, la SHCP determina aquellas que recibirán recursos del Programa.

Posteriormente, la SHCP a través de la UPCP notifica al Estado la asignación de recursos para ejecutar proyectos de Programas Regionales y se firma un convenio para la transferencia de los recursos a la entidad, los cuales son administrados por la SPF, tal como se mencionaba anteriormente, la cual notifica a la SECODUVI la asignación de los recursos.

Una vez firmado el convenio entre la SHCP y el estado, la SPF notifica a la SECODUVI los proyectos a ejecutar con recursos federales del Ramo 23, con lo cual se firma un convenio de colaboración para el ejercicio del recurso.

La asignación de recursos para Programas Regionales se puede observar de manera sintetizada en el siguiente diagrama:

Figura 1 Asignación de recursos a Programas Regionales



Fuente: Elaboración propia con información del programa.

Debido a que el Programa comenzó a operar en el ejercicio 2017, a nivel estatal, no se cuenta con datos de ejercicios anteriores en los cuales los recursos fueron ejercidos directamente por los municipios.

Cabe resaltar que se realizará una retención de uno al millar sobre el monto total aprobado para el Programa, esta retención se destina para la supervisión y acompañamiento que realizan los órganos de fiscalización como lo es la Contraloría del Ejecutivo.

Durante el ejercicio 2017, se destinaron 102 millones 394 mil 700 pesos para el desarrollo de dos obras en los municipios de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, Xaloztoc y Terrenate.

Tabla 4. Proyectos ejecutados con PR 2017³

Proyecto	Municipio	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido
Rehabilitación de la carretera Ixtacuixtla de Mariano Matamoros-Nanacamilpa de Mariano Arista de Km 14+000 al Km 19+500	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y Nanacamilpa de Mariano Arista	\$20,979,000.00	\$6,453,242.47
Rehabilitación de la carretera Xaloztoc-Toluca de Guadalupe-Terrenate, en los municipios de Xaloztoc y Terrenate de Km 0+000 al Km 19+970	Xaloztoc y Terrenate	\$81,313,305.30	\$21,889,064.85

Fuente: SECODUVI

Estos proyectos de obra se culminaron durante el ejercicio 2018, tal como se en los reportes trimestrales presentados al equipo evaluador por parte de la UR.

Para el ejercicio 2018, la asignación presupuestal de Programas Regionales para el Estado de Tlaxcala correspondió al proyecto *Complejo Vial Metropolitano* al cual se le asignaron 192 millones pesos, de los cuales se realizó la retención de uno al millar para el órgano de fiscalización, quedando un presupuesto total de 191 millones 808 mil 000 pesos para ejecución de la obra.

Tabla 5. Proyectos ejecutados con PR 2018

Proyecto	Municipio	Presupuesto asignado	Presupuesto ejercido
Complejo Vial Metropolitano Tlaxcala (Puente elevado) en la carretera Puebla-Belem (Inicio Km 30+000) y en la carretera San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito (Final 30+660)	Apetatitlán de Antonio Carvajal	\$191,808,000.00	\$31,040,921.89

Fuente: SECODUVI

³ Los montos mostrados son posteriores a la aplicación de la retención del uno al millar que se señala por normativa

1.7 Procesos

Normativamente los Programas Regionales cuentan con los siguientes procesos:

- **Aplicación:** Ejecución de los proyectos de obra con base en el presupuesto asignado al Programa, mismo que consta de los subprocesos de *inicio de obra, ajuste de precios, precios extraordinarios, extensiones de tiempo, y cierre de obra*, que se desarrollan simultáneamente con el proceso de *seguimiento y control*.
- **Destino:** Proceso en el cual se definen los proyectos de obra a ejecutar durante el ejercicio, en el caso de Programas Regionales este procedimiento lo realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también abarca el proceso de licitación y contratación del ejecutor de la obra, el cual deberá ser efectuado por la SECODUVI de acuerdo a la normativa federal.
- **Seguimiento y control:** En este proceso se realizan los reportes del avance físico y del avance financiero de las obras conforme a lo establecido en el calendario de ejecución de obra presentado por la SECODUVI. Esta información deberá ser presentada trimestralmente a la SHCP a través del Sistema Federal de Recursos Transferidos (SFRT).

A través de este proceso se reporta el avance en el ejercicio de los recursos asignados al Programa a la SHCP conforme al calendario de obras fijado en los convenios de colaboración firmados.
- **Rendición de cuentas:** Este proceso comienza con la recolección de la información de cada una de las áreas de la dependencia para la elaboración de los reportes trimestrales y finaliza cuando dicha información se reporta ante la SHCP y la Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

En caso de existir recursos no ejercidos durante el ejercicio, estos deberán ser reintegrados a la TESOFE en cumplimiento con lo estipulado en los convenios de colaboración celebrados y que fungen como principal normativa de Programas Regionales.
- **Transparencia:** Una vez que la información ha sido presentada por la SECODUVI a la Contraloría del Ejecutivo este deberá de registrar dicha información en las plataformas nacional y estatal de transparencia, así como en la página de la dependencia para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia según la normatividad vigente.



También se deberá dar atención a las solicitudes de información que se realicen a la dependencia, para lo cual SECODUVI tiene constituido un comité de transparencia, el cual se encarga de la concentración y publicación de las fracciones de la Ley de transparencia correspondientes, así como la atención a solicitudes de información.

En términos generales, estos son los procesos fundamentales con los cuales debe de contar el Programa, en apartados posteriores se realizará una descripción detallada de los procesos realizados por la SECODUVI para la operación de Programas Regionales.

2. Metodología y diseño de la estrategia de campo

Como parte de la evaluación de procesos que se realizó a Programas Regionales, ejercicio 2018, se presenta a continuación la descripción de la metodología empleada por el equipo evaluador.

La sección se compone de dos apartados principales, en el primero se detalla la estrategia metodológica empleada por el equipo evaluador y la justificación de su empleo.

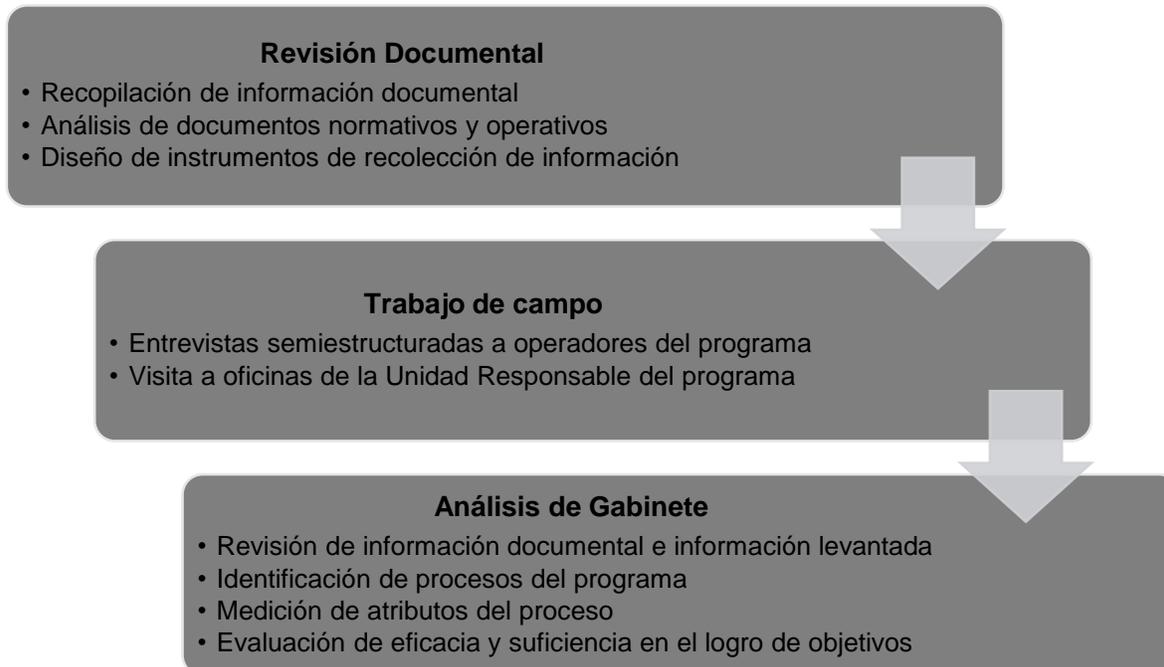
En la segunda sección se realiza la descripción del trabajo de campo realizado con la finalidad de obtener de primera mano, información pertinente sobre la gestión operativa del Programa.

2.1 Diseño Metodológico

Conforme a lo establecido en los Términos de Referencia (TDR) emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) del Estado de Tlaxcala para el Programa Anual de Evaluación 2019, la Evaluación de Procesos consiste en un estudio de corte analítico, por el cual se busca describir y determinar si los procesos correspondientes al Programa son eficientes en el logro de metas a nivel Propósito.

La evaluación en materia de Procesos del programa U022 Programas Regionales se estructura en tres etapas: la revisión documental, el trabajo de campo y el análisis de gabinete, las cuales se describen en el siguiente diagrama:

Figura 2. Estrategia metodológica



Fuente: Elaboración propia

2.1.1 Revisión Documental

Para desarrollar la evaluación se realizó la solicitud de documentos normativos, de gestión y demás documentación que pudiera brindar información de pertinencia para conocer a plenitud la operación y finalidad del Programa, así como sus objetivos.

Dicha información fue proporcionada por la SECODUVI por medio de los siguientes documentos:

- Convenios de colaboración para el otorgamiento de subsidios entre la UPCP de la SHCP y el Estado de Tlaxcala.
- Convenios de colaboración para el ejercicio de recursos por concepto de Proyectos de Desarrollo Regional entre la SPF y la SECODUVI.
- Reportes trimestrales de avance de obras.
- Reporte de fin de ejercicio.
- Manual de organización de SECODUVI.
- Organigrama de SECODUVI.

- Borrador del manual de procedimientos de la dependencia.
- Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Programa.
- Evaluaciones previas realizadas al Programa.
- Documento de alineación del Programa al PND, PED y ODS.
- Definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida del Programa.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala.
- Metodología de cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida para el ejercicio 2018.
- Programa Anual de Obra Pública.
- Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de evaluaciones externas de ejercicios fiscales anteriores.

Paralelamente, el equipo evaluador realizó una búsqueda de información adicional a la proporcionada por la Unidad Responsable, de carácter público, con el objetivo de complementar dicha información para obtener un primer acercamiento sobre los procesos llevados a cabo para la operatividad del Programa.

A partir de la revisión de la documentación sobre el Programa, se construyeron los instrumentos de recolección de información para el trabajo de campo y para identificar a los principales actores que intervienen en la operación de Programas Regionales.

2.1.2 Trabajo de campo

Con la finalidad de verificar y conocer a profundidad la lógica operativa del Programa y compararlo conforme a lo establecido en la normatividad vigente, se determinó la realización de trabajo de campo a través de entrevistas semiestructuradas al personal que participa en la planeación, destino, difusión, licitación, ejecución, control y seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del Programa.

La estructura de las entrevistas se realizó tomando como base la guía de preguntas propuesta por el Coneval en los TdR y con base en la información contenida en la documentación brindada por la UR.

Para poder establecer las entrevistas que se realizaron durante el trabajo de campo, el equipo evaluador consideró los siguientes aspectos:

- Las obras ejecutadas por el Programa son generalmente de infraestructura vial o carretera, lo que provoca que no se tenga un padrón de beneficiarios establecido, puesto que es complejo realizar la cuantificación de los beneficiarios por este tipo de obras.
- La instancia ejecutora no cuenta con Unidades Regionales
- Existen dos instancias participes en la ejecución del Programa en el Estado de Tlaxcala

Tomando en consideración los puntos anteriores, el equipo evaluador decidió realizar una serie de entrevistas semiestructuradas a los principales operadores del Programa en la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) y la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF).

El trabajo de campo se programó para realizarse en las oficinas de la SECODUVI ubicadas en *Km. 1.5 Carretera Tlaxcala-Puebla, Tlaxcala, Tlaxcala. C.P. 90000*, con el propósito de entrevistar a los principales operadores de Programas Regionales.

También se programaron una serie de entrevistas en las oficinas de la SPF ubicadas en *Plaza de la Constitución S/N, Tlaxcala, Tlaxcala; C.P. 90000*, con el objetivo que entrevistar a las áreas participes en la operación del Programa.

También se programó una visita al sitio de la obra *Complejo Vial Metropolitano* ubicada en *carretera Puebla-Belén kilómetro 30+000, Tlaxcala, Tlaxcala* con el propósito de observar los trabajos de obra y entrevistar a uno de los residentes.

2.1.3 Análisis de gabinete

El análisis de gabinete es una de las principales actividades de la evaluación de procesos, pues en ella se realizará la valoración de la información proporcionada por la Unidad Responsable y la recabada por el equipo evaluador durante el trabajo de campo para identificar y analizar los procesos y, posteriormente, poder determinar el grado de consolidación operativa del Programa.

En una primera etapa del trabajo de gabinete, se realizó el análisis de la información brindada por la Unidad Responsable para obtener un primer

acercamiento a los procesos del Programa y, paralelamente, se realizó la solicitud de información complementaria y la construcción del instrumento de recolección de información. La principal información consultada fue:

- Convenios de colaboración para el otorgamiento de subsidios entre la UPCP de la SHCP y el Estado de Tlaxcala
- Convenios de colaboración para el ejercicio de recursos por concepto de Programas Regionales entre la SPF y la SECODUVI
- Reportes trimestrales de avance de obras
- Reporte de fin de ejercicio
- Manual de organización de SECODUVI
- Organigrama de SECODUVI
- Borrador del manual de procedimientos de la dependencia
- Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Programa
- Evaluaciones previas realizadas al Programa
- Documento de alineación del Programa al PND, PED y ODS
- Criterios para la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida del Programa
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala
- Programa Anual de Obra Pública
- ASM de ejercicios anteriores

Con el análisis de los documentos antes mencionados se elaboraron los instrumentos de recolección de información (cuestionarios) para poder llevar a cabo el trabajo de campo.

Posterior a la realización del trabajo de campo, se procedió a analizar la información recabada con la finalidad de complementar el análisis inicial y obtener una estructura definida de la operación del Programa, así como poder realizar las observaciones pertinentes y recomendaciones que contribuyan a una mejora operatividad del Programa con base en los objetivos establecidos.

El trabajo de gabinete se realizó con la finalidad de someter a prueba las hipótesis de trabajo planteadas por el equipo evaluador respecto a los procesos del programa, las cuales se muestran a continuación:

H1: La implementación de los procesos que integran la gestión operativa del Programa es eficaz para el logro de sus objetivos

H2: Los procesos operativos del Programa son suficientes para el logro de sus objetivos

H3: Los procesos operativos del Programa son pertinentes para el logro de sus objetivos

H4: No existen problemas o limitantes normativos para la operación del Programa

En la sección de Conclusiones y Recomendaciones se explicará a detalle la validación de estas hipótesis partiendo del análisis de cada uno de los procesos identificados

2.2 Estrategia del trabajo de campo

A partir del análisis de la información proporcionada por la Unidad Responsable se determinó emplear la estrategia de trabajo de campo con el propósito de obtener información más puntual sobre la forma en que opera el Programa.

Para la realización del trabajo de campo se optó por el método de entrevistas semiestructuradas a fin de permitir una mejor interacción entre el entrevistador y el operador, además dar oportunidad de que dichas entrevistas se desarrollara de forma fluida permitiendo una mejor recolección de información sobre la operación del Programa.

2.2.1 Diseño de la muestra

La selección de la muestra para realizar el trabajo de campo se realizó conforme a los objetivos de la evaluación y de la información proporcionada por la Unidad Responsable.

Debido a las características del Programa se descartó la realización de trabajo de campo con beneficiarios, debido a que no se encuentran debidamente determinados por el mismo, asimismo que la Unidad Responsable declaró que no se encuentra dentro de sus responsabilidades, la selección y seguimiento de beneficiarios.

Los participantes de las entrevistas se determinaron conforme al organigrama y el directorio de la SECODUVI, considerando las direcciones y departamentos que participan directamente en la operación del Programa, así como las áreas de la SPF que intervienen en la operación.

Las direcciones seleccionadas para la realización del trabajo de campo en SECODUVI fueron el Despacho del Secretario, la Dirección de Obras Públicas, la

Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, y la Dirección Administrativa. De estas direcciones se seleccionaron los departamentos que cuentan con mayor actividad dentro de la operación del Programa.

En el caso del trabajo de campo realizado en la Secretaría de Planeación y Finanzas se seleccionaron a: la Dirección de Contabilidad, la Dirección de Presupuesto, la Dirección de Tesorería y la Dirección de Proyectos de Inversión.

El trabajo de campo se realizó en dos etapas, la primera se llevó a cabo entre el 14 y el 27 de marzo de 2019, logrando recabar información de siete operadores del Programa, cuatro de SECODUVI y tres de la SPF, tal como se muestra en el siguiente cronograma:

Tabla 6. Primera etapa de trabajo de campo SECODUVI

Cronograma Trabajo de campo SECODUVI						
Dirección/Departamento	14 de marzo					15 de marzo
	9:00-10:30	10:30-12:00	12:00-13:30	13:30-15:00	17:00-18:30	10:00-11:30
Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios						
Despacho del C. Secretario						
Dirección de Obras Publicas						
Dirección De Desarrollo Urbano y Vivienda						
Dirección Administrativa						

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Primera etapa de trabajo de campo SPF

Cronograma Trabajo de campo SPF			
Dirección/Departamento	27 de marzo		
	9:00-10:00	10:00-11:00	11:00-12:00
Dirección de Contabilidad			
Dirección de Presupuesto			
Dirección de Tesorería			

Fuente: Elaboración propia

De esta etapa del trabajo de campo de construyó la siguiente bitácora de trabajo:

Tabla 8. Bitácora primera etapa de trabajo de campo

Entidad/ Insti- tución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entre- vistador	Entrevis- tado (puesto)	Instrumento empleado	Dura- ción de la entre- vista	Observa- ciones
SECO- DUVI	Departa- mento de Licitaciones y Contratos	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departa- mento	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SECO- DUVI	Departa- mento de Planeación y Coordina- ción de Programas	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departa- mento	Entrevista Semiestruc- turada		Entrevistado se negó recibir al equipo evaluador
SECO- DUVI	Dirección Administra- tiva	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Enlace de la dependen- cia	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	Se entrevistó al enlace de la depen- dencia ante la

Entidad/ Insti- tución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entre- vistador	Entrevis- tado (puesto)	Instrumento empleado	Dura- ción de la entre- vista	Observa- ciones
							ausencia del titular.
SECO- DUVI	Despacho del Secretario	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Secre- tario	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SECO- DUVI	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	15/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	Se realizó la entrevista en lugar de la progra- mada con el Departam- ento de Planeación
SECO- DUVI	Dirección de Obra Pública	15/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director/ responsa ble del Programa	Entrevista Semiestruc- turada		El entrevis- tado se encontraba en proceso de auditoría y no pudo recibir al equipo evaluador
SPF	Dirección de Contabi- lidad	27/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SPF	Dirección de Presupuesto	27/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SPF	Dirección de Tesorería	27/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director y operador	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, se realizó una segunda etapa de trabajo de campo del 25 al 30 de abril de 2019 con la finalidad de complementar el análisis de los procesos del Programa, para ello se realizó la entrevista a cinco operadores de la SECODUVI, a uno de la SPF y se realizó una visita a obra.

Tabla 9. Segunda etapa trabajo de campo SECODUVI

Cronograma Trabajo de campo SECODUVI						
Departamento/Área a entrevistar (SECODUVI)	25 de Abril					29 de Abril
	09:00- 10:00	10:00- 11:00	11:00- 12:00	12:00- 13:00	13:00- 15:00	10:00- 12:00
Departamento de Planeación y Coordinación de Programas						
Dirección de Obras Públicas						
Departamento de Infraestructura Vial						
Departamento de Precios Unitarios y Ajuste de Costos						
Departamento de Contabilidad y Finanzas						
Visita al sitio de obra: Complejo Vial Metropolitano						

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10. Segunda etapa trabajo de campo SPF

Departamento/Área a entrevistar (SPF)	30 de Abril
	10:00-11:00
Dirección de Proyectos de Inversión	

Fuente: Elaboración propia

De esta se obtuvo la siguiente bitácora de trabajo de campo:

Tabla 11. Bitácora segunda etapa trabajo de campo

Entidad / Institución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entrevistador	Entrevistado (puesto)	Instrumento empleado	Duración de la entrevista	Observaciones
SECODUVI	Departamento de Planeación y Coordinación de Programas	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento	Entrevista Semiestructurada	30 minutos	El entrevistado se negó a que se grabara la entrevista
SECODUVI	Dirección de Obras Públicas	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SECODUVI	Departamento de Infraestructura Vial	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SECODUVI	Departamento de Precios Unitarios	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de área	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SECODUVI	Dirección Administrativa	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestructurada	45 minutos	
SECODUVI	Carretera Tlaxcala-Apizaco. Sitio de obra del Complejo Vial Metropolitano	29/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento, residente de obra	Entrevista Semiestructurada	1 hora	

Entidad / Institución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entrevistador	Entrevistado (puesto)	Instrumento empleado	Duración de la entrevista	Observaciones
SPF	Dirección de Proyectos de Inversión	30/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento	Entrevista Semiestructurada	1 hora	

Fuente: Elaboración propia

2.2.2 Entrevistas semiestructuradas

Para la ejecución del trabajo de campo se optó por el método de entrevistas semiestructuradas, esto se decidió debido a que este tipo de entrevistas presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos (Díaz Bravo, 2014).

Dada la definición anterior se decidió la realización de entrevistas semiestructuradas como estrategia de trabajo de campo, puesto que el dinamismo que presenta permite obtener información pertinente para conocer los mecanismos de operación del Programa, al consentir una interacción más personal entre el entrevistador y el entrevistado. Es por ello que, para la presente evaluación, se construyó un guion de entrevista semiestructurada para la recolección de información

En el anexo X de este documento se presenta la descripción del trabajo de campo realizado.

3. Descripción y análisis de procesos del programa

En este apartado se describirán los principales procesos operativos de Programas Regionales, detectados por el equipo evaluador, de igual manera se realizará la comparativa con el modelo general de procesos propuesta por el Coneval.

También se realizará la descripción de los procesos sustantivos y administrativos detectados durante la evaluación, y por último se realizará la evaluación sobre la consolidación operativa del Programa de acuerdo a las rúbricas establecidos en los TdR publicados por la DTED para el PAE 2019.

3.1 Descripción general

Un proceso, es un conjunto de actividades planificadas que se enfocan en conseguir un objetivo específico, implican la participación de recursos humanos y materiales para alcanzar el resultado deseado. El procedimiento es la forma específica de llevar a término un proceso, son las actividades o acciones, que se incluyen en un proceso.

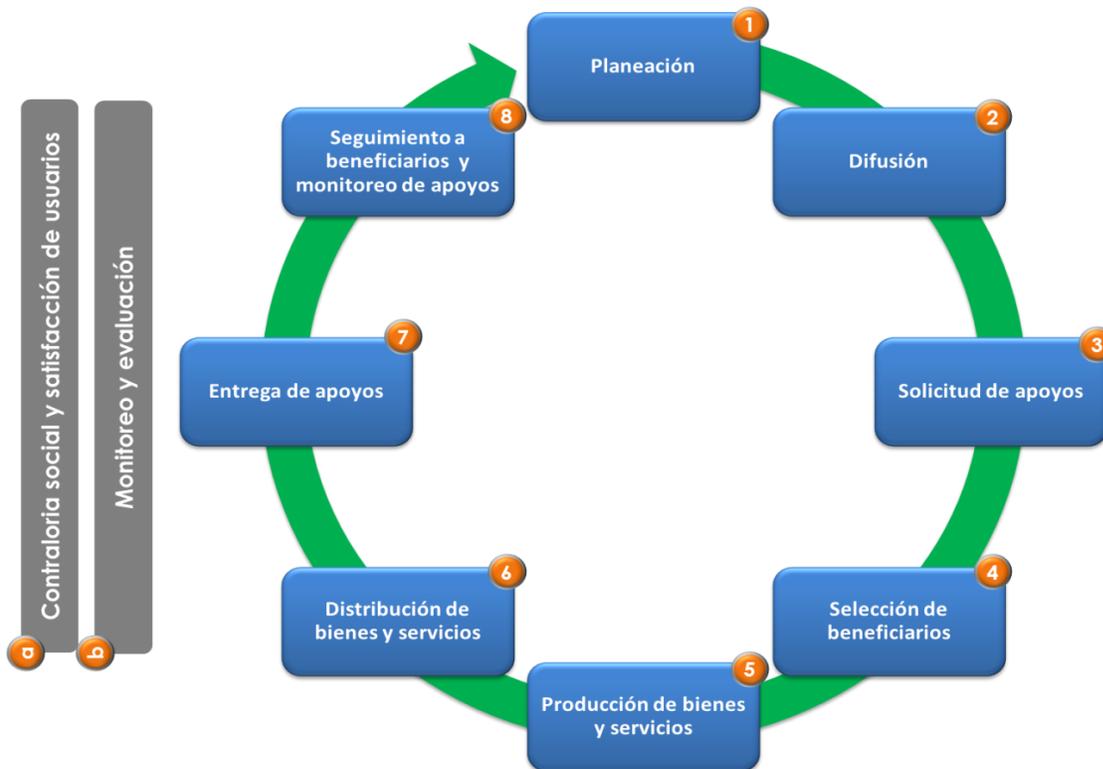
La Evaluación de Procesos, debe permitir el contraste de los aspectos normativos, la operación cotidiana y los elementos contextuales, con la finalidad de determinar si los procesos que lo componen y que posibilitan su realización, son eficaces y eficientes en el logro de metas a nivel Propósito de un programa. (TdR, 2019).

La realización de la Evaluación de Procesos se realiza tomando como referencia el Modelo General de Procesos establecido por el Coneval, el cual a su vez se sustenta en la Metodología de Marco Lógico (MML), que tiene la finalidad de coordinar y dirigir las acciones de los programas hacia la consecución de los objetivos y prioridades de la Política Nacional, para ello agrupa las actividades en diez procesos de acuerdo a la lógica de operación de los programas sociales:

1. **Planeación:** Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.
2. **Difusión:** Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del Programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.
3. **Solicitud de apoyos:** Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar y/o

- sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.
4. **Selección de beneficiarios:** Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.
 5. **Producción de bienes o servicios:** Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.
 6. **Distribución de bienes o servicios:** Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).
 7. **Entrega de Apoyos:** Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.
 8. **Seguimiento a beneficiarios:** Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.
 9. **Monitoreo de apoyo:** Proceso a través del cual los beneficiarios pueden realizar las quejas o denuncias que tenga del Programa.
 10. **Contraloría social y evaluación:** Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.

Figura 3 Modelo General de Procesos de Coneval



Fuente: Coneval, 2017.

Cabe señalar que de acuerdo a la normatividad que rige al Programa, este no se encuentra obligado a contar con un padrón de beneficiarios, ni a realizar estudios de satisfacción de los mismos, esto dadas las características de los proyectos de infraestructura que se ejecutan, puesto que la mayoría corresponde a la construcción de infraestructura carretera.

Por tanto, el Modelo General propuesto por el Coneval no es totalmente correspondiente para el Programa. En este sentido, para el análisis de los procesos se adecuó dicho Modelo a las características del Programa, su normativa y las funciones propias de la instancia ejecutora.

De igual manera se identificó que ciertas partes del proceso se realizan en conjunto con la Secretaría de Planeación y Finanzas, y particularmente el proceso de *Selección de Proyectos* es realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se describirá más adelante.

A continuación, se presentan los principales procesos identificados para Programas Regionales:

3.2 Desarrollo de los procesos

En comparación con el Modelo General de Procesos propuesto por el Coneval, se detectaron nueve procesos principales en la operación de Programas Regionales, de los cuales, cinco son realizados por la SECODUVI, tres se realizan en conjunto con la SPF y existe un proceso que se realiza externamente a la dependencia ejecutora que, sin embargo, es esencial para la operación del Programa.

Figura 4. Modelo de Procesos de Programas Regionales



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se presenta la descripción de los procesos operativos de Programas Regionales.

1. Planeación

Los convenios de colaboración, los cuales fungen como principal normativa del Programa, no aportan indicios sobre los procedimientos previos a la asignación

presupuestaria a las obras, por tanto, la forma en que se realiza la solicitud de recursos no se encuentra contenida en normativa.

El procedimiento para realizar la solicitud de recursos de Programas Regionales, se encuentra descrito en convocatorias emitidas por la SHCP. Sin embargo, estos documentos no son de carácter público y no fueron proporcionados al equipo evaluador.

En ellos se estipulan los requisitos que deben contener los proyectos y las fechas clave para realizar dicha solicitud, esto de acuerdo a lo comentado por los operadores de la SPF.

Ante esto el primer paso para realizar la solicitud de recursos es la conformación de una cartera de proyectos, la cual se encarga de elaborar la Unidad Responsable en conjunto con la SPF, quien es la encargada de realizar la solicitud a la SHCP cargando la cartera de proyectos en el SRFT.

Esta cartera de proyectos se conforma a partir de las solicitudes de obra pública que se realizan a la SECODUVI por parte de las demás dependencias estatales, los municipios o las que resulten de las giras que realiza el Gobierno del Estado.

Las solicitudes de obra son presentadas de forma periódica en la dependencia, las cuales son administradas por el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas y canalizadas a la Dirección de Obras Públicas a través de tres departamentos estratégicos (Infraestructura Vial; Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; y, Obras por Administración y Equipamiento) de acuerdo a las características de las obras solicitadas, para la elaboración de sus respectivos expedientes técnicos.

A lo largo del ejercicio, el Secretario de SECODUVI realiza reuniones con los directores de las direcciones de Desarrollo Urbano y Vivienda y, Obras Públicas para determinar las obras que conformarán la cartera de proyectos, de acuerdo a las características de las mismas en cuestión de impacto, costos o beneficiarios (si se cuenta con ellos), se determinará la forma de financiamiento con la que se buscarán ejecutar las obras.

Por su parte, la SPF a través de la Dirección de Proyectos de Inversión, recibe paralelamente solicitudes de obra pública, y en conjunto con la Dirección de Obras Públicas se elaboran o subcontratan las notas técnicas o análisis costo-beneficio de los proyectos.

Una vez elaborados los expedientes técnicos de obra se conforma la cartera de proyectos de la dependencia y un primer Plan Anual de Obra Pública, esta conformación la realiza el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas con previa aprobación del Secretario de la dependencia.

Para el caso particular del Programa, su cartera de proyectos se construye a lo largo del año y se carga en el SRFT entre los meses de septiembre a enero, esto de acuerdo a lo comentado por los operadores del Programa.

Como comprobación de este proceso se tienen los expedientes técnicos de los proyectos. Sin embargo, el equipo evaluador no identificó evidencia de las reuniones realizadas para la conformación de la cartera de proyectos, ni de la convocatoria donde se estipula los requisitos para la solicitud de recursos.

2. Solicitud de recursos

Una vez conformada la cartera de proyectos de la SECODUVI, se realizan una serie de reuniones con la Dirección de Proyectos de Inversión de la SPF, para determinar la cartera final de proyectos que será presentada a la UPCP para financiamiento con Programas Regionales.

Estas reuniones se realizan debido a que la Dirección de Proyectos de Inversión cuenta con su propia cartera de proyectos, sin embargo, la SECODUVI es la única instancia facultada para ejecutarlos.

De igual manera se realiza la revisión de los expedientes técnicos, con la finalidad de verificar que se cumplan con los requisitos que solicita la SHCP. Posterior a la carga de la cartera de proyectos se puede solicitar información complementaria si lo considera pertinente la SHCP.

Respecto a este punto se reportó una deficiencia en cuanto a la comunicación con la UPCP, puesto que en ocasiones suele pedir información complementaria fuera del orden lógico o solicitarla a destiempo.

También se cuenta con el factor de que es la SPF la encargada de realizar la solicitud de recursos a la UPCP a través de la carga de la cartera de proyectos en el Sistemas de Recursos Federales Transferidos (SRFT, antes PASH).

La participación de la SPF en la operatividad del Programa es clave debido a que funge como intermediario entre la SHCP y la Unidad Responsable del Programa.

Como producto final de este proceso se tiene la carga de la cartera de proyectos en el SRFT, para su aprobación por parte de la SHCP. Esta carga se realiza en el último trimestre del año.

Otro aspecto mencionado por los operadores de la SPF, es que la plataforma del SFRT solo se apertura en un periodo de tiempo establecido, tras el cual no es posible acceder a la información cargada, por dicho motivo se carecen de capturas de la plataforma.

3. Programación/Aprobación de Proyectos a ejecutar

Una característica del Programa es que los recursos asignados no son de libre disposición, por lo que ya vienen asignados a proyectos específicos, es por ello que se realiza previamente la carga de una cartera de proyectos.

Una vez que la cartera de proyectos es cargada, la UPCP realiza la revisión de la misma, y de ser necesario solicita a la Unidad Responsable información complementaria sobre los proyectos.

La asignación presupuestal a Programas Regionales para las entidades, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se realiza de acuerdo a la disponibilidad de recursos del fondo y del impacto de las carteras de proyectos presentadas.

Sin embargo, se desconoce cuáles son los criterios que utiliza la UPCP para determinar el impacto de los proyectos o la selección de los mismos.

Una vez que la UPCP selecciona los proyectos de obra a ejecutar, así como el presupuesto asignado a los mismos, notifica a la SPF la disponibilidad de recursos y se procede a la apertura de una cuenta específica para el Programa, la cual será administrada por la SPF y solo tendrá validez por el ejercicio en cuestión.

Al tenerse la cuenta específica para la transferencia de recursos se procede a la firma de un convenio para el otorgamiento de los recursos, el cual se celebra entre la UPCP y el Estado de Tlaxcala a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Con la firma de este convenio, la Tesorería de la Federación (TESOFE) realiza la transferencia del presupuesto asignado a la cuenta específica del Programa.

Posteriormente la SPF notifica a la SECODUVI, la disponibilidad de recursos y se firma un segundo convenio en el cual se estipula la coordinación de ambas instancias para la ejecución del Programa.

Ambos convenios de colaboración van acompañados de un anexo en donde se enlistan los proyectos y el monto aprobado para ejecución.

De acuerdo a lo comentado por los operadores del Programa, la notificación de disponibilidad de recursos es fortuita, es decir, puede ocurrir una o varias veces a lo largo del ejercicio sin fechas establecidas. Esto provoca que cuando se realiza la notificación de disponibilidad de recursos, durante el segundo trimestre del año o en el caso de obras de gran magnitud, la ejecución de las mismas se efectúa de forma multianual.

Es importante señalar que siempre se deberá celebrar la firma de los dos convenios de colaboración (UPCP-SPF y SPF-SECODUVI) cuando se notifique la disponibilidad de recursos.

4. Licitación y Contratación

Este proceso, al igual que la Planeación, no se encuentra contemplado dentro de los lineamientos de operación del Programa, pero es una parte integral de la operatividad del mismo.

Una vez que se han aprobado los expedientes técnicos actualizados, estos se remiten a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios de la SECODUVI en donde se les asignará un folio interno y con lo cual se dará comienzo a la contratación de los ejecutores de los proyectos.

Para ello se realiza la revisión de los expedientes técnicos y de acuerdo a los montos y su fuente de financiamiento (para el caso del Programa es financiamiento Federal) se determina el método de contratación:

- Para proyectos de hasta \$1,700,015.20 pesos se podrá elegir contratación por adjudicación directa, para lo cual la dependencia selecciona al contratista de su lista de proveedores y se le realiza la notificación mediante oficio.
- Para proyectos de \$1,700,015.20 hasta \$3,200,061.80 pesos se podrá realizar la invitación a cuando menos tres personas, las cuales serán seleccionadas del catálogo de proveedores de la dependencia sujeto a consideración de

las áreas. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de hacer pública la licitación y podrán recibirse más de tres propuestas distintas.

- Para proyectos de más de \$3,200,061.80 pesos se deberá hacer pública la licitación, para lo cual se deberá publicar la convocatoria en el portal CompraNet y en Diario Oficial de la Federación (DOF) al provenir de fondos federales.

Sea cualesquiera la opción tomada, se realizará una visita con los concursantes al sitio de obra para que estos puedan examinar y elaborar sus propuestas económicas.

Una vez realizada la visita se procede a la recepción y revisión de propuestas económicas, actividad que puede tomar de entre tres días hasta un mes dependiendo del número de propuestas recibidas y de la magnitud del proyecto a ejecutar.

Una vez analizadas las propuestas, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios realiza en acto público el anuncio del ganador de la licitación y se emite un fallo, en el caso de que el proceso sea por adjudicación directa, el área determina si la propuesta recibida es conveniente o no, sobre lo cual puede aceptar o rechazar la propuesta. En caso de rechazo se tiene la opción de regresar la propuesta para modificación o en su defecto declarar desierta la licitación.

En caso de que no existan salvedades al proceso, se procede a la formalización del contrato, el cual es remitido a la Dirección de Obras Públicas y a la Dirección Administrativa de la SECODUVI para dar inicio a la ejecución de las obras.

Si el contratista así lo requiere, puede realizar la solicitud para el pago de anticipo por hasta el 30 por ciento del costo de la obra. Si es el caso, la Dirección Administrativa elabora la solicitud de pago y la envía a la Dirección de Presupuesto de la SPF quien a su vez canaliza la solicitud a la Dirección de Tesorería para efectuar la transacción.

De acuerdo a la información presentada por la Unidad Responsable, este proceso es el que cuenta con mejor evidencia comprobatoria sobre las actividades realizadas, a su vez que se encuentran definidas adecuadamente las responsabilidades de los actores involucrados.

5. Ejecución de obra

Una vez que se formaliza el contrato de obra, se remite a la Dirección de Obras Públicas para realizar las gestiones necesarias para comenzar la ejecución, dentro de sus actividades en este proceso se tiene la asignación de un residente que se encargará de la supervisión y reporte de avances en el sitio de obra.

Una situación particular que fue comentada por los operadores del Programa, es que el Secretario de la SECODUVI realiza, al margen de la asignación de residente, una solicitud a la Contraloría del Ejecutivo para que se asigne un contralor que auxilie en la supervisión de la obra.

Esto se realiza con la finalidad de reducir los tiempos de trámite y validación de las actividades, sin embargo esta solicitud no es formal y queda a disposición de la Contraloría del Ejecutivo la asignación de un contralor, de acuerdo a las características de la obra a ejecutar.

Paralelamente a esta situación, la Dirección Administrativa de la SECODUVI realiza la captura de la información programática del Programa de acuerdo a los expedientes técnicos y los contratos firmados.

Esta actividad se realiza en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), la cual es una plataforma estatal, en donde se carga la alineación del Programa, se construyen los indicadores de gestión y la MIR, los cuales quedan expresados en el llamado Formato Programático establecido por el Manual de Presupuesto 2018 de la SPF.

Para ello, se asigna una clave a cada uno de los proyectos a ejecutar y posteriormente se ligan al fondo o programa con el que se ejecutarán. Con ello se conforma el Programa Anual de Obra Pública (PAOP) de la SECODUVI, el cual se actualiza a lo largo del ejercicio según se requiera.

La mayor diferencia entre la cartera de proyectos y el PAOP es que este último se integra por los proyectos de obra que se ejecutarán en el ejercicio, los cuales ya cuentan con un código y asignación presupuestal, a diferencia de la cartera de proyectos la cual es el conjunto de todas las obras solicitadas a la dependencia y que pueden ser o no ejecutadas.

Una vez capturada la información programática, la Dirección Administrativa procede a realizar las estimaciones de pago, de acuerdo a lo solicitado por el contratista a través del residente de obra y de la Dirección de Obras Públicas de SECODUVI.

Una vez elaborada la estimación, se envía a la Dirección de Presupuesto de la SPF para realizar la transferencia al contratista. De acuerdo a lo comentado por los operadores, la realización y envío de la estimación de pago no tarda más de tres días hábiles, misma situación que ocurre con el pago al contratista.

La Dirección de Presupuesto de la SPF canaliza a la Dirección de Tesorería la orden de pago para realizar la transferencia al contratista, una vez que se ha efectuado el pago se realiza la notificación a la Dirección Administrativa de SECODUVI y la Dirección de Tesorería de la SPF realiza el registro contable de la transacción.

6. Seguimiento y Control

Pese a que, en el Modelo General de Procesos del Programa, presentado anteriormente, se indica a este proceso como consecutivo de la ejecución de obra, en la práctica es simultáneo a él y su alcance abarca hasta el proceso de transparencia y rendición de cuentas.

Durante este proceso se cuenta con participación activa de la Contraloría del Ejecutivo para la supervisión de la ejecución de las obras y la atención a contingencias que puedan surgir. Esto agiliza la comunicación entre la Contraloría y SECODUVI en la supervisión y atención a contingencias.

Conforme se progresa en la obra, de acuerdo al calendario de ejecución, el residente notifica semanalmente los avances de la misma al Departamento de Infraestructura Vial y a la Dirección de Obras Públicas de SECODUVI a través de reportes, los cuales son remitidos a la Dirección Administrativa para su concentración y poder elaborar las estimaciones de pago y los reportes trimestrales de avance de acuerdo a lo estipulado en los lineamientos de operación.

Durante la ejecución de la obra existe la posibilidad de surgimiento de contingencias, las cuales deberán ser reportadas por el residente a la Dirección de Obras Públicas para su análisis.

Estas contingencias pueden ser de tres tipos:

a. Ajuste de Precios Unitarios

Una vez realizada la firma del contrato e iniciada la ejecución de la obra, es posible que existan modificaciones a las proyecciones realizadas por la Dirección de Licitaciones y Precios Unitarios derivadas de cambios en los precios de los materiales requeridos.

Esto se realiza a causa de la disparidad temporal entre el periodo en el cual se presenta la solicitud presupuestal, y la aprobación de la misma por parte de la UPCP, situación que se presenta a su vez por modificaciones en las características y costos de los materiales necesarios.

Esta situación también se origina ante modificaciones en los índices de precios, lo que implica un reajuste de las tablas escalatorias.

Una vez actualizados los gastos del proyecto se remite nuevamente a la Dirección de Obras Públicas y al Departamento de Infraestructura Vial de SECODUVI para su revisión. Una vez aprobada la actualización de precios se remite el expediente técnico del proyecto a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios de SECODUVI para realizar las modificaciones pertinentes al contrato.

b. Existencia de Precios Extraordinarios.

La existencia de precios extraordinarios depende enteramente de las condiciones particulares que sucedan durante la ejecución, las cuales no son contempladas por el contratista y por ende no estipuladas en el contrato, por lo cual es requerida una modificación al contrato en el cual se anexen estos costos adicionales.

Un ejemplo de ello, es el cambio en las características de los materiales empleados o la presencia de condiciones de obra distintas a las establecidas, etc.

En el caso de que se incurra en precios extraordinarios será necesaria una revisión de la solicitud y de la tabla de precios establecida por la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios para verificar su pertinencia.

c. Prórroga de ejecución.

La solicitud de prórroga en el calendario de ejecución puede deberse a diversos factores tanto internos como externos al contratista y a la Unidad Responsable.

De acuerdo a lo reportado por los operadores de la Dirección de Obras Públicas y el Departamento de Infraestructura Vial, la principal causa del retraso en la ejecución de las obras responde a causas de índole social, al manifestar la población su inconformidad con las obras, principalmente derivado de los derechos de vía.

Otra situación que desemboca en esta problemática es la suspensión temporal de la obra por mandato de los órganos superiores o por la presencia de situaciones de emergencia, como es el caso de desastres naturales o cambios climatológicos.

En caso de incurrir en cualquiera de estas tres contingencias, se deberá realizar la solicitud correspondiente para la modificación del contrato, dicha solicitud puede ser realizada por el contratista, el residente de obra, el director de Obras Públicas o el Secretario de Obras según sea el caso de detección de la problemática. La solicitud se canaliza a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios de SECODUVI y se remite al área correspondiente para su revisión y análisis.

El caso es remitido a la Contraloría del Ejecutivo para su aprobación y, en caso de ser aprobado, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios realiza las modificaciones correspondientes por lo que se procede a la firma del contrato/convenio modificatorio, subsanando estas contingencias. En caso de no aprobarse, se procede de acuerdo a las condiciones establecidas en el contrato.

En caso de realizarse modificaciones al contrato, se notifica a la UPCP y a la SPF las modificaciones pertinentes de acuerdo a lo establecido en la normativa.

De manera paralela al seguimiento realizado por el residente, el Despacho del Secretario participa en la supervisión de los proyectos de obra ya sea con visita de campo o por comunicación constante que permite una toma de decisiones más rápida y eficiente. Sin embargo, esta práctica no cuenta con un soporte documental que valide su realización y accionar.

Dentro de sus responsabilidades, los encargados del Departamento de Infraestructura Vial, la Dirección de Obras Públicas, y el Secretario de Obras realizan visitas aleatorias a los sitios de obras para comprobar los avances efectuados y poder contrastarlo con la bitácora semanal que reportan los residentes.

A partir de la información recopilada en la bitácora y en las estimaciones de pago, la Dirección Administrativa realiza la captura mensual de los avances financieros en el SIIF.

En cumplimiento con lo establecido en los lineamientos de operación, se realiza el reporte trimestral de avances a la UPCP a través del SRFT. Este reporte trimestral consta de un resumen esquematizado de los avances físicos y financieros que se realizan entre el Departamento de Infraestructura Vial y la Dirección Administrativa de SECODUVI.

De igual manera se genera un reporte al cierre del ejercicio con los avances en el ejercicio de los recursos y el progreso de la obra. En caso de que la obra sea multianual se deberán entregar los reportes de avance financiero trimestral y

cuando se concluya la obra se deberá indicar que dicho proyecto corresponde a un ejercicio anterior.

7. Cierre de obra

Una vez cumplido el plazo de ejecución establecido el contratista, deberá de hacer entrega de la obra finalizada a la SECODUVI, para lo cual se elaboran y firman los siguientes documentos:

- Acta entrega-recepción de obra
- Extinción de responsabilidades
- Fianza de vicios ocultos
- Finiquito de obra

Al firmar dichos documentos, se solicita al Departamento de Contabilidad y Finanzas de la SPF, generar la orden de pago al contratista con lo que se da fin a las obligaciones del contratista de igual manera se notifica a la Contraloría del Ejecutivo el fin del proyecto.

Posteriormente, la dependencia hace entrega de la obra al beneficiario y se realiza una segunda acta de entrega-recepción, de acuerdo a las características de la obra, la entrega puede realizarse en un acto público.

Posterior a la entrega de obra, la Unidad Responsable cuenta con la responsabilidad de realizar el seguimiento del uso de las obras para observar la posible presencia de vicios ocultos.

Para realizar este seguimiento, la Unidad Responsable cuenta con un periodo de un año para realizar la supervisión de fallas en las obras y notificar al contratista para subsanarlas. En este periodo de tiempo, cualquier falla o modificación a la obra sigue siendo responsabilidad del contratista.

Una vez entregada la obra, se realiza una revisión sobre el ejercicio de los recursos para determinar si estos fueron empleados en su totalidad o, en su defecto, realizar la devolución a la TESOFE de aquellos recursos no ejercidos o comprometidos.

Para poder realizar dicho procedimiento, la Dirección Administrativa solicita a la SPF la apertura de una línea de captura, la cual es reenviada a la TESOFE. Una vez apertura da la línea de captura la Dirección de Tesorería de la SPF realiza la devolución de recursos a la TESOFE.

Los operadores reportaron que suelen ocurrir retrasos en la devolución de recursos no ejercidos a casusa de que existen demoras en la apertura de la línea de captura por parte de la TESOFE, puesto que este procedimiento se realiza en menos de tres días hábiles.

8. Transparencia y rendición de cuentas

Para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia que marca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, la Contraloría del Ejecutivo solicita a la dependencia que presente trimestralmente la información de transparencia conforme a la normatividad vigente.

Para poder cumplir con estas obligaciones se forma un comité conformado por los titulares de cada una de las direcciones y departamentos estratégicos de SECODUVI, este comité será el encargado de verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Durante la sesión de instalación del comité se realiza el nombramiento de un responsable o titular del mismo, al mismo tiempo cada integrante nombra a un miembro de su área que fungirá como enlace de la misma.

Este comité se renueva en cada administración. El que rige actualmente a la UR, su periodo de funciones es de 2017 a 2021 y el representante del comité es el jefe del Departamento de Estadística e Información Geográfica perteneciente a la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Una vez integrado el comité, la Contraloría del Ejecutivo realiza reuniones en las cuales se concilian las fracciones de la Ley con las cuales deberá cumplir la UR. Posterior a esto, se envían los formatos de llenado de información y los datos de acceso para los enlaces de cada área.

El comité hace llegar a cada enlace su respectivo usuario y contraseña para poder cargar los formatos en las Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y la Plataforma Estatal de Transparencia (IAIP). La carga de la información de transparencia se realiza de forma trimestral, por tanto, cada enlace recopila la información necesaria de su área para el llenado de los formatos y su posterior carga en las plataformas mencionadas y la página de SECODUVI.

Para el caso de PR, la información física y financiera deberá subirse de igual manera en el SRFT como evidencia de la operación del Programa y del buen ejercicio de los recursos. Para ello, la Dirección Administrativa es la encargada de concentrar esta información que se deriva del proceso de Seguimiento y Control.

Después de la carga de información en las plataformas, la Unidad de Transparencia verifica el cumplimiento de carga de información y realiza una sesión ordinaria en donde se verifica el porcentaje de avance de cada área en la presentación de la información.

En el caso de que se presente alguna solicitud de información a la Unidad Responsable, el comité realiza una sesión ordinaria de forma mensual en la cual se da revisión a las solicitudes de información realizadas por los ciudadanos.

9. Evaluación y seguimiento.

De acuerdo a la normativa, el Programa deberá someterse a distintas evaluaciones a lo largo de su tiempo de operación para verificar si el Programa es pertinente en cuanto a su objetivo y si su operación ha obtenido los resultados esperados,

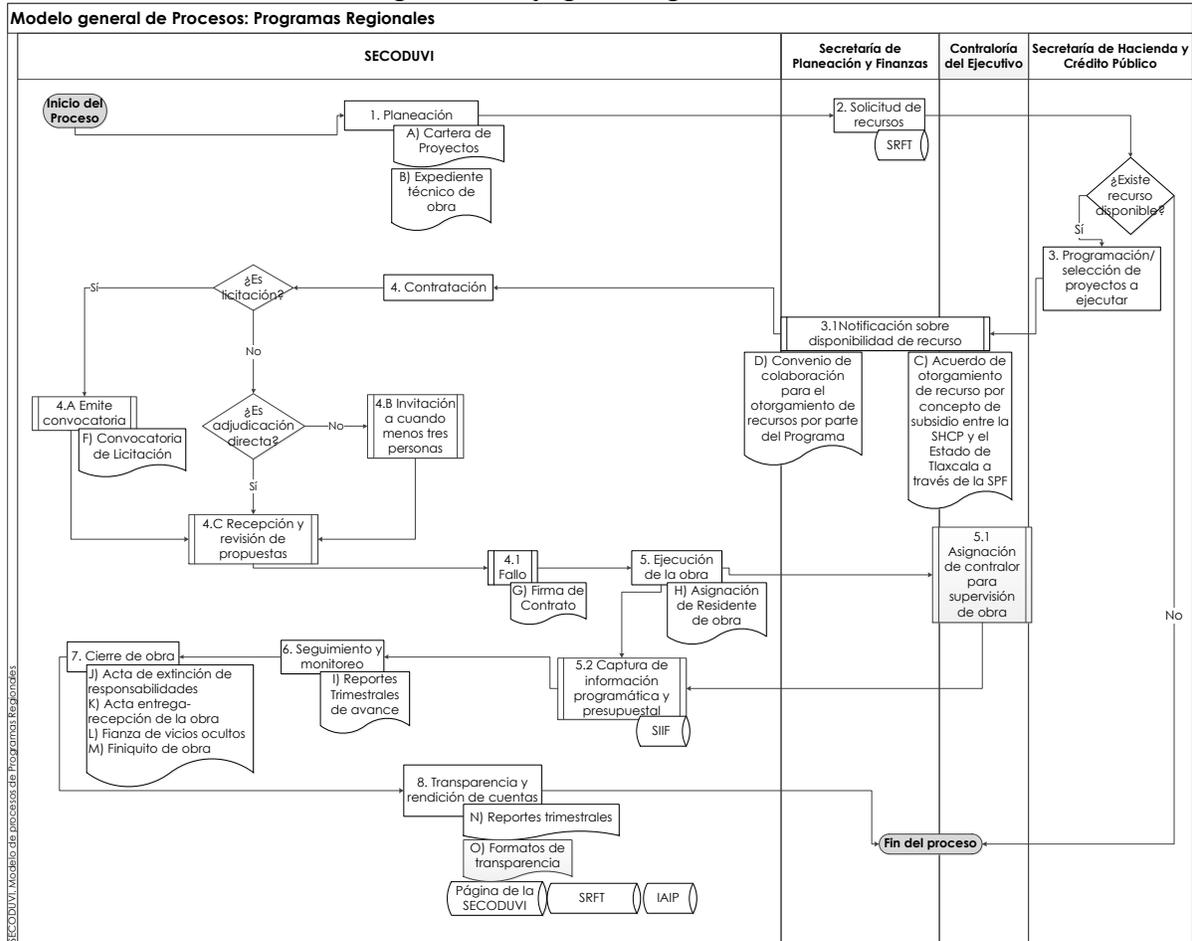
Por ello la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala, a través del PAE establecen los Programas que se someterán a evaluación. Este procedimiento es ajeno a SECODUVI, ya que este no puede determinar el tipo de evaluación que se realizará a sus programas.

El procedimiento que realiza la SECODUVI como instancia ejecutora del Programa durante este proceso es el seguimiento y monitoreo de los indicadores que se establecen en la MIR, a través de los cuales se observa el cumplimiento de las metas y objetivos planteados.

3.3 Flujograma general

La operación de Programas Regionales se realiza a través de ocho procesos principales, los cuales a su vez se integran en un macroproceso, cuatro procesos sustantivos y nueve procesos administrativos como se describirá en el apartado siguiente.

Figura 5. Flujograma general PR



Fuente: Elaboración propia con datos del Programa

Los Flujogramas pertenecientes a los cuatro procesos sustantivos se presentan en el anexo III de este documento.

3.4 Identificación de procesos

Para identificar los procesos del Programa se realizó la revisión de los convenios de colaboración que fungen como su principal normativa, así como de la información presente en la MIR y en el borrador del manual de procedimientos de la dependencia. Para definir la estructura de los mismos se utilizó la información recabada a partir del trabajo de campo realizado.

De acuerdo a lo analizado se observó que la dependencia identifica los procesos que realiza. Sin embargo, esta no cuenta con una documentación que

los formalice, lo anterior a raíz de una reestructura orgánica de la institución, así como de un manual de procedimientos en proceso de elaboración.

Es por ello que el equipo evaluador, a partir de la revisión documental y de campo, identificó y clasificó los procesos bajo los cuales operan los Programas Regionales. Para clasificar los distintos procesos del Programa se deben tener en consideración las siguientes definiciones (SFP, 2016):

Macroproceso: Agrupación de los principales procesos de una materia en particular. Los macroprocesos abarcan diferentes áreas de la dependencia o entidad.

Proceso Sustantivo: se relaciona directamente con las funciones sustantivas de la dependencia o entidad, es decir, con el cumplimiento de la misión y genera las características de producto/servicio que son apreciadas por los ciudadanos, el cliente o la sociedad.

Proceso Administrativo: es necesario para la gestión interna de la dependencia o entidad, pero no contribuye directamente con su razón de ser. Dentro de los procesos administrativos podemos distinguir:

- Procesos de apoyo o adjetivos. Proporcionan los recursos a los demás procesos según los requisitos de éstos.
- Procesos de gestión o estratégicos. Permiten definir y desplegar las estrategias y objetivos de la dependencia o entidad, estableciendo las bases para su correcto funcionamiento, ya que comunican y proveen información a los demás procesos para elaborar planes de mejora.

Los procesos administrativos tienen que ver principalmente con las materias establecidas en los Manuales Administrativos de Aplicación General (MAAG): recursos humanos; recursos materiales; recursos financieros; tecnologías de la información y comunicaciones; transparencia; adquisiciones; auditoría, y control interno.

A partir de estas definiciones se detectaron un macroproceso, cuatro procesos sustantivos y nueve procesos administrativos para el caso de Programas Regionales.

3.4.1 Macroproceso

Con base en la revisión documental y de campo realizada por el equipo evaluador, se identificó un macroproceso que a su vez corresponde al objetivo del Programa:

“Incrementar el capital físico y/o la capacidad productiva en las entidades federativas y los municipios”.

A partir de este macroproceso se definen las metas y objetivos del Programa, y se desarrollan los procesos y actividades necesarias para lograr el cumplimiento de los mismos.

3.4.2 Procesos sustantivos

Para poder definir los procesos sustantivos, se consideraron las actividades que realiza el Programa que van desde la Planeación de la cartera de proyectos hasta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En cada uno de los procesos sustantivos se identificaron las principales actividades y ejecutores que se requieren para ser llevados a cabo, de igual manera cada uno de estos procesos presenta un documento que valida su realización. Con base en lo anterior se identificaron los siguientes procesos sustantivos:

1. Planeación. La Planeación es el proceso inicial con el cual da inicio la operación del Programa, en él se conforma la cartera de proyectos sobre la cual operará la dependencia a lo largo del ejercicio, con el objetivo de ser el ejecutor de obras públicas que satisfagan las necesidades de la población tlaxcalteca.

Este proceso abarca desde la recepción de solicitudes de obras públicas hasta la firma de los convenios de colaboración para la ejecución del Programa. Los principales actores que intervienen en la planeación son el Despacho del Secretario, la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios por parte de SECODUVI, la Dirección de Proyectos de Inversión de la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos actores son los encargados de colaborar de manera conjunta para que al finalizar el proceso se obtengan los expedientes técnicos y el monto presupuestado de las obras que se ejecutarán con el recurso de Programas Regionales.

1.1 Elaboración del Programa Anual de Obra Pública/Cartera de Proyectos. En esta primera fase de la planeación se reciben solicitudes de obra pública por parte de los municipios del Estado, de las distintas dependencias a nivel estatal, así como de solicitudes realizadas a través de giras realizadas por el Gobernador. Estas

solicitudes se hacen llegar a SECODUVI a través del despacho del Secretario y la Dirección de Obras Públicas.

Posterior a ello, el Secretario cita a reunión a los Directores de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y al jefe del Departamento de Planeación y Coordinación de Programas para conformar la cartera de Proyectos de la dependencia, así como determinar en un primer momento las obras de mayor prioridad y cuáles serán necesarias realizar estudios de impacto ambiental y sus notas técnicas, principalmente de obras derivadas de giras.

1.2 Solicitud o elaboración de notas técnicas. Se encarga a la Dirección de Obras Públicas quien a través de sus distintos departamentos realiza la requisición de las notas técnicas de proyectos estratégicos, mientras que la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda realiza estudios de impacto ambiental necesarios para validar la factibilidad de las obras.

La elaboración de las notas técnicas se realiza en colaboración con la Dirección de Proyectos de Inversión de la Secretaría de Planeación y Finanzas. Derivado de esto se conforman los expedientes de obras que serán enviados a la SHCP para su aprobación y asignación presupuestaria.

La función principal de la Dirección de Proyectos de Inversión es cargar la cartera de proyectos al SFRT y de verificar que las notas técnicas cuenten con los elementos necesarios para poder realizar la solicitud de recursos.

1.3 Selección de proyectos a ejecutar. La SHCP es la encargada de determinar la disponibilidad de recursos para Proyectos de Desarrollo Regional y de la asignación de recursos por proyectos, esta asignación no cuenta con una calendarización establecida, por lo que la dependencia deberá adecuar su calendario de actividades a las fechas en las cuales se notifique la asignación de recursos.

En caso de que exista disponibilidad de recursos para la ejecución del Programa, se realiza la notificación a la SPF, que es la encargada de gestionar los recursos asignados al Programa y de dar notificación a la SECODUVI sobre la asignación presupuestaria a proyectos. El presupuesto se asigna a proyectos específicos, por tanto, no es de libre disposición.

Como productos de este proceso se tienen los convenios de colaboración que firman la SHCP y el Estado de Tlaxcala, y el que firman la SPF y la SECODUVI, así como los lineamientos de operación que emite la Federación.

Cabe señalar que los convenios de colaboración se firmarán siempre que exista la disponibilidad de recursos, es decir, se pueden realizar varias asignaciones

durante el ejercicio, y en cada una es necesario firmar los convenios de colaboración.

2. Licitación. El proceso de licitación es donde se determina a los ejecutores de los proyectos de obra asignados al Programa, particularmente es el proceso mejor estructurado y documentado de la dependencia, de acuerdo a la información examinada.

Su principal actor es la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios. Sin embargo, la Dirección de Obras Públicas y el departamento de Planeación y Coordinación de Programas tienen participación en el proceso en el papel de supervisores del proceso de licitación. Al finalizar este proceso se obtendrán los contratos de obra con los cuales se podrá iniciar la ejecución de las obras.

2.1 Selección de tipo de adjudicación. Como primera actividad o procedimiento en el proceso de Licitación, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios determina el tipo de adjudicación al cual se someterán las obras (Licitación pública, Invitación a cuando menos tres personas, Adjudicación directa), de acuerdo al tipo que se tendrán sus procedimientos particulares. Sin embargo, en cualquiera de los casos, los procedimientos se entrelazan en la emisión de fallo.

En caso de que se realice la licitación por invitación a cuando menos tres personas, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios revisa y selecciona a tres concursantes de su cartera de proveedores para realizar el proceso.

Para el caso en que se realice el proceso por adjudicación directa, la Dirección de Licitaciones determina el proveedor al que se dará notificación para hacer entrega de su propuesta económica, en caso de ser aprobada dicha propuesta se publicará en el portal de Compranet y se procede a la recepción de anticipo en caso de ser solicitado por el contratista.

En el caso de decidirse el proceso por licitación pública se emitirá una convocatoria de licitación en el portal de Compranet y en el Diario Oficial de la Federación al tratarse de recursos federales.

En cualquiera de los tres casos se realizará una visita al sitio de obras para que los concursantes puedan elaborar sus propuestas técnicas y económicas.

2.3 Recepción-revisión de propuestas técnicas y económicas. Posteriormente a la visita al sitio de obra, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios

recibirá en acto público las propuestas técnicas y socioeconómicas de los concursantes y procederá a su revisión para determinar al ganador de la licitación (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas) o validar de satisfactoria la propuesta recibida (adjudicación directa).

2.4 Fallo y firma de contrato. Tras la revisión de las propuestas, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios anuncia en acto público al ejecutor de cada una de las obras sometidas a concurso. Una vez determinado al contratista de la obra, se realiza el procedimiento de recepción de anticipo de ser solicitado por el contratista, tras lo cual se procede a la formalización del contrato de ejecución de obra.

3. Ejecución. La ejecución de la obra representa el proceso central del Programa, al plasmarse de manera física, el cumplimiento de las metas y objetivos. Este proceso comienza con la captura de la información programática por parte de la Dirección Administrativa de SECODUVI y la asignación del residente de obra por parte de la Dirección de Obras Públicas y el Departamento de Infraestructura Vial.

La Dirección de Obras Públicas es el actor principal de este proceso, al ser la encargada de la designación de residente, de observar y reportar el avance físico y la principal intermediaria entre los demás operadores y el contratista.

Posteriormente, la Dirección Administrativa se encarga del monitoreo financiero y de la parte programática del Programa, a su vez es intermediaria entre la dependencia y la SPF en lo referente a las gestiones de pago al contratista.

3.1 Elaboración de Reporte Físico. Durante la ejecución de la obra, el residente de obra hace entrega de una bitácora de forma semanal, en la cual se reporta el avance físico del proyecto y el cumplimiento de este conforme a lo establecido en el contrato, a partir de esta entrega se realiza la solicitud de pago al contratista conforme a los tiempos establecidos en el contrato.

El pago es realizado por la Dirección de Tesorería de la SPF, quien notifica a la Unidad Responsable la realización del pago.

3.2 Elaboración de Reporte Financiero. La Dirección Administrativa realiza las gestiones para el pago al contratista de acuerdo a lo reportado por la Dirección de Obras Públicas y el calendario de obras, este procedimiento se realiza en conjunto con la SPF puesto que es la instancia que cuenta con el manejo del recurso presupuestario, a partir de las órdenes de pago emitidas se realiza trimestral un reporte de avance que es cargado en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT).

3.3 Cierre de obra. Al cumplirse el plazo estipulado, y en caso de no existir externalidades, el contratista hace entrega de la obra terminada con lo cual se realiza la firma del acta entrega-recepción, la fianza de vicios ocultos, la estimación de finiquito de obra y el acta de extinción de responsabilidades, documentos con los cuales la dependencia declara entera satisfacción con el contratista.

Posterior a la recepción de obra, la dependencia hace entrega de la misma al beneficiario con lo cual se firma una segunda acta de entrega-recepción y se realizan las gestiones para el último pago al contratista por parte de la Dirección de Tesorería de la SPF.

4. Transparencia y rendición de cuentas. En cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la Dirección Administrativa recopila la información sobre la ejecución del Programa en los reportes trimestrales los cuales son cargados en el Sistema de Recursos Federales Transferidos y en la página de la SECODUVI.

También se presenta la información del Programa como parte de la cuenta pública de la UR, para lo cual es necesario el llenado de formatos de información que brinda la Contraloría del Ejecutivo y su posterior carga en las plataformas nacional y estatal de transparencia, la página de la SECODUVI y el SRFT.

Dentro de este proceso se integra la evaluación al Programa y el seguimiento a los indicadores de la MIR.

3.4.3 Procesos administrativos

Los procesos administrativos son aquellas actividades de gestión que complementan la ejecución de los procesos sustantivos, permiten la operación y transparencia de los recursos asignados al Programa. Los principales insumos que utilizan esta clasificación de procesos son los recursos materiales y técnicos en conjunto con los recursos humanos. Dentro de la operación de Programas Regionales se identificaron los siguientes procesos administrativos:

1. Captura en el Sistema Integral de Información Financiera. Durante la ejecución de la obra, se emplea el SIF para realizar la captura programática del Programa, de la cual surge la MIR. Igualmente, se utiliza el sistema para realizar la solicitud de apertura de una línea de captura en los casos en los cuales no se hayan ejercido o comprometido en su totalidad el presupuesto asignado.

También se emplea el sistema para capturar la alineación del Programa, así como realizar la captura de los avances financieros de manera mensual, con lo cual se lleva un seguimiento adecuado de los recursos.

Este sistema es empleado por el Estado y de acuerdo a lo concertado, presupone una herramienta que facilita la definición y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa.

2. Captura en el Sistema de Recursos Federales Transferidos. Puesto que el origen del recurso de Programas Regionales es de carácter federal, se debe reportar el avance en el ejercicio de los mismos de manera trimestral, de acuerdo a lo establecido en los convenios de colaboración con los que cuenta el Programa.

De igual manera se emplea el SRFT para la carga de la cartera de proyectos que se buscará financiar con recursos de Programas Regionales.

Este sistema es empleado tanto por la Unidad Responsable como por la Dirección de Proyectos de Inversión durante la operación del Programa. En un primer momento se emplea para realizar la captura de la cartera de proyectos y de los expedientes técnicos correspondientes.

El segundo momento en el que se emplea esta plataforma es durante el reporte de avances trimestrales que realiza la Dirección Administrativa de SECODUVI.

3. Solicitud de orden de pago. La solicitud de orden de pago es parte de las responsabilidades de la Dirección Administrativa al ser el enlace de la Unidad Responsable con la Secretaría de Planeación y Finanzas, la cual realiza la gestión del presupuesto del Programa, estas solicitudes se realizan posteriormente a la firma de contrato con el contratista y se realizan conforme al calendario marcado en el mismo, las solicitudes de pago pueden verse modificadas en tiempo y forma en caso de existir modificaciones al contrato ante el surgimiento de contingencias.

Una vez realizados los pagos a contratista, la Dirección de Tesorería realiza el registro contable de la operación, mientras que la Dirección Administrativa realiza la captura mensual en el SIIF.

4. Asignación de residente de obra. Previo al inicio de las labores de ejecución de la obra, el expediente y contrato de la misma, se canaliza a la Dirección de Obras Públicas quien, a través del departamento correspondiente, asigna a un residente encargado de la supervisión y monitoreo en el sitio de obra. Este encargado tiene la función de reportar los avances físicos de la ejecución y las posibles contingencias que pudieran surgir.

Paralelamente, la Contraloría del Ejecutivo asigna un contratador que auxilie a la supervisión durante la ejecución de las obras.

Los reportes de avance se realizan por medio de una bitácora en formato electrónico al provenir el recurso de fondos federales, en ella deberá describirse todos los sucesos acontecidos durante la ejecución, desde avances físicos, retrasos de obra, incidentes, solicitudes o requisiciones del contratista, revisión y validación de solicitud de pago, notificación ante salvedades en la solicitud de pago, y demás funciones que le competa.

5. Envío de información. Durante el análisis de información, se identificó que la Unidad Responsable de la operación del Programa es la Dirección de Obras Públicas, la cual tiene participación en la mayoría de los procesos del Programa.

Dentro de las actividades operativas del Programa se encuentra el constante envío de información entre los distintos operadores, ya sea para validación de las actividades realizadas, como en la continuidad de los procesos.

Ejemplo de esta situación se presenta en la conformación de la cartera de proyectos, la actualización de expedientes técnicos, y la constitución de los reportes de avance de obra.

De acuerdo a lo mencionado por los operadores del Programa, el sistema de comunicación al interior de la Unidad Responsable es bueno y suficiente para el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa.

Con respecto a la comunicación con la SPF, se reportó una comunicación eficaz, que podría ser más eficiente en la resolución de problemáticas. Ambas instancias hicieron mención que existe una comunicación poco eficiente con la SHCP, puesto que esta instancia tiende a dar respuesta de manera tardía a las solicitudes realizadas que, en diversas situaciones, provocan retrasos en el desarrollo de actividades.

6. Actualización de Precios Unitarios. Durante la ejecución de obras es posible que existan modificaciones a los precios reales de los insumos requeridos por el contratista.

Si se presenta el caso, el contratista solicita una actualización de precios a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, quien valora la solicitud y realiza un análisis de mercado para determinar si es procedente la solicitud. En caso de ser procedente se aplican las modificaciones pertinentes.

7. Precios extraordinarios. Durante la ejecución de la obra se puede dar el caso en que el contratista incurra en precios extraordinarios, es decir, modificaciones en el costo del servicio derivado de situaciones y recursos no establecidos en el contrato, como puede ser la edificación de infraestructura adicional, la reparación de daños, la modificación en las especificaciones del terreno sobre el cual se edificará la obra, etc.

Derivado de esto se hace llegar el caso a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios a través del residente de obra para la modificación y firma de un nuevo contrato donde se encuentren considerados las situaciones antes mencionadas.

Estas modificaciones en los costos solo se podrán realizar hasta por un 25 por ciento del costo de la obra, previa autorización de la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios y de la Contraloría del Ejecutivo. En caso de proceder la solicitud, las modificaciones deberán reportarse a la SPF y a la UPCP de acuerdo a lo establecido en la normativa.

8. Extensión de tiempo. Similarmente al caso de precios extraordinarios, es posible que se presente una solicitud de extensión de tiempo para culminar la obra por diversas situaciones, originadas principalmente por problemas de índole social como es el caso del Derecho de Vía.

El caso se remite a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios para su valoración, posterior a esto se remite el caso a la Contraloría del Ejecutivo para su aprobación. En caso de ser aprobada la extensión de tiempo se realiza y firma un contrato modificadorio donde quede estipulado el nuevo plazo de entrega de la obra y se notifica a la SPF y a la UPCP dicha modificación.

9. Devolución de recursos. Una vez culminada la obra y conforme a los reportes trimestrales, puede presentarse la situación en que no se ejerza en su totalidad los recursos destinado a los proyectos de obra, ante esta situación, y de acuerdo a la normativa se deberá reintegrar a la TESOFE los recursos no ejercidos o comprometidos.

Para realizar esta devolución la Dirección Administrativa deberá solicitar a la SPF la apertura de una línea de captura para el reintegro de recursos no ejercidos o comprometidos.

Este reintegro deberá verse reflejado en los reportes trimestrales y en el reporte de cierre de ejercicio que realiza la Dirección Administrativa.

3.5 Consolidación operativa del Programa

Como parte de la evaluación de procesos a Programas Regionales se realizó un análisis global de la consolidación operativa del Programa tomando como referencia el modelo propuesto en los TdR elaborados por la DTED para el PAE 2019 del Estado de Tlaxcala.

Para poder valorar la consolidación operativa de PR se tomaron en cuenta cinco criterios:

1. Existen documentos que normen los procesos
2. Es del conocimiento de los operadores los procesos documentados
3. Existe una estandarización de los procesos
4. Existe monitoreo de indicadores de gestión
5. Existen mecanismos para la implementación de mejoras

Para la valoración se utilizaron tres criterios y a cada uno se le asignó un valor numérico, si el programa cumple completamente con el criterio se le asigna un valor de 1; si cumple parcialmente con el criterio se le asigna un valor de 0.5 y; si no cumple con el criterio se le asigna un valor de 0.

Para determinar la calificación final se realiza la sumatoria de todos los criterios en donde 1 es el valor más bajo posible, lo que indicaría un bajo nivel de consolidación operativa; y 5 como el valor más alto posible que indica un alto nivel de consolidación operativa. En el anexo 4 se presenta de forma resumida la evaluación a la consolidación operativa del Programa.

- Existen documentos que normen los procesos

PR no cuenta con lineamientos de operación que normen sus procesos, los únicos documentos que norman de forma parcial los procesos del Programa son los dos convenios de colaboración que se firman posteriormente a la asignación de recursos.

Sin embargo, existen procesos que no se encuentran contemplados en estos documentos, a esto se agrega un manual de procedimientos que se encuentra en proceso de elaboración, por ello se cumple parcialmente con el criterio establecido.

- Es del conocimiento de los operadores los procesos documentados

De manera general, los operadores conocen las actividades desempeñadas para la operación del Programa. Sin embargo, de acuerdo a lo comentado por los operadores durante el trabajo de campo, existen contradicciones en cuanto a la

responsabilidad de las actividades realizadas. Esto puede ser consecuencia de la reestructura orgánica que sufre la dependencia, pese a ello se otorga una calificación de 0.5 a este criterio.

- Existe una estandarización de los procesos

La Unidad Responsable del Programa cuenta con una estandarización de los procesos que ejecuta pese a la reestructura organizacional que enfrenta, esto ha permitido poder operar el Programa y cumplir con las metas y objetivos planteados, puesto que el proceso de Planeación ha sido el único afectado por esta situación y, sin embargo, cumple con su propósito.

- Existe monitoreo de indicadores de gestión

El sistema SIIF que utiliza la UR permite la formulación y seguimiento de indicadores de gestión, así como el monitoreo del cumplimiento de las metas y objetivos planteados.

- Existen mecanismos para la implementación de mejoras

Pese a su corto tiempo de operación por parte de SECODUVI, el Programa refleja mejoras operativas en comparación al ejercicio previo, producto de la implementación de mejoras.

4. Hallazgos y resultados

La evaluación en materia de procesos para Programas Regionales se efectuó dentro del marco establecido en los TdR de la Evaluación de Procesos y del Programa Anual de Evaluación del Estado de Tlaxcala 2019, ambos publicado por la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF).

De acuerdo al trabajo de campo y el análisis de gabinete realizado por el equipo evaluador, se describen los siguientes hallazgos y resultados, derivados de la evaluación de procesos a Programas Regionales.

La presente sección se compone de dos apartados principales, en el primero se realizará descripción de los principales hallazgos del Programa. Posteriormente se realizará la descripción de los principales resultados obtenidos en la evaluación de procesos a los Programas Regionales y el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas detectados.

4.1 Hallazgos

Durante el desarrollo de la evaluación de procesos, el equipo evaluador identificó los principales procesos y actividades desarrollados por la Unidad Responsable para operar los Programas Regionales, dentro del análisis de gabinete se lograron identificar los siguientes hallazgos:

- **El Programa no cuenta con lineamientos de operación que normen sus procesos.**

Programas Regionales carece de lineamientos de operación que normen su operación, los únicos documentos que dispone la Unidad Responsable son los convenios de colaboración que se celebran ante la asignación de recurso como normativa.

Sin embargo, dentro de las mismas no se encuentran contemplados los procesos de Planeación y Licitación, lo cual deja a responsabilidad de la Unidad Responsable normar dichos procesos.

La normativa establecida resulta insuficiente para normar los procesos operativos, a esto se añade la ausencia de un manual de procedimientos, el cual se encuentra en calidad de borrador a causa de poca colaboración al interior de la UR para poder integrarlo.

- **La asignación presupuestal al Programa es fortuita.**

Derivado del desconocimiento de los criterios de selección de proyectos empleados por la UPCP, los operadores del Programa desconocen el momento en que se dará notificación de disponibilidad de recursos, hecho que complejiza la calendarización de actividades.

Igualmente se desconoce el número de asignaciones que tendrá el Programa, lo que genera constantes modificaciones a los calendarios de trabajo puesto que las obras aprobadas para su ejecución con fondos del Programa pueden ejecutarse de forma multianual.

Otra situación mencionada por la Unidad Responsable, es la posibilidad de que se presupuesten proyectos correspondientes a ejercicios anteriores, lo cual dificulta la ejecución de los proyectos. Esta situación ocurre a pesar de que en el Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala se publique la cartera de proyectos a financiar con fondos del Programa.

A causa de la asignación fortuita de los recursos, los calendarios de operación del Programa se construyen a partir de la notificación de disponibilidad de recursos y la firma de los convenios de colaboración.

- **Los recursos asignados al Programa no son de libre disposición**

Dentro de las particularidades presentes en el Ramo 23, se encuentra que diversos Fondos y Programas asignan recursos de libre disposición que permitan subsanar las necesidades de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Sin embargo, Programas Regionales no cuentan con esta particularidad, puesto que la asignación presupuestaria que se realice estará vinculada a proyectos de obra pública establecidos.

- **La Unidad Responsable del Programa emplea los lineamientos de operación de Programas similares como normativa.**

Durante la realización del trabajo de campo se observó que la UR emplea los lineamientos de operación de otros programas, como Proyectos de Desarrollo Regional, para normar los procesos de PR.

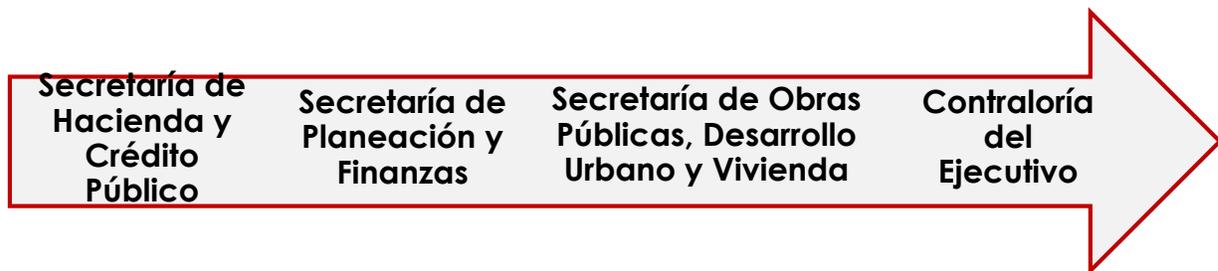
Esto es incorrecto, porque aunque existan programas que operen de forma similar, los objetivos que persiguen son distintos y cada uno cuenta con características propias.

Ante esta situación se evidencia la necesidad de formular unos lineamientos de operación para el Programa a nivel estatal.

- **El Programa cuenta con cuatro instancias involucradas en su operación.**

Durante el análisis de campo y gabinete se identificaron tres entes participes en la operación de Programas Regionales:

Figura 6. Instancias participes en la operación de Programas Regionales



Fuente: Elaboración propia

Dentro de la SHCP solo se detectó a la Unidad de Política y Control Presupuestario como actor de la operación del Programa durante la planeación y selección de proyectos. Sin embargo, se desconoce si existen otras áreas interventoras.

En cuanto a la SPF se identificaron cuatro áreas que intervienen, las cuales son:

- 1) Dirección de Contabilidad
- 2) Dirección de Presupuesto
- 3) Dirección de Tesorería en actividades relacionadas a la gestión y administración de los recursos presupuestales del Programa.
- 4) Dirección de Proyectos de Inversión

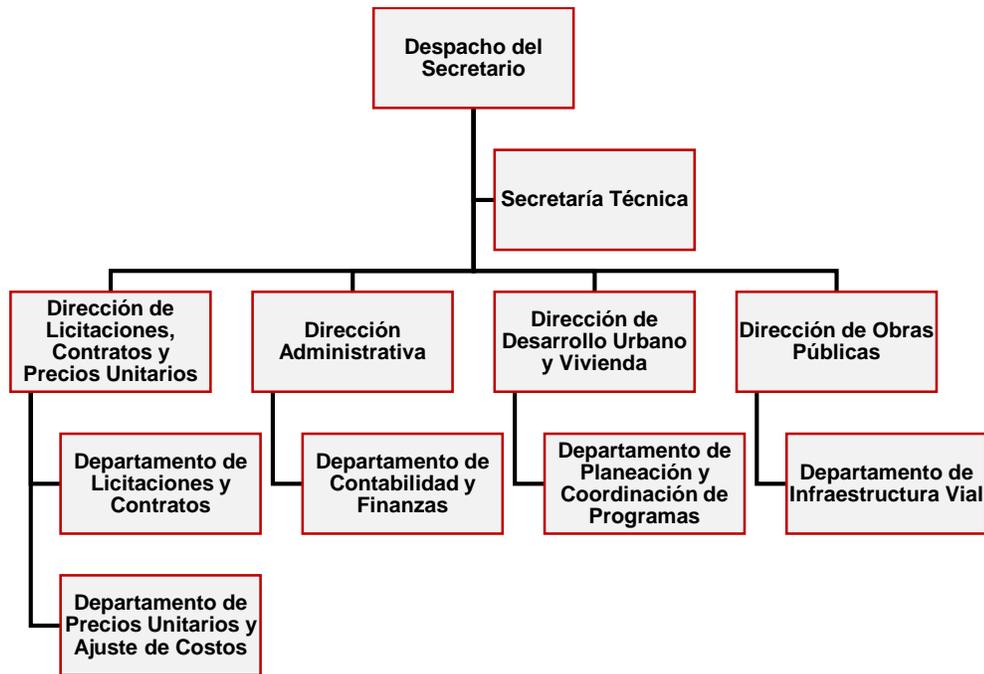
Dentro de esta estructura, la SHCP es la encargada de realizar la selección de los proyectos a ejecutar, pero se desconocen sus actividades y áreas participantes en este proceso.

Por su parte, la SPF participa en el manejo de los recursos destinados al Programa y en la conformación de la cartera de proyectos a enviar.

También se detectó la participación de la Contraloría del Ejecutivo dentro de varios de los procesos, en actividades encaminadas a la supervisión y el acompañamiento principalmente en la supervisión de obras y en la aprobación de modificaciones a los contratos de obra.

Sin embargo, la instancia ejecutora del Programa es la SECODUVI a través de sus cuatro direcciones tal como se representa en el siguiente organigrama:

Figura 7. Áreas que operan Programas Regionales



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama de la SECODUVI

De acuerdo a lo observado, la relación entre las tres instancias permite llevar a cabo las actividades operativas del Programa, particularmente se detectó un gran canal de comunicación entre SECODUVI y la SPF, quienes están en constante comunicación a causa de la administración de los recursos asignados.

También se observaron deficiencias en la comunicación con la UPCP, puesto que los operadores hicieron mención de tiempos de respuesta a solicitudes demasiado altos y tiempos de resolución demasiado cortos, situación que merma la capacidad operativa del Programa.

- **Los recursos asignados al Programa no son administrados directamente por la Unidad Responsable**

De acuerdo a lo reportado en el trabajo de campo, la Unidad Responsable del Programa no cuenta con un manejo propio de los recursos que se asignan para PR, si no que la SPF funge como intermediaria y administradora de los recursos.

Es decir, la SPF es la encargada de aperturar y manejar la cuenta específica del Programa, así como de administrar los pagos que se realizan al contratista de la obra, previa solicitud de la Unidad Responsable.

En su papel de intermediaria, la SPF es el contacto entre la UR y la UPCP, esto se puede apreciar en la notificación de disponibilidad de recursos, la carga de la cartera de proyectos y el reporte de los avances de obra y notificación de contingencias a la UPCP, actividades que realiza la SPF.

- **La Unidad Responsable del Programa se encuentra en un proceso de reestructura organizacional.**

De acuerdo a la información recopilada durante el trabajo y el cotejo con la información proporcionada por la Unidad Responsable, se observó que la Secretaría Técnica fue “congelada”, es decir, que realizaron su suspensión ante un recorte presupuestario que impidió a la dependencia poder cubrir los gastos del área.

Esta situación ocasionó que se asignará a un nuevo responsable del área que fungiera como representante de la misma sin tener plenamente el nombramiento y las funciones competentes. Dicha responsabilidad recayó sobre la Dirección de Obras Públicas, como medida temporal, mientras la UR diseñaba una estrategia para reestructurar la Secretaría Técnica.

Operativamente, la Secretaría Técnica no desapareció, puesto que sigue en operación, el proceso de “congelamiento” provoca que no existan recursos para cubrir el salario de un director o responsable del área, por ello se optó por integrarla a una de las direcciones existentes en calidad de departamento.

Paralelamente, los operadores comentaron que para poder cubrir las necesidades de la UR es preciso definir a cabalidad la nueva estructura orgánica, haciendo alusión a la necesidad de creación de áreas especializadas.

Como medida de solución, la Unidad Responsable ha comenzado un proceso de reestructura organizacional que implica el establecimiento de la Secretaría Técnica como un departamento anexo a la Dirección de Obras Públicas, en lugar de un área independiente como lo marca el organigrama de la dependencia.

Este proceso, sin embargo, no es posible culminarlo en el corto plazo, si no que conlleva una serie de procedimientos de mediano plazo hasta su conclusión, de acuerdo a lo mencionado por la Unidad Responsable, debido a las

modificaciones que se deberán efectuar el manual de organización, el organigrama y las implicaciones jurídicas que conllevan esta acción.

- **El manual de procedimientos de la dependencia se encuentra en calidad de borrador**

Dentro de la documentación presentada por la Unidad Responsable se identificó el manual de procedimientos de la dependencia, el cual se encontraba en proceso de validación por parte de la Contraloría del Ejecutivo.

Sin embargo, el documento presentado se encuentra en calidad de borrador, dado que solo contiene los procesos de dos de las cuatro direcciones de la dependencia, además de que el apartado perteneciente al Departamento Jurídico se encuentra incompleto.

Las secciones que describen los procedimientos que realizan las Direcciones de Obras Públicas y, Desarrollo Urbano y Vivienda se encuentran ausentes en el manual de procedimientos, siendo que estas dos áreas componen el 70% de la operatividad del Programa.

Esta situación se presenta por causa de una ausencia de la información referente a las áreas restantes, según lo mencionado por los operadores, lo que impide la integración final del documento.

Dentro de esta situación surge un nuevo obstáculo en la integración formal de todas las áreas, esto genera que, pese a que se cumpla con la finalización del documento, los cambios en la estructura orgánica de la dependencia, impide que se someta a validación.

Para que el manual refleje la realidad de los procedimientos desempeñados por cada una de las áreas, es necesario que este integre las nuevas atribuciones de la Secretaría Técnica como parte de la Dirección de Obras Públicas.

El proceso de reestructura de esta Secretaría Técnica tardará aproximadamente tres años, por tanto, la finalización del manual de procedimientos se podrá realizar posteriormente a la nueva estructura orgánica de la dependencia.

- **Existe una demanda de personal especializado en áreas estratégicas de la dependencia ejecutora del Programa.**

Derivado de la reestructura organizacional que presenta la dependencia, los operadores comentaron la necesidad de personal especializado en áreas estratégicas que permitan optimizar las actividades realizadas.

Esta situación se presenta durante la etapa de Planeación, a causa de una reestructura organizacional no definida de la UR. Se identificó que existen áreas que realizan actividades que exceden sus facultades y capacidad operativa, y para las cuales se requiere cierto grado de capacitación y expertise.

Los operadores del Programa sugieren la creación de nuevas áreas especializadas al interior de cada una de las direcciones que permitan cubrir las necesidades propias de cada una de ellas. Sin embargo, dadas las capacidades limitadas de infraestructura y presupuesto, no es factible la contratación de nuevo personal.

- **La comunicación entre los distintos operadores del Programa es eficiente.**

De acuerdo al análisis realizado, se observó que la comunicación entre las diferentes áreas es adecuada para el desarrollo de los procesos, lo que agiliza los tiempos de operación en lo referente a actividades administrativas.

De igual forma, la buena comunicación entre los distintos operadores del Programa permite agilizar el desarrollo de los procesos, mantener la continuidad de los mismos y la resolución adecuada de posibles contingencias.

Sin embargo, se reportó que la comunicación con la SHCP, puede presentar deficiencias en cuanto a la atención a solicitudes.

- **Los Sistemas de Información empleados por la Unidad Responsable facilitan la operatividad del Programa.**

El Programa cuenta con un sistema de monitoreo de indicadores, el cual es el SIIF, el cual se emplea en el Estado de Tlaxcala a manera de sistema interno. Este sistema posibilita la captura simplificada de la información referente a los Programas y Proyectos que opera la Unidad Responsable.

El SIIF ha permitido a los operadores poder establecer adecuadamente metas y objetivos para el Programa, al mismo tiempo que les permite la construcción y monitoreo de indicadores y la construcción de una Matriz de Indicadores de Resultados.

Para la operación del Programa también se utiliza el SRFT, el cual permite la comunicación entre la Unidad Responsable y la SHCP. A través de este sistema se realiza la carga de la cartera de proyectos y la solicitud de recursos, posteriormente se emplea para hacer llegar los reportes trimestrales de avance del Programa conforme a lo establecido en la normativa del Programa.

- **El Programa cuenta con una MIR a nivel estatal, así como con alineación al PND, PED y ODS, e información programática clave.**

Un aspecto observado es la falta de una MIR federal que funja como punto de partida del Programa, razón por la cual, la Unidad Responsable construye una MIR propia a nivel estatal, lo cual es considerado como una buena práctica, dado que facilita la operación de PR y puede institucionalizarse en el corto y mediano plazo.

A partir de la construcción de la MIR, se detectó un diagnóstico de la problemática que se busca resolver, un árbol de problemas y de objetivos, indicadores y fichas de indicadores que facilitan la definición y seguimiento de metas y objetivos.

De igual manera se observó que, como complemento de la alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con la que cuenta el Programa, la Unidad Responsable construyó la alineación del Programa al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tlaxcala 2017-2021 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Estos aspectos son posibles gracias al SIIF, el cual concentra la información antes mencionada y permite su presentación en formatos de fácil lectura, los cuales a su vez facilitan la transparencia de información al momento de presentar la información en la plataforma estatal y el portal de SECODUVI.

- **Las actividades realizadas durante el proceso de Planeación no se encuentran debidamente documentadas.**

De acuerdo al trabajo de campo realizado, los operadores comentaron la realización de diversas reuniones de trabajo para tomar acuerdos tanto al interior de la UR como con la SPF, estas reuniones se presentan principalmente durante la conformación de la cartera de proyectos.

Sin embargo, dichas reuniones no cuentan con algún documento que valide su realización o evidencie los acuerdos tomados en las mismas.

Se realizó el comentario al equipo evaluador de la existencia de oficios de control interno que fungen como evidencia de la realización de las actividades del proceso de Planeación. Sin embargo, estos documentos no fueron proporcionados.

La documentación presentada como evidencia consistió en los documentos finales del Proceso, es decir, los expedientes técnicos preliminares y el Programa Anual de Obra Pública consolidado.

- **El proceso de monitoreo de obra cuenta con un procedimiento que permite la detección temprana de salvedades en la ejecución de obras.**

De acuerdo a lo estipulado en la normativa, se debe realizar de forma trimestral el informe de avances sobre la operación del Programa. Sin embargo, queda a elección de la Unidad Responsable la periodicidad con la que se realice este seguimiento.

Derivado de ello, la UR estableció que los reportes de avances de obra, tanto físicos como financieros, presentados a través de la bitácora de los residentes de obra, se deberán presentar de forma semanal, con la finalidad de poder detectar posibles salvedades en la ejecución.

Este sistema permite el monitoreo periódico de la obra, que a su vez permite detectar de forma temprana, cualquier situación adversa que se presente y tomar las decisiones pertinentes a la mayor brevedad posible.

Esta es una buena práctica implementada por la UR y que puede institucionalizarse en el mediano plazo con la finalidad de obtener mejoras en la operación del Programa en otras entidades.

- **Se realiza un proceso de monitoreo de obra en tiempo real que optimiza la toma de decisiones.**

Otra buena práctica detectada, es el seguimiento en tiempo de real que realiza el Despacho del Secretario a través de medios digitales, mediante el reporte constante de los residentes de obra, los contralores asignados (en caso de haberlos), los cuerpos de seguridad y demás actores involucrados en el sitio de obra.

Este sistema de comunicación y monitoreo permite detectar con prontitud situaciones adversas que puedan presentarse durante la ejecución y agilizar de manera oportuna la toma de decisiones.

Una de las características negativas de esta práctica es la falta de evidencia probatoria de su realización, así como de falta de comprobación sobre las decisiones y acciones tomadas. Se realizó el comentario al equipo evaluador de que la falta de evidencia se deriva de las complicaciones burocráticas existentes que mermarían la capacidad de toma de decisiones.

- **La conceptualización de las poblaciones potencial, objetivo y atendida que brinda la instancia ejecutora, no concuerda con la cuantificación de las mismas.**

La UR cuenta con un documento en el cual se muestra la metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida. Sin embargo la conceptualización de las mismas no concuerda con el método de cálculo presentado.

Esto se debe a que las definiciones de las poblaciones están construidas tomando como unidad de medidas a los municipios, mientras que las cuantificaciones se realizan en términos de población lo que representa una inconsistencia que evita observar plenamente el cumplimiento de los objetivos.

De igual manera el documento carece de validez oficial y solo se utiliza como documento de control interno.

4.2 Resultados

- **Los operadores emplean lo establecido en los lineamientos de operación de programas similares a Programas Regionales para complementar sus procesos.**

Ante la falta de lineamientos de operación, la Unidad Responsable decidió emplear los lineamientos de operación de programas que operan de forma similar, principalmente PDR, con la finalidad de complementar la gestión operativa del Programa.

Aunque esta acción fue benéfica para el Programa, no se descarta el hecho que es inapropiado dadas los objetivos y características particulares de cada programa.

Por ello se requiere la formulación de lineamientos de operación del Programa, o en su defecto un manual de procedimientos.

- **No existe una definición clara sobre los actores responsable de las actividades desarrolladas durante el proceso de Planeación**

Una característica observada a lo largo de la presente evaluación fue la discrepancia entre los distintos operadores sobre las actividades desarrolladas durante el proceso de planeación de Programa.

Esta problemática se centra principalmente en cuanto a la participación de ciertas áreas de la Unidad Responsable en las reuniones que se efectúan con la Secretaría de Planeación y Finanzas para la conformación de la cartera de proyectos.

Paralelamente también se detectó la falta de claridad en cuanto a la responsabilidad de la elaboración de los expedientes técnicos iniciales de los proyectos de obra, esto debido a que durante el trabajo de campo se presentó evidencia contradictoria respecto a esta actividad.

De igual forma no es posible definir la responsabilidad de estas actividades antes mencionadas debido a que no se encuentran presentes en el manual de organización de la Unidad Responsable, ni en el manual de procedimientos presentado al equipo evaluador.

- **La ejecución del Programa se ve afectada por la asignación fortuita de recursos y los tiempos de ejecución de las obras aprobadas**

El principal obstáculo presentado en la operación del Programa consiste en la selección de proyectos de obra, puesto que se desconocen los parámetros sobre los cuales SHCP realiza esta selección, motivo por el cual la dependencia no puede realizar la programación ni el ajuste del calendario de actividades.

Esto a su vez causa que se dificulte el calendario de ejecución del Programa y el cumplimiento del principio de anualidad al que deben someterse todos los programas, esto provoca que el Programa se ejecute de manera multianual que genera aún más complicaciones durante la gestión.

La asignación fortuita de recursos representa una amenaza potencial al Programa, debido a que se vuelve incierta la asignación presupuestaria para su ejecución.

- **Los operadores del Programa tienen pleno conocimiento de las actividades que desarrollan y existe un buen nivel de comunicación entre ellos.**

En cuanto al capital humano, se encontró un alto nivel de conocimiento sobre las actividades sobre las cuales opera el Programa, así como una alta comunicación al interior de cada una de las instancias ejecutoras.

Esto a pesar de que ciertas actividades que desempeñan no se encuentran dentro de sus responsabilidades organizacionales, también se identificó un alto grado de cooperación entre las áreas al interior de la SECODUVI y la SPF.

- **Los operadores del Programa cuentan con la capacitación necesaria para desempeñar sus funciones, sin embargo existe una demanda de personal en áreas estratégicas.**

De acuerdo a la información recopilada a través del trabajo de campo se percibió que el personal de la Unidad Responsable participe en la operación del Programa,

cuenta con los conocimientos y capacitación adecuadas para llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir con las metas y objetivos del Programa.

Pese a ello se observó que existen áreas que cuentan con una carga mayor de actividades y que cuentan con personal insuficiente para llevarlas a cabo, sin embargo, de acuerdo a lo comentado por los operadores, esta sobrecarga es temporal y depende enteramente de la acumulación de actividades que puede llegar a presentarse.

- **No se ha definido la nueva estructura orgánica de la dependencia, lo cual afecta la operación del Programa.**

La principal área de oportunidad detectada consiste en la delimitación de las responsabilidades de cada una de las áreas involucradas en la operación del Programa, esto generado por una reestructura organizacional de la Unidad Responsable por los cambios hacia la Secretaría Técnica.

Las responsabilidades sobre la “congelada” Secretaría Técnica fueron asumidas de forma informal por la Dirección de Obras Públicas, lo que a su vez propició un reparto de funciones a otras áreas, esto sin un nombramiento o documento probatorio oficial, lo que se traduce en que varias áreas realizan actividades fuera de sus responsabilidades de acuerdo a lo establecido en la normatividad.

Este problema genera obstáculos en la operatividad del Programa, puesto que se satura a un área de responsabilidades, y esto a su vez genera deficiencias en la operación al existir un gran número de actividades que debe de cubrir poco personal, a la par que se designan responsabilidades que no corresponden a las funciones del personal.

De igual forma esta situación implica en una confusión por parte de los operadores sobre las actividades que realizan sus compañeros en complementación o consecución de los propios.

- **El Programa cuenta con información programática pertinente y una MIR propia elaborada a nivel estatal.**

Se observó que el empleo del SIIF permite la elaboración y captura de la información programática, el seguimiento del ejercicio de los recursos, elaborar los reportes de avance del Programa, y realizar el monitoreo de indicadores, sistema que logra una estructura sistematizada y ordenada de la información.

Este sistema facilita en gran medida la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados, la cual se elabora a nivel estatal dado que no se cuenta con ella a nivel federal, esto presenta una buena práctica por parte de la instancia ejecutora en el establecimiento de metas y objetivos.

- **El Programa cuenta con un sistema de monitoreo de indicadores de desempeño.**

Parte de las funciones en las que contribuye el SIIF en la operación del Programa, es en la construcción y monitoreo de indicadores de desempeño que permiten observar de forma más apropiada el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa.

- **El Programa opera de forma adecuada, sin embargo existen actividades que no se documentan de forma apropiada**

Dentro de la operación de Programas Regionales, el equipo evaluador observó que la mayor parte de las actividades desempeñadas en la ejecución del Programa cuentan con evidencia documental suficiente que valide su cumplimiento.

Sin embargo, la UR cuenta con ciertos documentos probatorios que carecen de validez oficial, al no contar con la certificación de los responsables de las áreas o carecen del logotipo de la dependencia.

Al mismo tiempo se identificó que para el caso del proceso de Planeación, no se presentó al equipo evaluador la información suficiente para validar el cumplimiento de las actividades realizadas que fueron mencionadas por los operadores.

En el caso de los criterios para la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, este carece de formalidad al presentarse sin los logotipos de la Unidad Responsable y la firma del responsable del Programa que brinde formalidad al documento.

De manera general, el resto de procesos cuentan con una documentación adecuada que valida el cumplimiento de las actividades realizadas.

- **La cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida no corresponde con la conceptualización presentada por la Unidad Responsable.**

Se identificó que la conceptualización de las poblaciones potencial, objetivo y atendida que brinda la instancia ejecutora, no concuerda con la cuantificación

de las mismas. De igual manera, el documento en el cual se presenta la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida carece de una validación formal por parte de la dependencia.

- **Se lleva a cabo un proceso de monitoreo que permite agilizar la toma de decisiones y la contención de externalidades, sin embargo dicho proceso no se encuentra documentado.**

Otra acción considerada como buena práctica es el seguimiento constante y en tiempo real de las obras en ejecución, acción que se complementa con la acción antes mencionada, lo cual permite una línea de acción inmediata ante contingencias, sin embargo, dicha actividad al ser de acción inmediata, no presenta evidencia probatoria de su realización.

4.2.1 Análisis FODA

Para efectos de esta evaluación, el análisis FODA permite presentar de manera sintetizada los principales hallazgos, resultados y recomendaciones de los procesos de Programas Regionales.

Tabla 12. Análisis FODA

FODA	
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo periódico de las obras por parte de los principales involucrados en la ejecución de la obra • Presentación periódica de los avances de obra por parte de los residentes asignados. • Sistema de comunicación adecuado y eficaz entre operadores del Programa • Complementación de los procesos señalados por normativa • Elaboración de una MIR estatal propia del Programa • El Programa cuenta con alineación al PND, PED y ODS • Los sistemas de información facilitan el cumplimiento de metas y objetivos del Programa 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documentación de las actividades realizadas en la operación del Programa (minutas de trabajo, oficios, etc.)
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Unidad Responsable no cuenta con el manejo de su sitio WEB • Elaboración y aprobación del manual de procedimientos de la dependencia • Consolidación de la estructura orgánica de la dependencia y delimitación de responsabilidades • Falta de una definición y cuantificación inadecuadas de la población potencial, objetivo y atendida. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos para asignar al Programa • Asignación presupuestaria fortuita que limita la programación de actividades referentes al Programa • Falta de lineamientos de operación para el Programa

Fuente: Elaboración propia

Para entender de mejor forma el FODA se describirán su contenido a continuación:

Fortalezas

- **Monitoreo periódico de las obras por parte de los principales involucrados en la ejecución de la obra**

Una de las acciones que brindan una solidez operativa a la ejecución del Programa es el seguimiento que realizan los principales jefes de área. En ese sentido la Dirección de Obras Públicas, el Departamento de Infraestructura Vial y el Despacho del Secretario realizan visitas aleatorias a las obras en ejecución como forma de dar fe y veracidad a los reportes entregados por los residentes de obra, al mismo tiempo que puedan detectar o validar las principales problemáticas que surjan durante la ejecución.

- **Presentación periódica de los avances de obra por parte de los residentes asignados.**

De acuerdo a los lineamientos de operación del Programa, la Unidad Responsable deberá reportar de forma trimestral los avances físicos y financieros de las obras asignadas.

Sin embargo, no se estipula la periodicidad con la cual la UR debe recopilar la información, ante esta situación la UR estableció la entrega de reportes de avances, a través de las bitácoras de los residentes, de forma semanal.

La finalidad de esta acción es permitir la identificación de salvedades y contingencias de forma oportuna para poder establecer las líneas de acción necesarias para poder cumplir con las metas y objetivos del Programa.

Esta acción permite una óptima toma de decisiones por parte de los operadores, los cuales pueden establecer las soluciones más convenientes antes de que la problemática se complejice.

- **Sistema de comunicación adecuado y eficaz entre operadores del Programa**

De acuerdo al trabajo de campo realizado, los operadores de cada una de las áreas participes reportaron un buen nivel de comunicación que permite la fluidez de las actividades y el desarrollo del Programa.

Este punto es destacable debido al constante tránsito de documentos con los que se realizan y comprueban los procesos del Programa, hecho que

desemboca en el cumplimiento del calendario de actividades y en la mejora de la toma de decisiones.

El surgimiento y atención a contingencias es un ejemplo de la importancia de una buena comunicación entre operadores, puesto que, para darle atención y solución a las mismas, es preciso la coordinación entre todas las áreas participantes en la operación del Programa.

- **Complementación de los procesos señalados por normativa**

De acuerdo a lo establecido en los lineamientos y en los acuerdos de colaboración, que fungen como principal normativa del Programa, Programas Regionales comienza con la asignación presupuestaria y difusión, seguido de la ejecución de los proyectos de obra, su seguimiento, y finalizando con la transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, estos procesos no son suficientes para el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa, debido a que se excluye el proceso de planeación, que constituye la base de operación del Programa.

Para subsanar este hecho, la Unidad Responsable implementó una serie de procesos, como lo son la planeación de la cartera de proyectos, los procesos de licitación y ajuste de precios unitarios, que complementan lo establecido por la normativa y permiten una ejecución orientada en la definición y cumplimiento de metas y objetivos.

- **Elaboración de una MIR estatal propia del Programa**

El Programa, a nivel federal, no cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados que permita el establecimiento y seguimiento de indicadores, así como establecer, bajo una lógica vertical, las metas y objetivos del Programa.

Ante esta situación, la UR construyó una MIR estatal para la operación del Programa a través del SIIF, gracias a la cual establecen de forma más adecuada la problemática a resolver, los principales problemas y objetivos, las metas y los indicadores del Programa. De igual manera, permite una presentación estructurada y lógica de la información del Programa, lo cual facilita la entrega de la información en cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

- **El Programa cuenta con alineación al PND, PED y ODS**

A nivel Federal, el Programa cuenta con alineación al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Sin embargo, la Unidad Responsable complementó este aspecto, al

introducir una alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 del Estado de Tlaxcala.

- **Los sistemas de información facilitan el cumplimiento de metas y objetivos del Programa**

El sistema SIIF permite la elaboración de la información programática del Programa, además de posibilita la construcción de una MIR, dar seguimiento a indicadores y llevar un control de los recursos ejercidos, lo anterior presentado en reportes de fácil manejo.

De la misma manera, el SRFT permite cumplir con los requerimientos señalados en la normativa, al permitir la carga de la cartera de proyectos del Programa y de los reportes de avances físico-financiero trimestral.

Oportunidades

- **Documentación de procesos específicos del Programa (minutas de trabajo, oficios, etc.)**

Pese a que el Programa cumple con las metas y objetivos planteados, existen varios procesos que no cuentan con la documentación necesaria para validar el cumplimiento de las actividades desarrolladas, lo que genera un área de oportunidad al Programa.

Debilidades

- **La Unidad Responsable no cuenta con el manejo de su sitio WEB**

Una problemática detectada es la presentación de la información en el sitio web de la UR, de acuerdo a lo reportado por los operadores, la UR no cuenta con las facultades para realizar modificaciones a la estructura del sitio, lo cual dificulta la presentación adecuada de la información.

- **Elaboración y aprobación del manual de procedimientos de la dependencia**

El manual de procedimientos de la Unidad Responsable se encuentra en proceso de elaboración, lo que limita la documentación de los procesos operativos del Programa, puesto que, al momento de realizar la presente evaluación, las

principales áreas operativas del Programa no se encontraban establecidas en dicho documento.

- **Consolidación de la estructura orgánica de la dependencia y delimitación de responsabilidades**

La reestructura de la Secretaría Técnica ha generado un reparto de responsabilidades ambiguo al interior de la Unidad Responsable, al asignar, de manera informal, actividades y responsabilidades a otras áreas con el propósito de subsanar esta situación.

Esto ha provocado que diversas actividades sean desempeñadas por áreas que no contaban con dichas facultades de acuerdo al manual de organización, por lo que es necesario realizar las modificaciones pertinentes y consolidar la estructura orgánica de la UR con la finalidad de optimizar los procesos operativos del Programa.

- **Definición y cuantificación inadecuadas de la población potencial, objetivo y atendida.**

Los criterios para la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida de PR presentados por la UR carecen de una validez oficial a su vez que presenta incongruencia en entre las definiciones y las cuantificaciones.

Esto presenta un área de oportunidad al Programa, puesto que tener definidas apropiadamente las poblaciones permitirá establecer de forma más precisa los objetivos y metas del Programa.

Amenazas

- **Falta de recursos para asignar al Programa**

La principal amenaza que enfrenta el Programa para su operación es la falta de recursos, esto generado por las características del rubro presupuestal del que se deriva.

Complemento de lo anterior, la presencia de carteras de proyectos de mayor impacto a la propuesta por la entidad, hecho que provoca que se le dé prioridad a las primeras, provocando que en caso de agotamiento de los recursos disponibles, la cartera no sea aprobada, impidiendo la operación del Programa.

- **Elaboración de lineamientos estatales del Programa**

Una particularidad detectada en el Programa es la ausencia de lineamientos o reglas de operación que normen el Programa, dada esta situación se considera a los convenios de colaboración como principal normativa, puesto que en ellos se vislumbran los aspectos generales de ciertos procesos.

La ausencia de lineamientos que normen la operación del Programa afecta directamente en la presentación de resultados y el cumplimiento de metas y objetivos, por ello es preciso que la Unidad Responsable proponga la formulación de lineamientos de operación del Programa a las áreas competentes.

- **Asignación presupuestaria fortuita que limita la programación de actividades referentes al Programa**

Una vez que se realiza la solicitud de recursos del Programa con la carga de la cartera de proyectos, la notificación sobre disponibilidad presupuestaria es fortuita, es decir, puede darse en cualquier momento a lo largo del ejercicio.

Esta situación provoca que no se pueda realizar la programación de actividades a ejecutar, debido a la incertidumbre sobre la asignación de recursos al Programa.

5. Recomendaciones y Conclusiones

La evaluación de procesos permite detectar las fortalezas, debilidades y oportunidades en la operatividad de los programas con la finalidad de establecer líneas de acción que logren incrementar la eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos.

De manera general se puede establecer que el Programa posee procesos que permiten el cumplimiento de sus metas y objetivos, a pesar de que la mayoría de estos no están contemplados en sus documentos normativos y han sido adaptados de acuerdo a las funciones propias de la dependencia.

Pese a que el Programa es relativamente nuevo para la dependencia, debido a que comenzó a implementarse en 2017 y, anteriormente era ejecutado directamente por los municipios, la mayor parte de sus actividades y procesos son suficientes y pertinentes.

Los procesos identificados de Programas Regionales cumplen, de manera general, con los objetivos y metas planteadas, estos son del conocimiento de los operadores, los cuales en su mayoría mostraron una actitud cooperativa con la evaluación realizada.

En general, las áreas de oportunidad de los procesos del Programa están relacionadas con la mejora de las funciones administrativas de operación, algunas de estas áreas de oportunidad son del conocimiento de los operadores, lo que a su vez muestra una constante retroalimentación interna sobre las actividades realizadas.

5.1 Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones a la operación de los procesos del Programa, las cuales fueron establecidas a partir de los principales hallazgos y resultados derivados de la evaluación de los procesos:

- **Formular una propuesta para la construcción de lineamientos de operación del Programa a nivel estatal**

Como se ha mencionado a lo largo de la evaluación, los Programas Regionales presentan la problemática de la ausencia de reglas de operación a nivel Federal dadas las características del mismo, por derivar de subsidios (U), lo cual genera que los procesos del mismo no se encuentren determinados normativamente.

Derivado de ello, se hace la recomendación de elaborar una propuesta para la construcción de lineamientos de operación a nivel estatal y un manual de procesos específico del Programa para normar y complementar lo establecido en los convenios de colaboración y con la finalidad de establecer una estructura institucionalizada a los procesos realizados.

Para su elaboración pueden considerarse la estructura que presentan los lineamientos de operación de Proyectos de Desarrollo Regional, adecuándola a las características propias del Programa.

También es de suma importancia involucrar a todas las áreas competentes para verificar la factibilidad de elaborar lineamientos de operación estatales para Programas Regionales.

- **Actualizar el manual de organización y organigrama de la Unidad Responsable del Programa.**

Derivado del “congelamiento” que sufre la Secretaría Técnica, es necesario realizar las modificaciones adecuadas a la estructura organizacional de la dependencia, de manera que se reflejen los cambios o modificaciones.

Se recomienda establecer a la Secretaría Técnica como un departamento perteneciente a la Dirección de Obras Públicas, quien funge como responsable del área, con la finalidad de mantener de forma operativa las funciones del área y validar oficialmente la responsabilidad de la misma.

La razón principal de ello es que ante la falta de presupuesto para establecer a un responsable de la Secretaría Técnica, SECODUVI optó por delegar la responsabilidad del área de manera informal como medida provisional en lo que se discute una solución a esta problemática.

Por tanto, la opción más viable es establecer a la Secretaría Técnica como un departamento perteneciente a la Dirección de Obras Públicas para poder definir las responsabilidades y funciones propias, que corrijan la problemática de delimitación de responsabilidades.

Debido a que estos cambios tienen implicaciones legales y de intervención de otras dependencias, las modificaciones requerirán una labor que abarcará más de un ciclo presupuestal.

Para llevar el correcto seguimiento de este procedimiento se recomienda documentar mediante minutas o acuerdos de reunión, memorándums, oficios o

demás documentación oficial que permitan observar y validar los avances realizados.

- **Actualización del manual de procedimientos de la dependencia**

Derivado de la reestructura organizacional que está sufriendo la dependencia, el manual de procedimientos se encuentra en calidad de borrador y en proceso de validación de los avances realizados.

Al momento de realizarse esta evaluación se excluía los procedimientos de las direcciones de Obras Públicas y, de Desarrollo Urbano y Vivienda, puesto estas direcciones se encuentran involucradas en la reestructura de responsabilidades, a raíz del “congelamiento” de la Secretaría Técnica.

Esta problemática ha generado una gran confusión al interior de la dependencia al desconocer las responsabilidades y actividades de cada área, lo que provoca un cruce de información que se asignen actividades ajenas a las responsabilidades de las áreas.

Sin embargo, mientras no se realicen de forma oficial las modificaciones a la estructura orgánica, no será posible realizar las modificaciones pertinentes al manual de procedimientos.

Se realiza la recomendación de integrar de forma preliminar los procedimientos de las direcciones de Obras Públicas y, de Desarrollo Urbano y Vivienda sin las modificaciones originadas del cambio en la Secretaría Técnica.

- **Definir adecuadamente las cuantificaciones de población potencial, objetivo y atendida, e integrarlas en un documento oficial.**

Durante la revisión de la documentación presentada por la Unidad Responsable para poder realizar la presente evaluación, se detectó que los criterios establecidos por la Unidad Responsable para cuantificar la población potencial, objetivo y atendida presentan discrepancias.

Igualmente, dichos criterios se encuentran en un documento empleado para control interno de la Unidad Responsable, el cual carece de los sellos, logotipos y firmas de los responsables de su elaboración y validación, lo cual resta validez a dicho documento.

Se sugiere adecuar la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida a las definiciones establecidas por la instancia ejecutora. Se hace la siguiente propuesta:

Población Potencial: Población total del Estado; o en su defecto Población de los municipios que requieran proyectos de Obra Pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, o agua potable y saneamiento, los cuales se encuentren contemplados dentro de la cartera de proyectos del Programa.

Población Potencial= Habitantes del Estado de Tlaxcala o, Población de los municipios del Estado que requieran proyectos de Obra Pública.

Población Objetivo: Población de todos aquellos municipios a los cuales se programó la ejecución de proyectos de Obra Pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, o agua potable y saneamiento.

Población Objetivo= Población de los municipios del Estado donde se programó la ejecución de proyectos de Obra Pública

Población Atendida: Población/Habitantes de aquellos municipios en los cuales se ejecutaron proyectos de Obra Pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, o agua potable y saneamiento.

Población Atendida= Población de los municipios del Estado en los cuales se ejecutaron proyectos de Obra Pública.

También se recomienda darle validez oficial al documento mediante la firma de responsables y la integración del sello de la dependencia, con la intención de contar con un procedimiento de forma institucionalizado que pueda considerarse como una buena práctica a falta de una cuantificación por parte de la federación.

- **Documentar mediante minutas o acuerdos de reunión, la realización de las reuniones durante el proceso de planeación**

De acuerdo a lo comentado por los distintos operadores del Programa, se llevan a cabo una serie de reuniones al interior de la Unidad Responsable con la finalidad de conformar la cartera de proyectos de la dependencia, estas reuniones no cuentan con una documentación que avale su cumplimiento.

De forma similar, se mencionó al equipo evaluador que también se realizaban reuniones con la Secretaria de Planeación y Finanzas para establecer la cartera de proyectos del Programa y cargarla en el SRFT, estas reuniones cuentan

con un oficio en el cual se solicita la realización de las mismas. Sin embargo, no se cuenta con algún documento que avale su realización.

Por tanto, se hace la recomendación de documentar mediante alguna minuta de trabajo, acuerdos de reunión o memorándum que avalen la realización de las reuniones.

Estos documentos deberán contener como requisitos mínimos la fecha de la reunión, los principales puntos o acuerdos de la reunión, firma de los participantes, asistentes o responsables.

- **Realizar una reestructura y actualización del sitio web de la Unidad Responsable con la finalidad de mejorar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia.**

Como parte de las obligaciones de transparencia con las que debe cumplir la Unidad Responsable se encuentra la presentación de información en su sitio web. Sin embargo, la información ahí presentada carece de una estructura que facilite al usuario la búsqueda y consulta de información.

La información en materia de transparencia se presenta mediante una navegación deficiente y que requiere de gran conocimiento técnico para su localización.

Se hace la recomendación de optimizar el sitio web mediante una reestructura de los submenús, que permita facilitar la navegación del usuarios mediante la agrupación ordenada y sistematizada de la información, así como títulos y contenido que permita su ubicación y comprensión por cualquier tipo de usuario.

A forma de sugerencia, se puede emplear la estructura de submenús con la que cuenta en portal de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala o el sitio de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco.

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2018

Programas Regionales

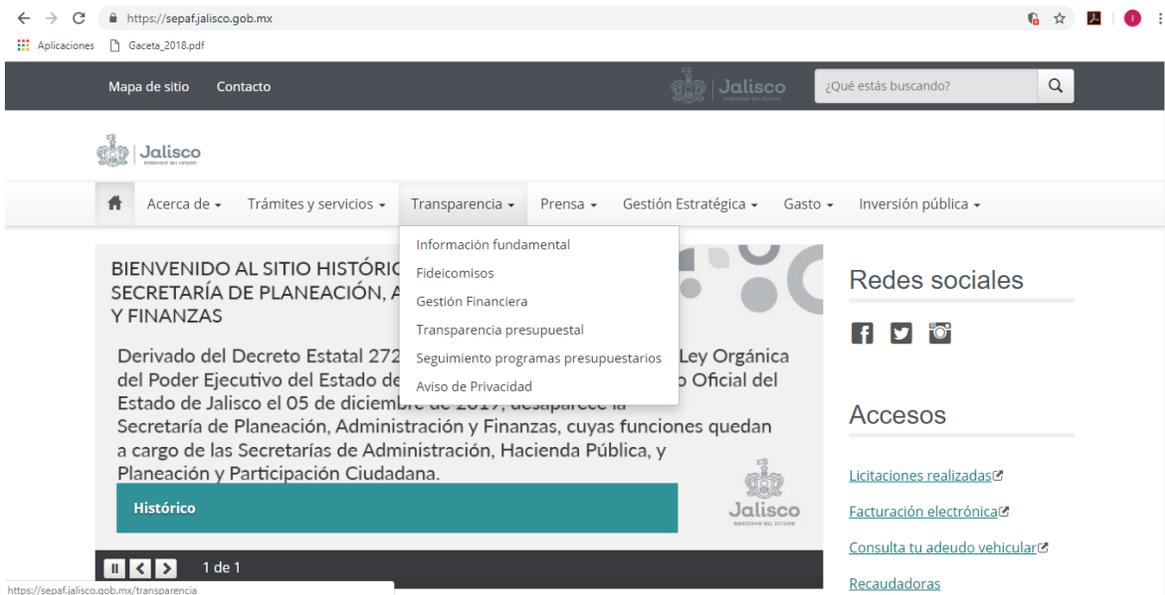


Figura 8. Portal de la SPF del Estado de Tlaxcala



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala

Figura 9. Portal de la SEPAF del Estado de Jalisco



Fuente: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco

De igual manera se exhorta a la Unidad Responsable a supervisar la actualización de la información presentada en su portal, esto debido a que distintos operadores comentaron que la información presentada en el sitio se actualiza de forma trimestral. Sin embargo, al realizar una revisión al sitio se detectó que este no se encuentra totalmente actualizado, pues falta información pertinente o es de difícil acceso para los usuarios.

5.2. Conclusiones

Este apartado se divide en dos sub apartados, en el primero se realiza una evaluación sobre la eficacia, suficiencia y pertinencia de los procesos del Programa para de esa manera realizar la contrastación de las hipótesis planteadas; en el segundo sub apartado se muestran las conclusiones finales a la evaluación de procesos de Programas Regionales en su ejercicio 2018.

5.2.1 Comprobación de hipótesis

Para los efectos de la evaluación de procesos a Programas Regionales, se realizó el planteamiento de cuatro hipótesis, sobre las cuales se buscaría analizar la gestión y operatividad del Programa. Las hipótesis planteadas son las siguientes:

H1: La implementación de los procesos que integran la gestión operativa del Programa es eficaz para el logro de sus objetivos

H2: Los procesos operativos del Programa son suficientes para el logro de sus objetivos

H3: Los procesos operativos del Programa son pertinentes para el logro de sus objetivos

H4: No existen problemas o limitantes normativos para la operación del Programa

Para poder observar la veracidad de las hipótesis planteadas es necesario tomar en consideración los siguientes conceptos (SHCP, 2018):

- *Eficacia.* Un proceso es eficaz en la medida en que cumple con sus metas;
- *Suficiencia.* Un proceso es suficiente en la medida en que produce sus resultados de forma completa o adecuada para el logro de sus objetivos.
- *Pertinencia.* Un proceso es pertinente si sus actividades y productos son adecuados para lograr tanto sus metas específicas como sus objetivos, es decir si contribuyen al mejoramiento de la gestión del Pp.

Con base en los conceptos descritos anteriormente, el equipo evaluador construyó un sistema de calificación para medir el grado de eficacia, suficiencia y pertinencia de cada uno de los procesos que contribuyen en la operación de Programas Regionales:

Tabla 13. Escala de calificación

Calificación	Resultado
0	Proceso Inexistente
1	Reingeniería de Procesos
2	Presenta áreas de oportunidad
3	Requiere al menos un cambio en el proceso
4	Funciona correctamente

Fuente: Elaboración propia

Tabla 14. Evaluación de los procesos

Proceso	Eficacia	Suficiencia	Pertinencia
Planeación	4	2	2
Solicitud de recursos	4	3	3
Programación/Selección de Proyectos	4	2	2
Licitación	4	4	4
Ejecución de obra	4	3	4
Seguimiento y monitoreo	4	4	4
Cierre de obra	4	4	4
Transparencia y rendición de cuentas	3	2	3

Fuente: Elaboración propia.

Referentes a las calificaciones otorgadas, en el caso del proceso de planeación, cumple con su propósito de construir la cartera de proyectos y el PAOPS. Sin embargo, presenta deficiencias en cuanto a la delimitación de responsabilidades y de documentación probatoria.

De igual manera, se desconocen los criterios para poder realizar la solicitud de recursos y las características que deben llevar los proyectos. Esto puesto que no existen documentos que normen o delimiten las actividades desarrolladas durante este proceso. Asimismo, a consecuencia de la estructura orgánica de la Unidad Responsable, no existe una delimitación adecuada de las responsabilidades de algunos operadores.

Este problema se acentúa ante la falta de documentos que validen el cumplimiento de las actividades realizadas. Por ello, aunque se cumple con los objetivos del proceso, en este caso, la conformación de la cartera de proyectos, no es posible validar de suficientes y pertinentes las actividades realizadas.

En cuanto a la Solicitud de recursos del Programa, esta cumple con su propósito cabalmente. Sin embargo, no se cuenta con evidencia de dicho proceso y en ello radican sus áreas de oportunidad. Esto se deriva principalmente de que la mayor parte de este proceso no lo realiza en su totalidad la Unidad Responsable, pues la mayor parte se realiza por la SHCP y la SPF.

Esto se refleja en las responsabilidades que cuentan estas instancias. En el caso de la SPF, esta es participe en la reuniones finales para la conformación de la cartera de proyectos, y es responsable de la operación del SRFT al ser la encargada de subir la cartera de proyectos a dicha plataforma y de notificar a la UPCP las modificaciones realizadas a los contratos en ejecución.

Por su parte, la SHCP es la encargada de analizar la cartera de proyectos y validar si cuenta con los requisitos necesarios para financiarse con recursos del Programa. A causa de ello no es posible verificar en su totalidad la pertinencia y suficiencia de las actividades desempeñadas, fuera de la eficacia de las mismas en la notificación de recursos disponibles, lo cual a su vez muestra la principal debilidad del Programa al estar sujeto a la disponibilidad presupuestaria.

En el caso del proceso de Licitación, las actividades que realizan se encuentran consolidadas y debidamente documentadas, de igual manera el sustento de este proceso cuenta con un marco normativo establecido por la Federación, de igual forma el cumplimiento de sus metas y líneas de acción se encuentra plasmado en documentos probatorios que fungen como insumo para los procesos subsecuentes.

El proceso de ejecución de la obra presenta una gran consolidación en sus actividades, así como en el manejo de contingencias, al mismo tiempo que diversas actividades se realizan paralelamente con el proceso de seguimiento y control.

El proceso de seguimiento y monitoreo cuenta con una operación destacable en varios aspectos, siendo relevante la atención realizada ante el surgimiento de contingencias, así como la consolidación y reporte de los avances en la ejecución. Esto se refleja en la entrega semanal de avances a través de la bitácora del residente de obra, la cual brinda la posibilidad de tomar decisiones de forma rápida y eficaz ante las contingencias que pudieran presentarse en la obra.

También se refleja en el seguimiento que se realiza a las obras posteriormente a su culminación de acuerdo a lo establecido en la fianza de vicios ocultos.

El proceso de cierre de obra, pese a tener un carácter administrativo, presenta una estructura consolidada y de buena comunicación entre los actores involucrados, de igual manera se cuenta con sustento documental que valide el cumplimiento del proceso.

Por último, el proceso de transparencia cuenta con actividades suficientes para el cumplimiento de las metas y objetivos, pero tiene deficiencias en la presentación de la información y en el manejo del sitio en el cual se publica la información de transparencia.

En cuanto a las hipótesis planeadas se puede afirmar de manera general que los procesos que conforman la operación del Programa son eficaces, al cumplir cabalmente con las metas y objetivos planteados por el Programa. Por tanto, se acepta la primera hipótesis:

H1: La implementación de los procesos que integran la gestión operativa del Programa es eficaz para el logro de sus objetivos

Para el caso de la suficiencia de los procesos, no es posible verificar cabalmente la suficiencia global de estos, debido en gran medida por los procesos de Planeación y Transparencia en donde no es posible validar la suficiencia de las actividades.

Por tanto, se rechaza **H2:** “Los procesos operativos del Programa son suficientes para el logro de sus objetivos”, en favor de la hipótesis alternativa: “Los procesos operativos del Programa no son suficientes para el logro de los objetivos del Programa”.

La pertinencia de las actividades operativas del Programa es parcial, puesto que, aunque se hizo mención que las actividades desarrolladas son pertinentes, no es posible verificar esta afirmación a falta de evidencia documental en ciertos procesos. Por tanto, se rechaza la hipótesis planteada.

En resumen, se rechaza **H3**: “Los procesos operativos del Programa son pertinentes para el logro de sus objetivos” y se acepta la hipótesis alternativa: “Los procesos operativos del Programa no son pertinentes para el logro de sus objetivos”.

En cuanto a la cuarta hipótesis planteada, “No existen problemas o limitantes normativos para la operación del Programa”, se observa que, aunque existe la presencia de dos documentos normativos (convenios de colaboración) existen procesos que no se encuentran normados, como es el caso de la planeación, asimismo la principal limitante de operación del Programa se presenta ante la falta de recursos para la operación del mismo.

Por tanto, se rechaza la **H4** en favor de una hipótesis alternativa: “Existen problemas o limitantes normativos para la operación del Programa”.

5.2.2 Conclusiones finales

Programas Regionales cuenta con procedimientos no formalizados y actividades que permiten el cumplimiento de sus metas y objetivos. La unidad responsable ha logrado desarrollar una estructura consolidada que presenta áreas de oportunidad al ser un programa de reciente incorporación dentro de la SECODUVI.

Pese a ello, la falta de documentación probatoria sobre las actividades realizadas limita la observación del cumplimiento de sus metas y objetivos. De igual manera la falta de un calendario de operación establecido dificulta el cumplimiento del principio de anualidad, por lo que los proyectos de obra desarrollados y sus actividades subsecuentes se desarrollan de forma multianual, lo que evita el cierre de actividades y los procesos subsecuentes relacionados con la ejecución del siguiente ejercicio fiscal.

De manera general, el Programa muestra un gran avance operativo en el poco tiempo de operación que cuenta, esto es debido a la similitud del Programa con otros a cargo la dependencia como lo son el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) y Programas de Desarrollo Regional (PDR). Sin embargo, la ausencia de lineamientos de operación genera un área de oportunidad que se precisa subsanar para establecer un sustento normativo que norme la operación del Programa.

De igual manera, la reestructura organizacional de la Unidad Responsable representa un aspecto de deberá ser atendido en el mediano plazo para no descuidar la operación del Programa.

Anexos

Anexo I. Ficha técnica de identificación del programa

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas
	Entidad	Tlaxcala
	Institución	Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda
	Unidad Responsable	Dirección de Obras Públicas
	Clave Presupuestal	U022
	Nombre del Programa	Programas Regionales
	Año de Inicio	2009 (Nacional) 2017 (Estatal)
	Responsable titular del programa	Ing. Pedro Bañuelos Morales
	Teléfono de contacto	01 246 46 5 29 60 ext. 3932
	Correo electrónico de contacto	Dir.obraspublicas@tlaxcala.gob.mx
Objetivos	Objetivo general del programa	Ejecutar programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y/o la capacidad productiva de las entidades federativas y municipios.
	Principal Normatividad	Convenio de coordinación entre la SPF y SECODUVI para el ejercicio de recursos asignados al Ramo 23 Provisiones salariales y económicas de Programas Regionales para el ejercicio 2018
	Eje del PND con el que está alineado	Meta Nacional 4: México Próspero
	Objetivo del PND con el que está alineado	Objetivo 4.2: Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento. Objetivo 4.9: Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.



Tema	Variable	Datos
	Tema del PND con el que está alineado	<p>Estrategia 4.2.5: Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.</p> <p>Estrategia 4.9.1: Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.</p>
	Eje del PED con el que está alineado	<p>Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tlaxcala 2017-2021. Eje 3. Integración Regional ordenada y sustentable</p>
	Objetivo del PED con el que está alineado	<p>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.</p> <p>Objetivo 3.2 Desarrollo de un sistema de transporte público masivo, eficiente y seguro que permita la interconexión regional.</p>
	Estrategia del PED con la que está alineada	<p>Estrategia 3.2.5 Mejorar la infraestructura suburbana en carreteras estatales.</p>
	Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	<p>N/A</p>

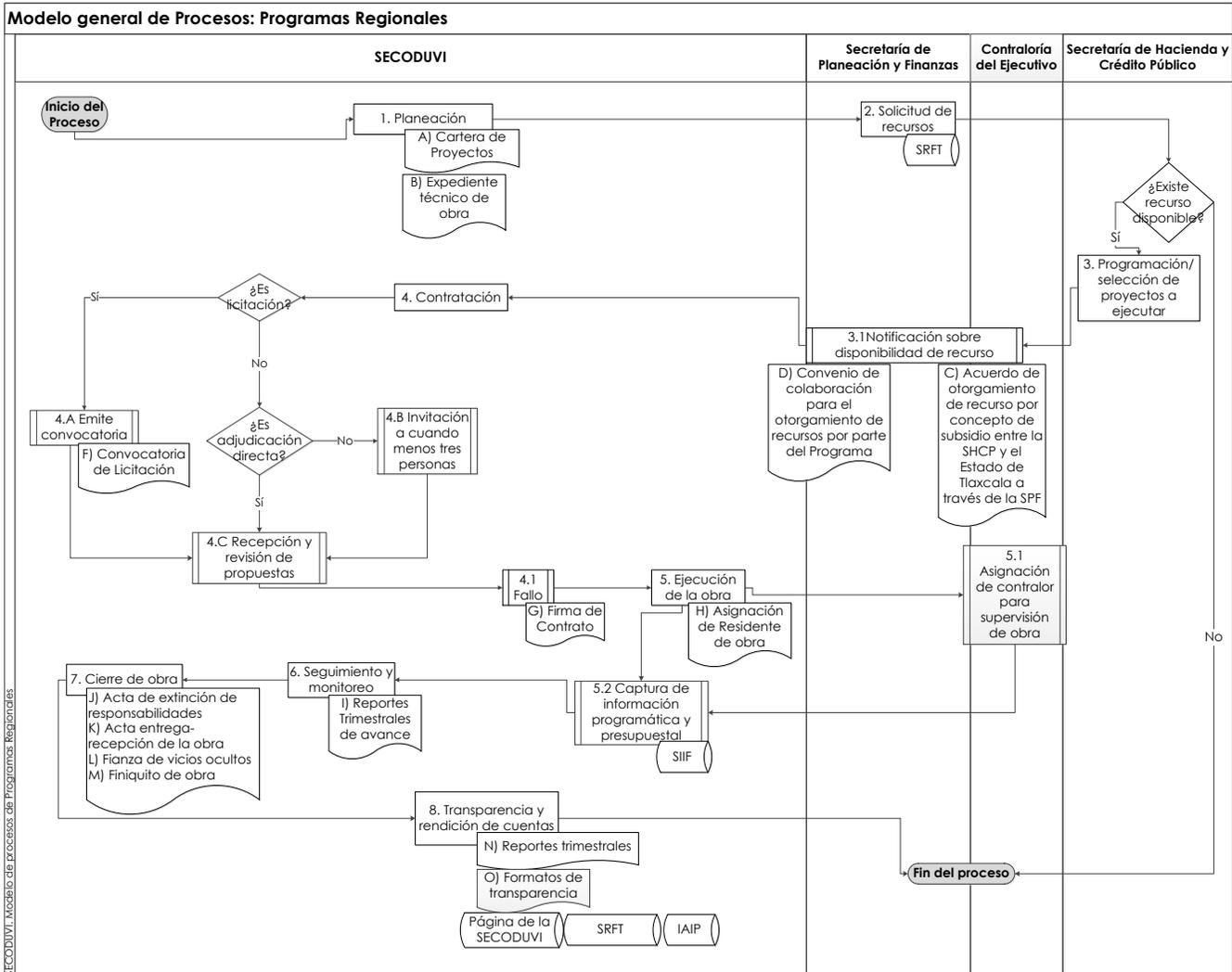
Tema	Variable	Datos
	Objetivo (Sectorial, especial institucional) con el que está alineado	N/A
	Indicador (Sectorial, Especial Institucional) con el que está alineado	N/A
	Propósito del programa	La población de los municipios de Tlaxcala cuenta con obras de Programas Regionales
Población potencial	Definición	Municipios del estado de Tlaxcala
	Unidad de medida	Habitantes
	Cuantificación	1,169,936 habitantes
Población objetivo	Definición	Todos aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento
	Unidad de medida	Habitantes
	Cuantificación	13,361 habitantes
Población atendida	Definición	Municipios en los que se ejecutó obra pública en alguna de sus diferentes modalidades, vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento.
	Unidad de medida	Habitantes
	Cuantificación	13,361 habitantes
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto original (MDP)	\$192,000,000.00
	Presupuesto modificado (MDP)	\$191,808,000.00
	Presupuesto ejercido (MDP)	\$31,040,921.89
Cobertura geográfica	Entidades Federativas en las que opera el programa	Tlaxcala
Focalización	Unidad territorial del programa	Municipal

Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos evaluación de procesos del programa

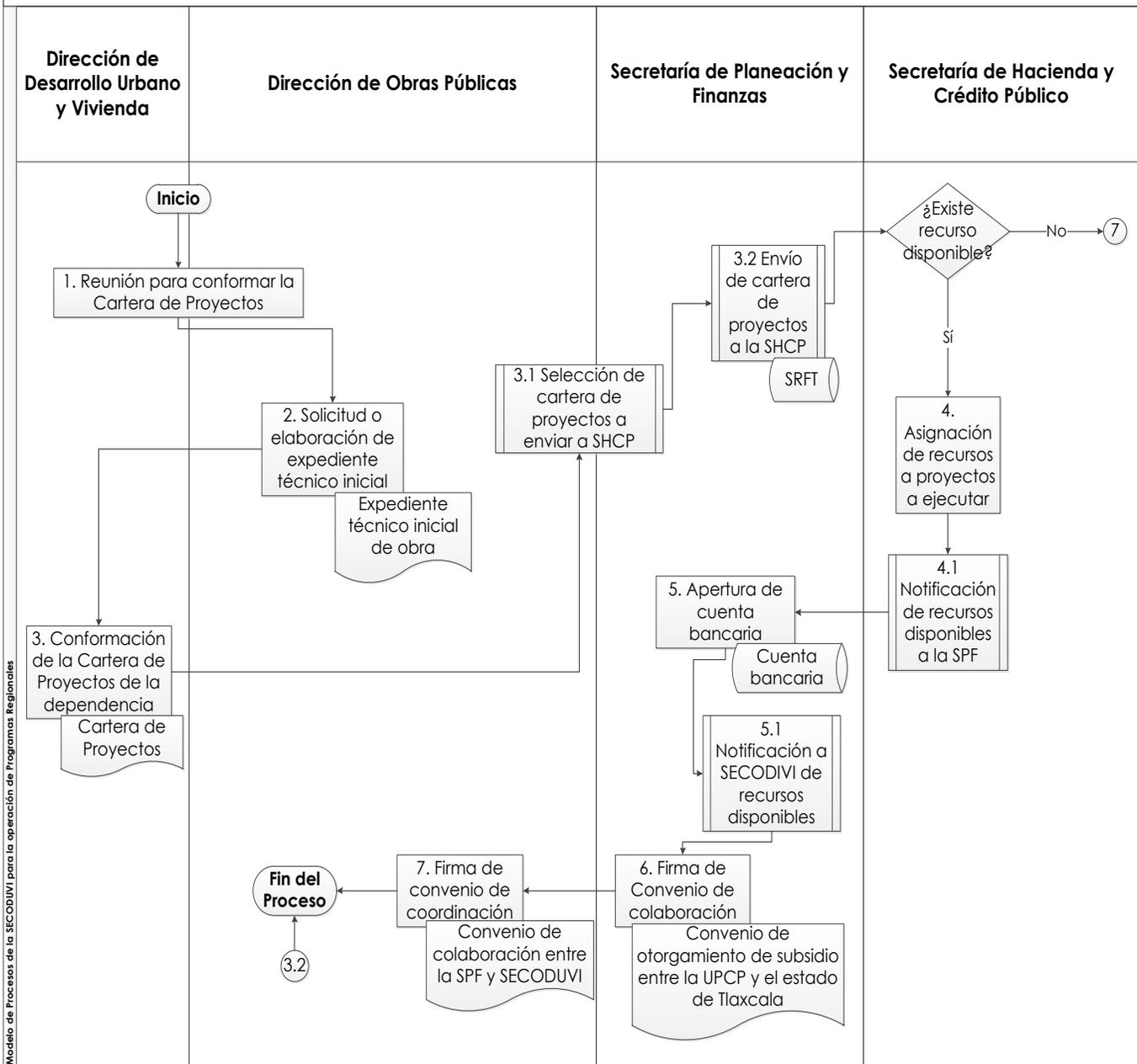
Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación)	1	Planeación
	2	Aprobación del Programa Anual de Obra Pública
Difusión del programa	4	Licitación
Solicitud de apoyos		N/A
Selección de beneficiarios	3	Selección de Proyectos
Producción de bienes o servicios	5	Ejecución de obra
Distribución de bienes o servicios		N/A
Entrega de apoyos		N/A
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	6	Seguimiento y Control
Contraloría social y satisfacción de usuarios		N/A
Evaluación y monitoreo	7	Cierre de Obra
	8	Transparencia y Rendición de cuentas
	9	Evaluación y seguimiento
Otros procesos (nombre del proceso)	Número de secuencia	Descripción



Anexo III. Flujoigramas del programa

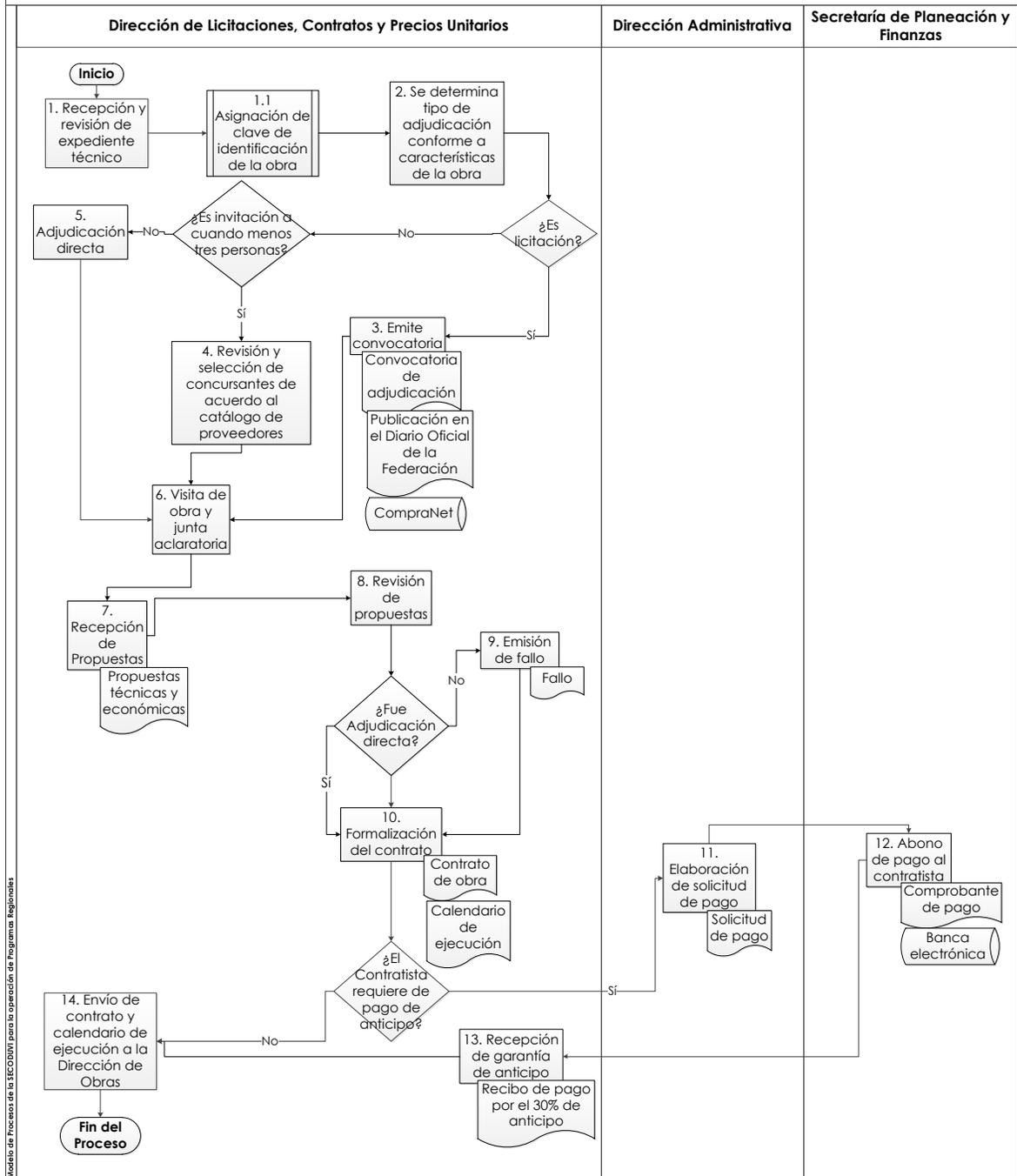


Proceso Sustantivo: Planeación



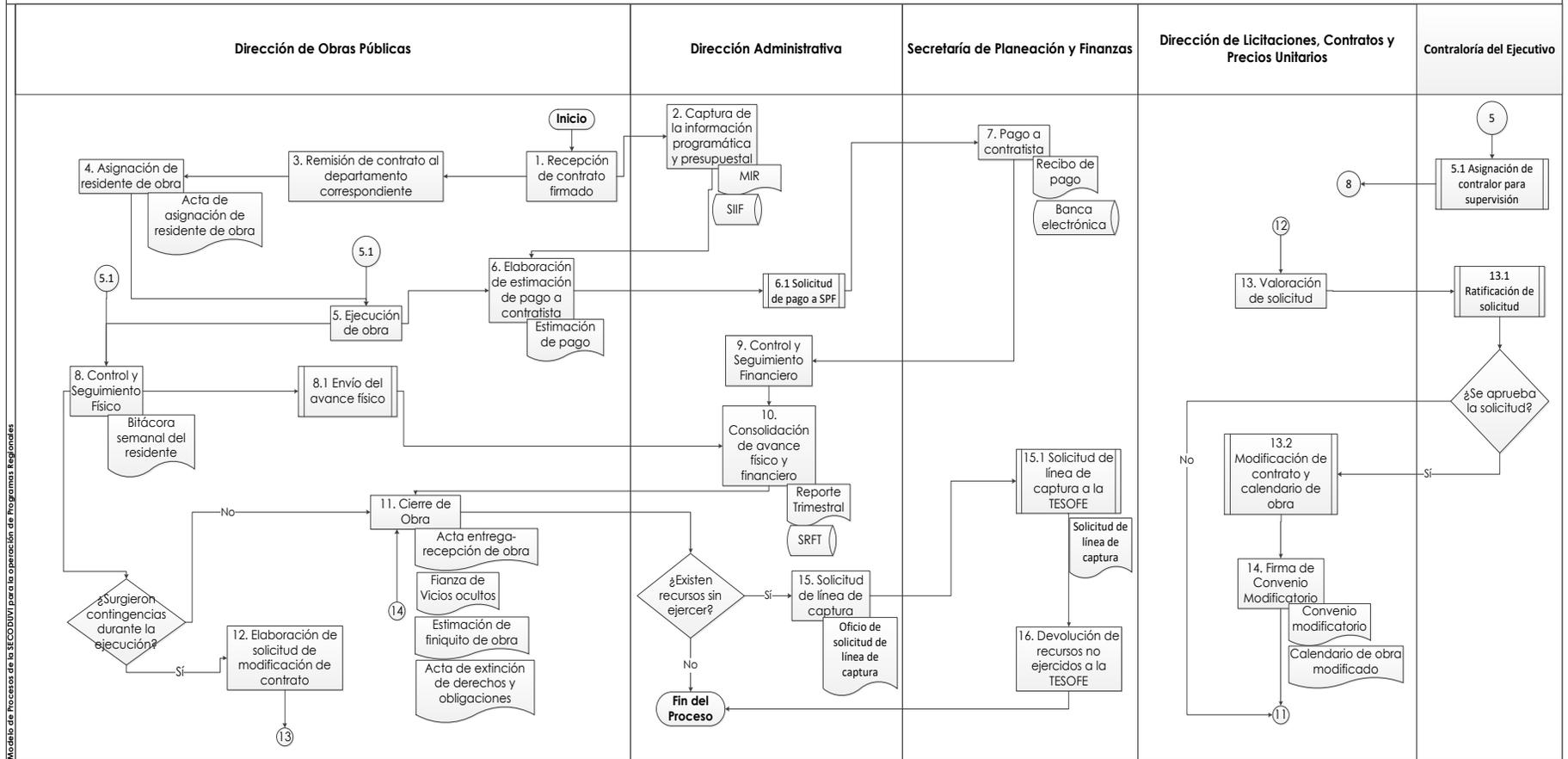


Proceso Sustantivo: Licitación

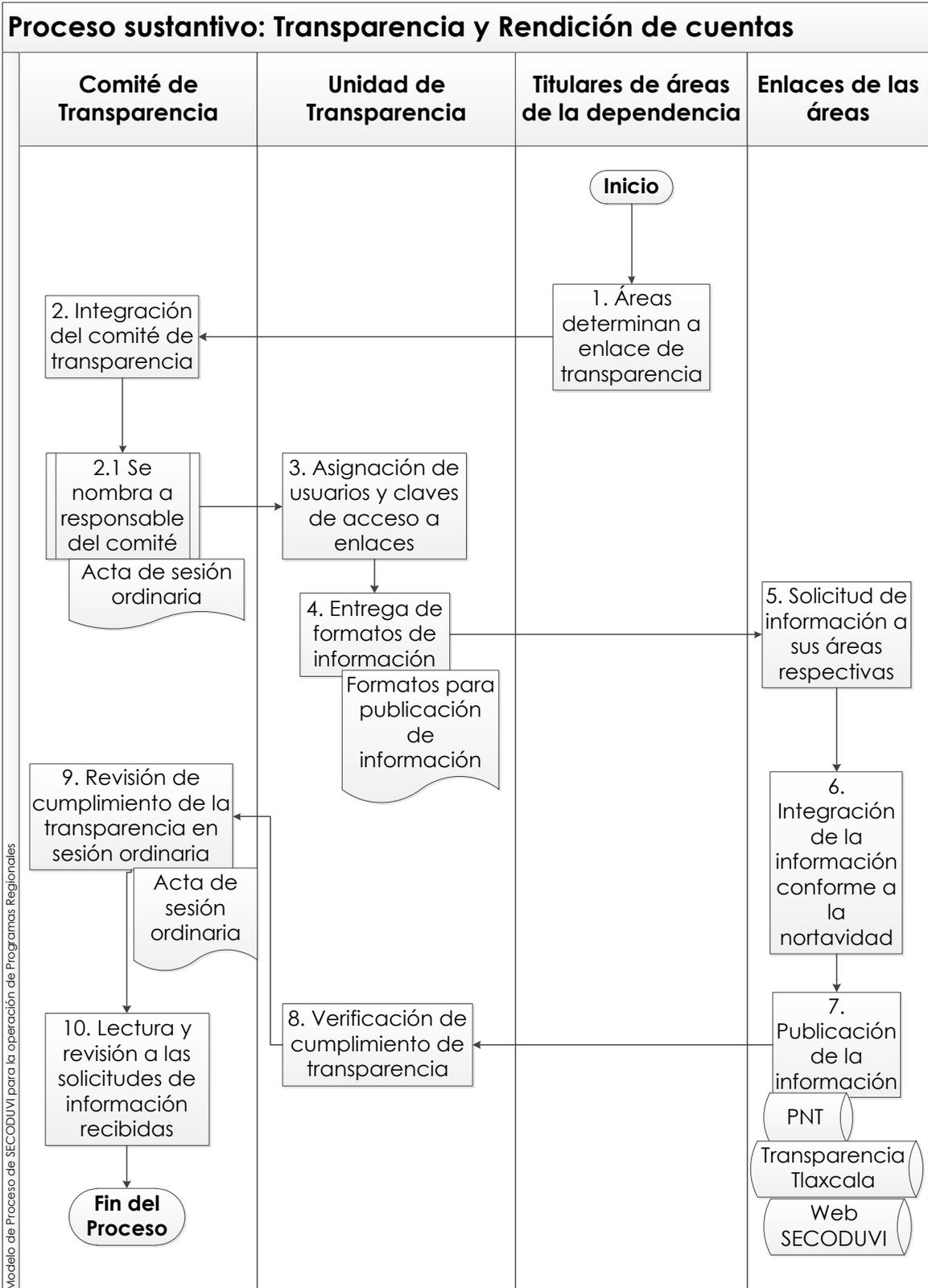


Modelo de Procesos de la SECODUVI para la operación de Programas Regionales

Proceso Sustantivo: Ejecución de obra



Mapa de Procesos de la SECODUVI para la operación de Programas Regionales



Modelo de Proceso de SECODUVI para la operación de Programas Regionales

Anexo IV: Grado de consolidación operativa del programa

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcialmente	N o	N A	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		X			Existe un manual de procedimientos en proceso de aprobación por la Contraloría del Estado, sin embargo, no contempla todos los procesos ni áreas de la dependencia. El Programa no cuenta con documentos federales que normen los procesos, los únicos documentos normativos con los que se cuenta son los convenios de colaboración que se firman al asignarse recursos al Programa.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		X			Debido a que no se cuentan con lineamientos que normen los procesos, la dependencia parte de los señalados en los convenios de colaboración, sin embargo, diversas actividades que se realizan no cuentan con la documentación probatoria necesaria.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas la instancias ejecutoras		X			Al no contar con reglas de operación, las instancias ejecutoras adecuan los procesos de acuerdo a sus actividades, tomando como línea base lo establecido en los convenios.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	X				Para el monitoreo de indicadores la dependencia utiliza el Sistema Integral de Información Financiera
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras	X				Ha habido una mejora significativa en la operatividad y documentación del Programa, observable en la atención a ASM de ejercicios previos.
Grado de consolidación operativa					3.5

Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos del programa

Proceso: Planeación		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de solicitudes de obra pública
	Fin	Firma de convenios de colaboración
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados ?	Tiempo	Adecuado
	Personal	N/D
	Recursos financieros	N/D
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Cartera de proyectos, expedientes técnicos de obra, convenios de colaboración para ejercicio de los recursos
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí, sin embargo falta una estructura más sólida de los procesos
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	SRFT
	Tipo de información recolectada	Expedientes de obras, cartera de proyectos
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí sirve
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Inadecuada
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Es pertinente pero falta una estructura más institucional

Proceso: Licitación		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de expediente técnico de obra
	Fin	Formalización de contrato de obra
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados ?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Adecuado
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Contrato de obra
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	SIIF
	Tipo de información recolectada	Expedientes de obras, contrato de obra
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí sirve
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Adecuada
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Es pertinente

Proceso: Ejecución		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Asignación de residente de obra y captura de información programática
	Fin	Cierre de obra
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados ?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Adecuado
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Obra física finalizada, acta entrega-recepción de obra, fianza de vicios ocultos, extensión de responsabilidades
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	SRFT, SIIF
	Tipo de información recolectada	Bitácora de residentes, reportes físicos y financieros de avance
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí sirve
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Adecuada
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Es pertinente

Proceso: Transparencia y rendición de cuentas		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Solicitud de información a áreas operativas
	Fin	Carga de reportes trimestrales de avance
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados ?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Suficiente
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	El sitio Web de SECODUVI requiere modificaciones que permitan mejorar el proceso
Productos	Productos del Proceso	Reportes trimestrales de avance
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	SIIF, SRFT, Página web SECODUVI
	Tipo de información recolectada	Expedientes de obras, reportes trimestrales, contratos, bitácora de residentes, órdenes de pago.
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí sirve
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Adecuada
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Es pertinente pero falta una delimitación más apropiada en cuanto a las responsabilidades de carga y presentación de información

Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del programa

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
Lineamientos de operación del Programa	El documento es inexistente	Los procesos del Programa no se encuentran normados y se emplean los lineamientos de programas similares	Elaborar los lineamientos de operación o manual de procedimientos de Programas Regionales a nivel estatal	Mejora de la gestión operativa del Programa y normatividad de los procesos	Ninguna
Manual de organización de SECODUVI	El manual se encuentra desactualizado y no muestra la realidad de la dependencia	Existe disparidad en cuanto a la responsabilidad de ciertas actividades y un reacomodo de áreas operativas	Actualizar el manual de organización	Mejora operativa de SECODUVI y delimitación apropiada de responsabilidades	El proceso de reestructura organizacional conlleva acciones de mediano y largo plazo

Anexo VII. Análisis FODA del programa

FODA	
<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo periódico de las obras por parte de los principales involucrados en la ejecución de la obra • Presentación periódica de los avances de obra por parte de los residentes asignados. • Sistema de comunicación adecuado y eficaz entre operadores del Programa • Complementación de los procesos señalados por normativa • Elaboración de una MIR estatal propia del Programa • El Programa cuenta con alineación al PND, PED y ODS • Los sistemas de información facilitan el cumplimiento de metas y objetivos del Programa 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documentación de las actividades realizadas en la operación del Programa (minutas de trabajo, oficios, etc.)
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Unidad Responsable no cuenta con el manejo de su sitio WEB • Elaboración y aprobación del manual de procedimientos de la dependencia • Consolidación de la estructura orgánica de la dependencia y delimitación de responsabilidades • Falta de una definición y cuantificación adecuadas de la población potencial, objetivo y atendida. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos para asignar al Programa • Asignación presupuestaria fortuita que limita la programación de actividades referentes al Programa • Falta de lineamientos de operación para el Programa

Anexo VIII. Recomendaciones del programa

A) Consolidación

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
General	El manual de procedimientos no refleja en su totalidad la operatividad del Programa	Actualización del manual de procedimientos de la dependencia	SECODUVI	Procedimientos de las áreas de la UR	La actualización de manual de procedimientos es clave para mejorar la operación del Programa al normar el alcance y responsables de las actividades realizadas. Esta acción es de largo plazo ya que depende enteramente de la reestructura organizacional de la UR.	Mejora operativa del Programa al normar apropiadamente los procesos.	Manual de procedimientos actualizado	Alto
Planeación	No existe documentación que pruebe la realización del procedimiento	Documentar adecuadamente las actividades realizadas	SECODUVI	Minutas de reunión, acuerdos, memorándum, etc.	Implementación viable en la elaboración de documentación probatoria	Validación de las actividades realizadas en la operación del Programa	Documentación adecuada que verifique el cumplimiento de actividades	Alto



Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización
Ejecución	La cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida no concuerdan con los cálculos presentados	Modificar las definiciones y cuantificaciones de población potencial, objetivo y atendida de manera de concuerden entre sí	Dirección Administrativa	Criterios para la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida para PR	La correcta cuantificación de la poblaciones permitirá el seguimiento de indicadores de gestión, así como observar el impacto del Programa en la población del Estado	Consolidación de la información programática del Programa	Criterios para la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida para PR	Medio
Transparencia y rendición de cuentas	El sitio Web de la dependencia no es óptimo para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia	Actualización y modificación al sitio web con la finalidad de optimizar su funcionamiento y propósito	Contraloría del Ejecutivo, SECODUVI		La actualización del sitio de la dependencia propiciará un mejor seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la dependencia	Optimización en el cumplimiento de la transparencia y presentación más estructurada de la información	Página Web de la SECODUVI actualizada	Medio

B) Reingeniería de procesos

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Objetivo	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Metas y efectos potenciales esperados	Elaboración de flujo-grama del nuevo proceso	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)
N/A										

Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del programa

De acuerdo a la información proporcionada por los operadores del Programa, se encontró el uso del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) por parte de la Unidad Responsable para la captura de información programática y de monitoreo de indicadores.

Figura 10. Página de acceso al Sistema SIIF



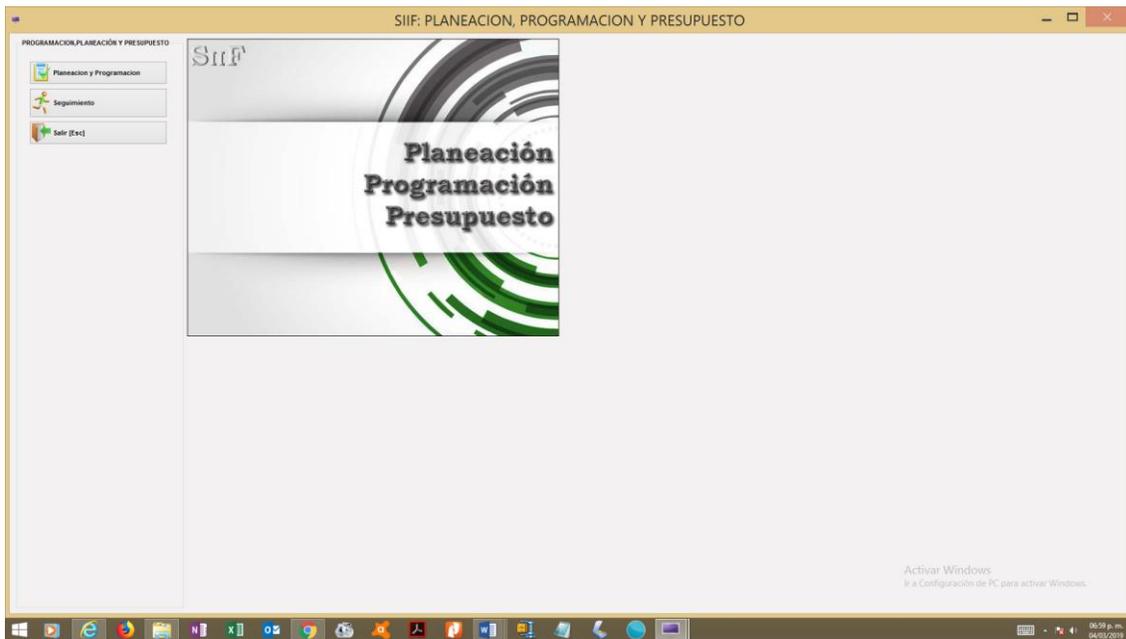
Fuente: SECODUVI

Figura 11. Menú principal de la plataforma



Fuente: SECODUVI

Figura 12. Sección de Planeación, Programación y Presupuesto



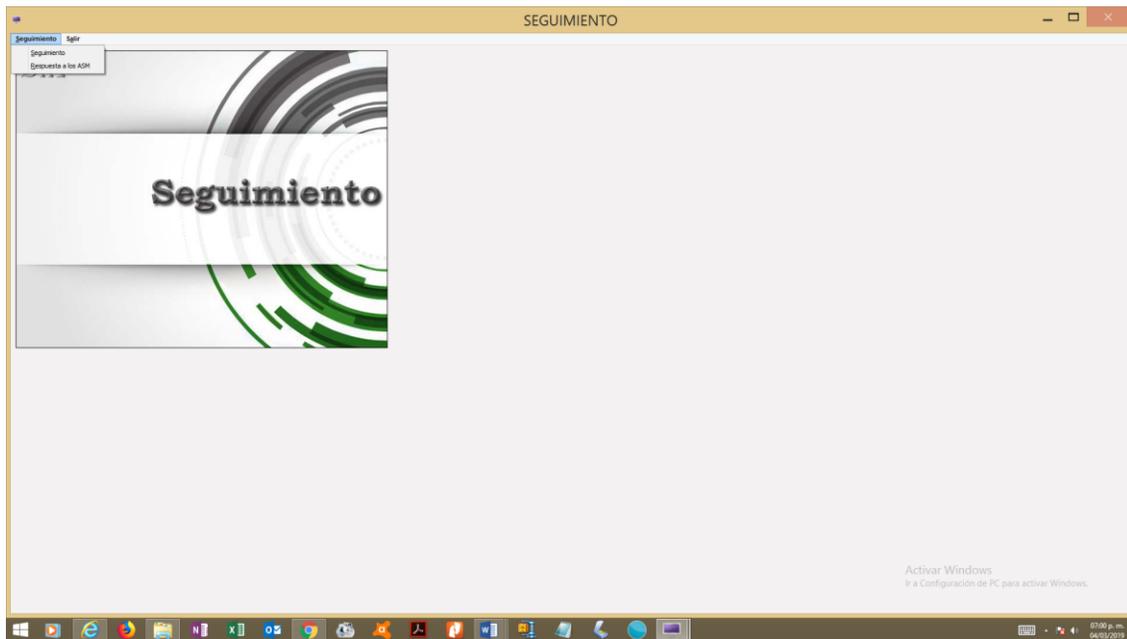
Fuente: SECODUVI

Figura 13. Sección de Planeación y Programación



Fuente: SECODUVI

Figura 14. Sección de seguimiento



Fuente: SECODUVI

Anexo X. Trabajo de campo realizado

El trabajo de campo se realizó en dos etapas, la primera de ellas se realizó en las oficinas de la SECODUVI los días 14 y 15 de marzo de 2019 en un horario de 9:00 a 17:00. Se entrevistó a cuatro responsables de la operación del Programa de las cinco entrevistas planteadas inicialmente, esto debido a que la dependencia se encontraba en proceso de Auditoría lo que limitó el trabajo de campo.

Posteriormente el día 27 de marzo se realizó las entrevistas pertinentes en las oficinas de la Secretaría de Planeación y Finanzas a tres direcciones participes de las actividades operativas del Programa en un horario de 9:00 a 12:00 horas.

Se realizó una segunda etapa de trabajo de campo con la finalidad de complementar la información obtenida en la primera etapa, esta segunda etapa se llevó a cabo el día 25 de abril de 2019 en las oficinas de la SECODUVI con la finalidad de entrevistar a cinco operadores.

El día 29 de se realizó una visita a la obra *Complejo Vial Metropolitano* para entrevistar al residente de obra y observar los avances de la obra en cuestión, posteriormente, el día 30 de abril de 2019 el equipo evaluador acudió a las oficinas de la SPF para entrevistar a un operador.

Cronograma de trabajo

Primera etapa de trabajo de campo

Cronograma Trabajo de campo (SECODUVI)						
Dirección/Departamento	14 de marzo					15 de marzo
	9:00-10:30	10:30-12:00	12:00-13:30	13:30-15:00	17:00-18:30	10:00-11:30
Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios	X					
Despacho del C. Secretario		X				
Dirección de Obras Públicas			X			
Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda				X		X
Dirección Administrativa					X	

Cronograma de Trabajo de campo (SPF)			
Dirección/Departamento	27 de marzo		
	9:00-10:00	10:00-11:00	11:00-12:00
Dirección de Contabilidad	X		
Dirección de Presupuesto		X	
Dirección de Tesorería			X

Segunda etapa de trabajo de campo.

Cronograma Trabajo de campo (SECODUVI)						
Departamento/Área a entrevistar (SECODUVI)	25 de Abril					29 de Abril
	09:00-10:00	10:00-11:00	11:00-12:00	12:00-13:00	13:00-15:00	10:00-12:00
Departamento de Planeación y Coordinación de Programas	X					
Dirección de Obras Públicas		X				
Departamento de Infraestructura Vial			X			
Departamento de Precios Unitarios y Ajuste de Costos				X		
Departamento de Contabilidad y Finanzas					X	
Visita al sitio de obra: Complejo Vial Metropolitano						X

Cronograma de Trabajo de campo (SPF)	
Departamento/Área a entrevistar (SPF)	30 de Abril
	10:00-11:00
Dirección de Proyectos de Inversión	X

Bitácora de trabajo

Primera etapa de trabajo de campo

Entidad/ Insti- tución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entre- vistador	Entrevis- tado (puesto)	Instrumento empleado	Dura- ción de la entre- vista	Observa- ciones
SECO- DUVI	Departa- mento de Licitaciones y Contratos	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departa- mento	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SECO- DUVI	Departa- mento de Planeación y Coordina- ción de Programas	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departa- mento	Entrevista Semiestruc- turada		Entrevistado se negó recibir al equipo evaluador
SECO- DUVI	Dirección Administra- tiva	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Enlace de la dependen- cia	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	Se entrevistó al enlace de la depen- dencia ante la ausencia del titular.
SECO- DUVI	Despacho del Secretario	14/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Secre- tario	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SECO- DUVI	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	15/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	Se realizó la entrevista en lugar de la progra- mada con el Depart- amento de Planeación

Entidad/ Insti- tución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entre- vistador	Entrevis- tado (puesto)	Instrumento empleado	Dura- ción de la entre- vista	Observa- ciones
SECO- DUVI	Dirección de Obra Pública	15/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director/ responsa ble del Program a	Entrevista Semiestruc- turada		El entrevi- tado se encontraba en proceso de auditoría y no pudo recibir al equipo evaluador
SPF	Dirección de Contabi- lidad	27/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SPF	Dirección de Presupuesto	27/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	
SPF	Dirección de Tesorería	27/03/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director y operador	Entrevista Semiestruc- turada	1 hora	

Segunda etapa de trabajo de campo

Entidad / Insti- tución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entre- vistador	Entrevis- tado (puesto)	Instrumento empleado	Dura- ción de la entre- vista	Observa- ciones
SECO- DUVI	Departa- mento de Planeación y Coordi- nación de Programas	25/04/ 2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departa- mento	Entrevista Semiestruc- turada	30 minu- tos	El entrevi- tado se negó a que se gra- bara la entrevista



Entidad / Institución	Localidad/ Municipio/ Dirección o Área	Fecha	Entrevistador	Entrevistado (puesto)	Instrumento empleado	Duración de la entrevista	Observaciones
SECO-DUVI	Dirección de Obras Públicas	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SECO-DUVI	Departamento de Infraestructura Vial	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SECO-DUVI	Departamento de Precios Unitarios	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de área	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SECO-DUVI	Dirección Administrativa	25/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Director	Entrevista Semiestructurada	45 minutos	
SECO-DUVI	Carretera Tlaxcala-Apizaco. Sitio de obra del Complejo Vial Metropolitano	29/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento, residente de obra	Entrevista Semiestructurada	1 hora	
SPF	Dirección de Proyectos de Inversión	30/04/2019	Isaí A. Almanza Rojas	Jefe de Departamento	Entrevista Semiestructurada	1 hora	

Evidencia fotográfica del sitio de obra del Complejo Vial Metropolitano



Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la evaluación de procesos del programa

Instrumento



Guía de cuestionario para realizar entrevistas en materia de Procesos de Programas Regionales.

Batería de preguntas y temas guía, para profundizar en el estudio de cada uno de los procesos. A continuación se presentan algunos elementos que pueden ser considerados como temas o preguntas guía durante el desarrollo del análisis.

Generales

- ¿Qué procesos relativos al Programa desempeña su área?
 - ¿Las actividades y productos que surgen de sus procesos sirven como insumos a las áreas subsecuentes?
 - ¿Realiza algún proceso en Coordinación con otra(s) área(s)?
 - ¿Los procesos realizados por la dependencia son del conocimiento de todas las áreas involucradas?
 - ¿Las actividades relativas al proceso que realiza su área están documentadas y son del conocimiento de toda el área?
- Aparte del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), ¿Utiliza algún otro sistema de información para la operación del Programa?

Planeación (planeación estratégica, programación y presupuesto)

- ¿Las metas y objetivos del Programa se construyen con base a un diagnóstico actual de la problemática establecida?
- ¿Existe algún mecanismo por el cual los municipios realicen solicitudes de Obras Públicas a la dependencia? En caso de respuesta afirmativa, ¿Qué requisitos se solicitan para hacer la solicitud de Obra Pública?
- ¿Qué área o departamento es el encargado de atender y revisar las solicitudes de los municipios?
- ¿La programación y presupuestación de los proyectos a desarrollar se realiza conforme a las metas establecidas del Programa?
- ¿Se consideran los ASM de ejercicios previos para la construcción de metas y objetivos del Programa? En su opinión, ¿Se cuenta con los insumos necesarios para realizar la planeación del Programa?
- En caso de respuesta negativa, ¿Qué insumos considera que serían necesarios para realizar de forma más eficiente la planeación?
- ¿Cómo se realiza el cálculo de la población potencial, objetivo y atendida, para la construcción de las metas del Programa? En su opinión, ¿Qué acciones implementaría para mejorar la planeación?
- ¿Existen documentos que verifiquen los productos obtenidos de la planeación y que sirvan de guía para la operación del Programa?
- ¿La planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas? ¿Las metas son factibles pero están orientadas a impulsar el desempeño?





Destino/Programación

- ¿La asignación de proyectos al Programa se realiza con base en los objetivos establecidos?
 - ¿Existe una metodología para la selección de proyectos?
 - ¿La metodología utilizada cuenta con criterios de selección y elegibilidad claros, estandarizados y sistematizados?
 - ¿Existe algún calendario o periodo determinado para realizar la solicitud de recursos para la ejecución del programa a la Secretaría de Hacienda/Secretaría de Planeación y Finanzas?
 - ¿Qué documentación le solicita Secretaría de Hacienda para poder realizar la firma de convenios?
 - ¿Considera que se cuenta con los insumos necesarios para realizar la Selección de proyectos/Programación?
- En caso de respuesta negativa, ¿Qué insumos/procedimientos considera pertinentes de aplicar para mejorar el proceso de Programación?

Difusión del programa

- ¿A través de qué medios se dan a conocer los proyectos de Obra que se realizarán por parte del Programa?
- ¿Se realiza la publicación de las convocatorias para la licitación de Obras a través de la página oficial de la SECODUVI?
- ¿Los medios utilizados, el lenguaje y el contenido de los mensajes son claros y entendibles?
- ¿A través de qué medios se difunden los reportes de avances de los proyectos conforme a lo establecido en la normatividad?

Licitación

- ¿El proceso de adjudicación de proyectos cuenta con un procedimiento estandarizado?
- ¿Se cuenta con un calendario establecido para la realización de los procesos de adjudicación de proyectos?
- ¿Existe una metodología establecida para determinar el tipo de contratación de los proyectos?
- ¿Se lleva a cabo el registro de expediente de concursantes así como los proyectos sujetos a concurso y por adjudicación directa?
- ¿Existen mecanismos que verifiquen que los proyectos que se someterán a proceso de licitación cumplan con todos los requerimientos establecidos por normatividad?





Aplicación/Ejecución

- ¿Se cuenta con los insumos suficientes para obtener ejecutar adecuadamente los proyectos del Programa?
- ¿Los expedientes de Obra, cuentan con un procedimiento estandarizado sobre el contenido y construcción del mismo?
- ¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte de los ejecutores de proyectos?
- ¿De qué manera se documenta la finalización de una obra o proyecto (Oficio, acta entrega, acto protocolario, evidencia fotográfica)?

Control y Seguimiento

- ¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento del avance físico y financiero de los proyectos conforme al calendario de operación?
- ¿El programa cuenta con un mecanismo de monitoreo que permita identificar si los proyectos se realizaron de acorde a la normatividad aplicable?
- ¿El monitoreo considera plazos para la revisión de las condiciones de la obra o la infraestructura después de terminada la obra?
- ¿Qué mecanismos emplean para realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos ejecutados (Visita de campo, oficio de avances, evidencia documental, reportes por parte del contratista)?
- ¿El programa tiene mecanismos para identificar si se cumplen las metas y objetivos establecidos en el Programa? ¿Son suficientes y pertinentes?
- ¿Considera que se cuenta con el personal suficiente y capacitado para llevar a cabo el seguimiento de los proyectos ejecutados en el ejercicio?
- ¿Existen procedimientos establecidos para la entrega de obras por parte del contratista a la dependencia y de la dependencia a la población?

Transparencia y Rendición de Cuentas

- ¿Existe un calendario que determine el cumplimiento de la transparencia y la rendición de cuentas?
- ¿Existen mecanismos que determinen los procedimientos/requerimientos necesarios para realizar la transparencia presupuestaria de los recursos ejercidos?
- ¿Existen procedimientos estandarizados para cumplir con las obligaciones de transparencia?
- ¿A través de qué medios se difunde la información de transparencia del Programa?
- ¿Considera que los canales de comunicación empleados son suficientes para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia?
- ¿Existen documentos probatorios sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia?



Carta de consentimiento



IEXE Universidad

Carta de Consentimiento para su participación en la Evaluación de Procesos de Programas Regionales (PR)

Estimado (a) señor/señora:

Introducción y objetivo

IEXE Universidad está realizando la evaluación de procesos a **Programas Regionales (PR)** contratada por el Gobierno del Estado de Tlaxcala. El objetivo de la evaluación es realizar un análisis sistemático de la gestión operativa de Programas Regionales para el ejercicio 2018 que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del Programa. La evaluación se está realizando con base en una muestra seleccionada. Este departamento fue seleccionado en la muestra y es por ello que estamos solicitando su participación.

Procedimiento

Si usted acepta participar en la evaluación, ocurrirá lo siguiente:

Le haremos algunas preguntas acerca de los procesos del Programa como por ejemplo la forma en la que se realiza la planeación y cuestiones generales acerca de la operación del Programa como por ejemplo la solicitud de recursos o la elaboración de expedientes. La entrevista tendrá una duración aproximada de una hora. Lo entrevistaremos en las oficinas de la SECODUVI en un horario de 09:00 a 15:00 horas.

Con la finalidad de no perder ningún detalle y poder analizar a profundidad lo aquí comentado, nos gustaría audio-grabar esta entrevista. El audio será utilizado única y exclusivamente para esta evaluación, no será difundido o utilizado para algún otro propósito. ¿Nos permite continuar con la grabación? _____.

La participación en esta evaluación es absolutamente voluntaria. Usted está en plena libertad de negarse a participar o de retirar su participación en cualquier momento. Su decisión de participar o no, no le afectará de ninguna manera.



Blvd. Esteban de Antuñano # 2702, Ciudad de Puebla, C.P. 72160.



• 01 800-286-84-64 - (222) 409-05-87



Entonces, si alguna de las preguntas que se formulan le hicieran sentir incomodo (a), tiene el derecho de no contestarla. En el caso de que no quiera seguir con la entrevista, nos lo hace saber y detenemos el ejercicio.

Confidencialidad

Toda la información que usted nos proporcione para la evaluación será de carácter estrictamente confidencial, será utilizada únicamente por el equipo de evaluación y no estará disponible para ningún otro propósito. Los resultados de la evaluación serán publicados en la página de la Secretaría de Planeación y Finanzas, sin embargo, usted no quedará identificado en el informe de ninguna forma (por nombre, puesto de trabajo, ubicación geográfica).

Contacto

Si usted tiene alguna pregunta, comentario o preocupación con respecto a la evaluación, por favor comuníquese con el Coordinador de la Evaluación Isai André Almanza Rojas, al teléfono 2222111342 o la siguiente dirección de correo electrónico almanza.isai@iexe.edu.mx.

Si usted acepta participar en el proyecto, le entregaremos una copia de este documento que le pedimos sea tan amable de firmar.





Consentimiento para su participación en la Evaluación de Procesos de Programas Regionales (PR)

Su firma indica su aceptación para participar voluntariamente en el presente estudio.

Nombre del Participante

Fecha

Firma

Nombre del Entrevistador
Isaí André Almanza Rojas

Fecha

Firma

Nombre del Testigo

Fecha

Firma



Anexo XII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación

- Nombre de la instancia evaluadora: IEXE Universidad
- Nombre del coordinador de la evaluación: Aleida Martínez Muñoz
- Nombres de los principales colaboradores:
 - Isaí André Almanza Rojas.
 - Gabriel García Sánchez.
- Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño.
- Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: C.P. Martha Aguilar Torrentera.
- Forma de contratación de la instancia evaluadora: Adjudicación Directa
- Costo total de la evaluación: \$223,300.00 IVA incluido.
- Fuente de financiamiento: Recursos Estatales.

Referencias

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2017). Decreto No. 22. Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. Extraordinario. Recuperado de: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex17072017.pdf>

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2019). Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2019.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37206/Anexo_2.pdf

Consejo Nacional de Población y Vivienda (2015). Delimitación de Zonas Metropolitanas. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf

Consejo Nacional de Población y Vivienda (2015). Delimitación de Zonas Metropolitanas. Anexo Estadístico y Cartográfico. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/309817/3_Anexo_cartogr_fico_segunda_parte_correcciones_23_de_febrero.pdf

Diario Oficial de la Federación (2017). Lineamientos de Operación de los Proyectos de Desarrollo Regional. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470386&fecha=31/01/2017

Díaz-Bravo, Laura, Torruco-García, Uri, Martínez-Hernández, Mildred, & Varela-Ruiz, Margarita. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S200750572013000300009&lng=es&tlng=es

Gobierno de la República (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de: https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Estrategia Programática Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 - Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas. Recuperado de: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/23/r23_ep.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de Procesos.

Secretaría de la Función Pública (2016). Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos.

Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (2018). Criterios para la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida de Proyectos de Desarrollo Regional.

Secretaría de Planeación y Finanzas (2019). Programa Anual de Evaluación. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. Extraordinario. Recuperado de http://evaluacion.tlaxcala.gob.mx/images/stories/documentos/evalua/evaluaciones/ef18/pae_2019.pdf

Evaluación de Procesos
Ejercicio Fiscal 2018

Programas Regionales

