

Evaluación de Procesos
Ejercicio Fiscal 2017

**Fideicomiso para la
Infraestructura de los
Estados**

**Programa Anual de
Evaluación 2019**

EVALUACIÓN DE PROCESOS

FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA DE LOS ESTADOS (FIES)

EJERCICIO FISCAL 2017

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 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, Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, Ejercicio Fiscal 2017.
Tlaxcala: Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Resumen Ejecutivo de la Evaluación de Procesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, Ejercicio Fiscal 2017

Con base en el Programa Anual de Evaluación 2019, emitido por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas, se realiza la Evaluación de Procesos al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), dicha evaluación tiene como finalidad realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del recurso 2017 del fideicomiso pero ejercido durante el ejercicio fiscal 2018, que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos.

El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados provee de recursos federales a las Entidades Federativas a través del Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, que se asume como un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del gobierno federal cuyas asignaciones de recursos no corresponde al gasto directo de las dependencias ni de las entidades.

Respecto a la aplicación de los recursos El FIES cuenta con Reglas de Operación y lineamientos, siendo la Unidad de Política y Control Presupuestario, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Responsable de la asignación de recursos. En dichos lineamientos se establece una serie de procesos para acceder a los recursos del fideicomiso: solicitud del recurso, transferencia, control y seguimiento, y transparencia.

El FIES tiene como objetivo apoyar el desarrollo de infraestructura y equipamiento estatal, mediante la ministración de los recursos que determine la Unidad Responsable del fideicomiso. Dado que dicho recurso debe ser usado únicamente para proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento en las entidades federativas, ya sean nuevos o en proceso, es la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, la dependencia facultada para ejecutarlo.

El Fideicomiso es creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año 2003, y para el ejercicio fiscal 2018, el Gobierno del Estado de Tlaxcala utilizó los recursos del fideicomiso en dos obras, realizadas en los municipios de Santa Isabel Xiloxotla y Nanacamilpa de Mariano Arista beneficiando a 21 mil personas.

Para cumplir con la finalidad de la evaluación se realizó un análisis de gabinete, análisis de información documental y trabajo de campo. Éste último que consistió en la elaboración de entrevistas semiestructuradas que les permitiera a los operadores del programa expresar sobre las ventajas y problemas que identifican

en la operación del fideicomiso, y como estos inciden en el cumplimiento de las metas y objetivos.

Esta evaluación hace una revisión del proceso bajo el que la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, ejecuta el recurso proveniente del fideicomiso, tomando como referencia los procesos establecidos en la norma, pero prestando principal atención en el cómo los realiza la instancia ejecutora.

Entre los principales hallazgos obtenidos derivados de esta evaluación se encuentran los siguientes:

- Uso del FIES

El Fideicomiso es utilizado por la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, principalmente, para dar mantenimiento a la infraestructura carretera.

- Aprendizaje sobre la marcha

La ejecución de distintos recursos federales, como el FIES, le ha permitido a la SECODUVI familiarizarse con los procesos y con base en esa experiencia generar pequeños, pero significativos, cambios para su operación.

- Banco de proyectos actualizado

La SECODUVI cuenta con un banco de proyectos actualizado que permite conformar carteras de proyectos, para ser autorizadas por la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este es un mecanismo que permite atender los requisitos establecidos para la solicitud del fideicomiso.

- Colaboración entre dependencias

El recurso proveniente del FIES, es administrado por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala, mientras que la ejecución corresponde a la SECODUVI, los buenos resultados en la operación del FIES dan cuenta de la buena relación existente entre dependencias.

Derivado de los hallazgos, retrasos en el proceso, áreas de oportunidad y las buenas prácticas se plantean siete recomendaciones entre las que destacan:

- Realizar una alineación del FIES al Plan Nacional de Desarrollo, tomando como referencian la estrategia programática del Ramo General 23.
- Elaborar una metodología para el cálculo de la población potencial, población objetivo y población atendida, la cual puede tener como base el uso de lógica deductiva, es decir, que vaya de lo general a lo particular.
- Actualizar los datos de población utilizados en su criterio para el cálculo de la población potencial, población objetivo y población atendida.
- Considerar la creación de una Dirección de Planeación que permita realizar un proceso consecutivo para el diseño y ejecución de obra pública.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen ejecutivo | i |
| Índice | iv |
| Introducción | 1 |
| 1. Descripción del programa Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados..... | 4 |
| 1.1. Del Ramo General 23 al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados | 4 |
| 1.2. Finalidad del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados | 8 |
| 1.3. Contexto del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estado en Tlaxcala.... | 9 |
| 1.4. Principales procesos en la normatividad vigente | 13 |
| 2. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo | 20 |
| 2.1. Enfoque cualitativo..... | 20 |
| 2.2. Análisis de Gabinete..... | 22 |
| 2.3. Trabajo de Campo | 23 |
| 3. Descripción y análisis de los procesos del Fideicomiso para la infraestructura de los Estados | 36 |
| 3.1. Equivalencia de procesos con el Modelo General de Procesos..... | 36 |
| 3.2. Descripción y análisis de procesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados | 41 |
| 3.3. Grado de consolidación operativa del programa | 49 |
| 4. Hallazgos y resultados | 52 |
| 4.1. Principales problemas detectados en la normatividad | 53 |
| 4.2. Retrasos en el proceso | 55 |
| 4.3. Áreas de oportunidad..... | 56 |

| | |
|--|----|
| 4.4. Buenas prácticas detectadas en la operación del Programa | 57 |
| 5. Recomendaciones y conclusiones | 60 |
| Anexos | 64 |
| Anexo I. Ficha técnica de identificación del programa | 64 |
| Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos evaluación de procesos del FIES | 66 |
| Anexo III. Flujograma del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados | 69 |
| Anexo IV. Grado de consolidación operativa del programa | 80 |
| Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos del FIES | 81 |
| Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del programa | 83 |
| Anexo VII. Análisis FODA del FIES | 84 |
| Anexo VIII. Recomendaciones del FIES | 85 |
| Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión del programa | 88 |
| Anexo X. Trabajo de campo realizado | 91 |
| Anexo XI. Instrumentos de recolección de información | 96 |
| Anexo XII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora ... | 98 |
| Referencias | 99 |

Índice de tablas

| | |
|--|---|
| Tabla 1. Recursos del Ramo General 23 Ejercicio Fiscal 2017 | 5 |
| Tabla 2. Alineación del FIES Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018 | 8 |
| Tabla 3. Alineación FIES del Gobierno de Tlaxcala al PND 2013 - 2018 | 9 |

| | |
|--|----|
| Tabla 4. Alineación del Gobierno de Tlaxcala a los Objetivos de Desarrollo Sustentable | 10 |
| Tabla 5. Alineación del FIES al Plan Estatal de Desarrollo 2017 -2021 | 10 |
| Tabla 6. Población atendida FIES 2017 | 12 |
| Tabla 7. Marco de la muestra | 25 |
| Tabla 8. Trabajo de Campo SECODUVI..... | 32 |
| Tabla 9. Trabajo de Campo SPF..... | 32 |
| Tabla 10. Trabajo de Campo SECODUVI (2da etapa) | 32 |
| Tabla 11. Trabajo de campo SECODUVI (2da etapa) | 32 |
| Tabla 12. Trabajo de campo SPF (2da etapa) | 33 |
| Tabla 13. Equivalencia de procesos SECODUVI..... | 37 |
| Tabla 14. Grado de Consolidación | 51 |
| Tabla 15. Análisis FODA | 58 |

Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Integración del Ramo 23..... | 5 |
| Figura 2. Distribución del Ramo 23 Ejercicio Fiscal 2017 | 6 |
| Figura 3. Municipios beneficiados FIES 2017 | 11 |
| Figura 4. Flujograma General FIES..... | 17 |
| Figura 5. Organigrama de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda..... | 24 |
| Figura 6. Modelo General de Procesos | 36 |

| | |
|---|----|
| Figura 7. Modelo FIES SECODUVI..... | 40 |
| Figura 8. Flujograma de proceso FIES SECODUVI..... | 42 |
| Figura 9. Integración de la cartera de proyectos | 43 |
| Figura 10. Criterios pra la evaluación del grado de consolidación | 49 |
| Figura 11 Flujograma planeación SECODUVI | 70 |
| Figura 12 Flujograma Licitación FIES SECODUVI | 73 |
| Figura 13 Flujograma Ejecución y seguimiento SECODUVI | 75 |
| Figura 14 Flujograma Transparencia SECODUVI | 79 |

Introducción

Como parte de la revisión del cumplimiento del objetivo social, metas y acciones, la Ley General de Desarrollo Social establece la realización periódica de la evaluación de la política de desarrollo social. En los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, se establecen diversos tipos de evaluación, entre ellos la evaluación de procesos.

La evaluación de procesos analiza mediante el trabajo de campo y de gabinete si el programa realiza sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión, contrastando los aspectos normativos, la operación cotidiana y los elementos contextuales.

El artículo 156 del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, inciso IX establece, además de los tipos de evaluación, que la Secretaría de Planeación y Finanzas debe emitir un Programa Anual de Evaluación (PAE), el cuál fue publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el 31 de enero de 2019.

En el PAE se determinó que el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) 2017, sería objeto de la Evaluación de Procesos, buscando mostrar su operación y evidenciar si dicha operación cumple con lo necesario para la consecución de metas y objetivos planteados.

Para la realización de la Evaluación de Procesos se toma como referencia el "Modelo de Términos de Referencia Evaluación de Procesos 2019 del Estado de Tlaxcala" emitido por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas, mismos que se encuentran fundamentados en los términos de referencia elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017).

En el Modelo de Términos de Referencia se establece como objetivo general de la Evaluación de Procesos realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Fideicomiso que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Aunado al objetivo general, se establecen cuatro objetivos específicos, los cuales se enlistan a continuación:

1) Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo;

2) Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo;

3) Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa; y

4) Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Puntualmente se establece como alcance de la evaluación contar con un análisis y descripción de los procesos que el FIES lleva a cabo y de los mecanismos de coordinación que ayudan al logro de metas y objetivos. Además de identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, elaborar recomendaciones que robustezcan y mejoren la ejecución de los recursos del Fideicomiso.

La evaluación de Procesos del FIES, se realizó a través de un análisis de gabinete y trabajo de campo lo que permitió:

1. Detectar los problemas que obstaculizan la operación del Fideicomiso,
2. Detectar las buenas prácticas en la gestión: institucional, organizacional, operativa
3. Conocer el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos,
4. Analizar el cumplimiento de la normativa y,
5. Emitir recomendaciones y propuestas.

La presente evaluación se compone por cinco apartados: 1) Descripción del Programa Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; 2) Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo; 3) Descripción y análisis de los procesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; 4) Hallazgos y resultados; y 5) Recomendaciones y conclusiones.

Dentro del primer apartado se describe el Ramo General 23, que es el instrumento de política presupuestal, el cual sirve para el registro de los recursos otorgados del FIES, la problemática que atiende el FIES, su conformación en el año 2003 por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el contexto bajo el cual opera en el Estado de Tlaxcala y los principales procesos descritos en la normatividad vigente.

El apartado de diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo, se desagrega en tres apartados, el primero explica el enfoque cualitativo, y se justifica

su uso en esta evaluación, el segundo, describe el análisis de gabinete y la información revisada, el último apartado desarrolla el sistema de trabajo de campo realizado.

El tercer apartado, descripción y análisis de los procesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, inicia con una equivalencia de procesos, realizada tomando como base el Modelo General de Procesos y contrastándolo con los procesos propios del FIES, posterior a la equivalencia se realiza una descripción y análisis de cada proceso, para finalmente cerrar el apartado con el establecimiento de un grado de consolidación operativa del programa.

El penúltimo apartado, hallazgos y resultados, muestra cuales son los principales problemas detectados en la normatividad, a que retrasos en el proceso se enfrenta el FIES, cuáles son las áreas de oportunidad y cierra con el reconocimiento de las buenas prácticas.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones que se encuentran al final del documento tienen el propósito de mejorar la gestión del fideicomiso en la consecución de resultados. Además, de retroalimentar a los responsables del programa y proveer de información útil para la toma de decisiones.

1. Descripción del programa Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados

Este apartado tiene como objetivo dar un panorama general sobre lo que es el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES), para ello se parte de la descripción del Ramo General 23, provisiones salariales y económicas, y como es que el FIES se incorpora a dicho ramo. Se ubica la fecha de su creación, cuál es su finalidad, quienes son sus actores y quien funge como su unidad responsable. Finalmente se da contexto sobre la operación del FIES y el destino de los recursos del FIES 2017, que finalmente fueron ejercidos durante el ejercicio 2018, en el Estado de Tlaxcala y sobre los principales procesos identificados en la norma.

1.1. Del Ramo General 23 al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados

El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados deriva del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, que es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades (Instituto Belisario Domínguez, 2016), específicamente este ramo se encarga de las previsiones salariales y económicas para:

- El cumplimiento del balance presupuestario,
- El control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos,
- La operación de mecanismos de control y cierre presupuestario y,
- Otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a entidades federativas y municipios.

El ramo se integra por un esquema programático que consta de seis apartados: provisiones salariales, provisiones económicas, provisiones salariales y económicas, desarrollo regional, otras provisiones económicas y gastos asociados a ingresos petroleros (SHCP, 2019) (Figura 1).

Figura 1. Integración del Ramo 23



Fuente: elaboración propia

A cada apartado se le asigna un presupuesto que queda establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para el ejercicio fiscal 2017, el presupuesto asignado al Ramo 23 fue de 131 mil millones de pesos, de los cuales 18 mil millones fueron etiquetados para Gastos asociados a ingresos petroleros. A continuación, se muestra el desglose por apartado (tabla 1):

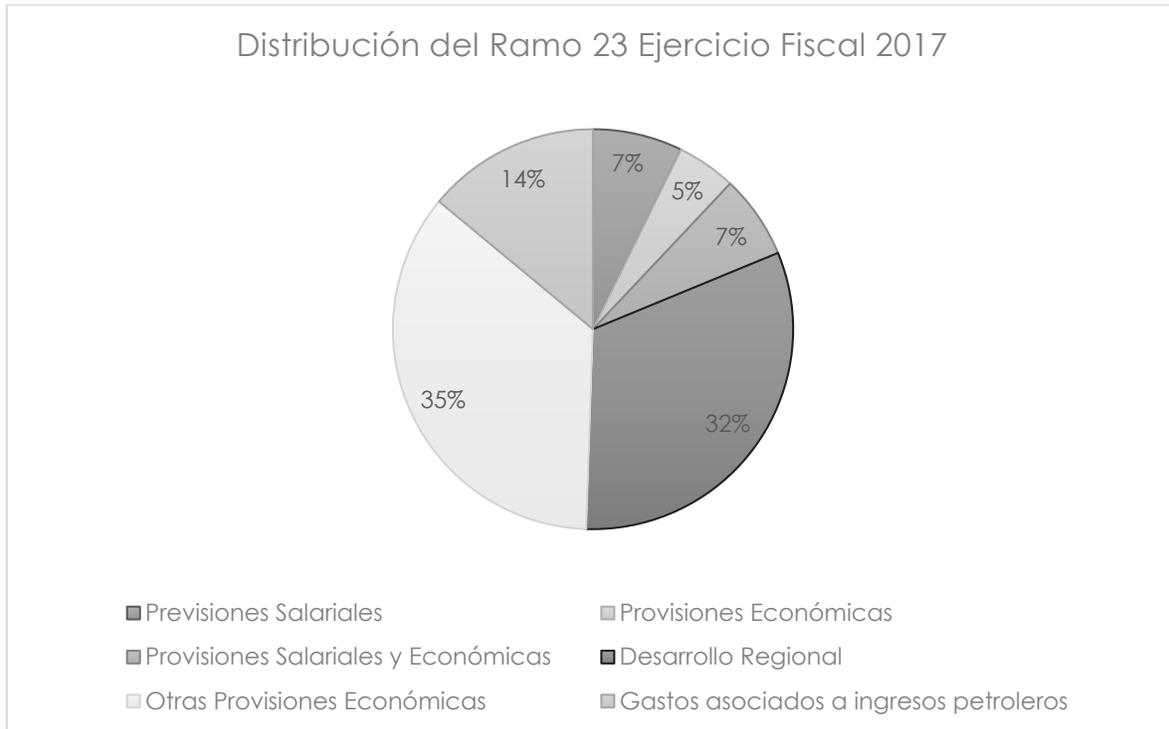
Tabla 1. Recursos del Ramo General 23 Ejercicio Fiscal 2017

| Apartado | Monto (en pesos) |
|--|------------------------|
| Previsiones Salariales | 9,558,665,808 |
| Provisiones Económicas | 6,300,636,547 |
| Provisiones Salariales y Económicas | 8,895,068,303 |
| Desarrollo Regional | 41,886,218,637 |
| Otras Provisiones Económicas | 46,804,131,875 |
| Gastos asociados a ingresos petroleros | 18,420,900,000 |
| TOTAL | 131,865,621,170 |

Fuente: elaboración propia a partir de PEF 2017 (Cámara de Diputados, 2016)

Gastos asociados a ingresos petroleros es el tercer apartado con mayor presupuesto asignado, precedido por Desarrollo Regional y Otras provisiones económicas (Figura 2).

Figura 2. Distribución del Ramo 23 Ejercicio Fiscal 2017



Fuente: elaboración a partir del anexo 20 PEF 2017 (Cámara de Diputados, 2016)

Dentro de la estrategia programática del Ramo General 23, inciso f) Gastos asociados a ingresos petroleros, se establece que por cuestiones de control presupuestario, le corresponde al Ramo 23 la administración y control de las ampliaciones y reducciones líquidas al Presupuesto de Egresos, así como, de otras adecuaciones presupuestarias inherentes al ámbito del control presupuestario, incluyendo las operaciones por reasignación de ingresos excedentes de las dependencias y entidades para el cumplimiento de los programas presupuestarios en términos de las disposiciones aplicables.

Mediante el mecanismo de ingresos excedentes se contemplan entre otros, los recursos que les corresponderán a las entidades federativas previstos en las disposiciones aplicables, los cuales se destinarán a proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento. Estos recursos se transferirán mediante el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados.

El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, se constituye el 23 de abril de 2003 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y con base en lo anterior, se debe entender como el mecanismo que se utiliza para entregar

a las Entidades Federativas los anticipos de recursos de gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento previstos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) (SHCP, 2014).

Para el caso particular del PEF 2017, su título segundo “Del Federalismo”, capítulo único “De los recursos federales transferidos a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”, establece en su artículo 7, fracción VII, que los recursos federales vinculados con ingresos excedentes que tengan como destino la realización de programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, se sujetarán a las disposiciones aplicables del FIES (Cámara de Diputados, 2016).

El Fideicomiso tiene su origen jurídico en el contrato de Fideicomiso de Inversión y Administración que suscriben la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS), en el cual adquieren la personalidad de fideicomitente y fiduciario; respectivamente.

Para su operación la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), perteneciente a la SHCP, asigna recursos del fideicomiso a las entidades federativas a través de la aprobación de proyectos para lo cual emite los “Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados” (lineamientos).

La emisión de dichos lineamientos se realiza considerando los artículos: 19, fracciones IV, inciso d), y V, inciso b) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y; 12 de su Reglamento; 8 fracción VII, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

Los lineamientos tienen como objetivo precisar los criterios y el proceso a seguir para la solicitud, transferencia, aplicación y erogación de los recursos, así como para el seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia respecto de dichos recursos provenientes del fideicomiso en cuestión.

De acuerdo con la LFPRH, su Reglamento, el PEF, el contrato FIES, y los convenios modificatorios, así como con los Lineamientos para la aplicación de los recursos del FIES, se establece que los recursos que se entregarán a las entidades federativas se determinarán conforme al cálculo a partir de la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones que se reporte en la Cuenta Pública más reciente.

1.2. Finalidad del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados

El FIES busca apoyar el desarrollo de infraestructura y equipamiento estatal, mediante la ministración de los recursos que determine el fideicomitente. Dichos recursos, con base en sus lineamientos, se destinarán al gasto en programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento en las entidades federativas, ya sean nuevos o en proceso y que se ejecuten por contrato o por administración directa.

Los ámbitos en que se puede ocupar el FIES son: hidroagrícola, agropecuario, educación, salud, agua potable, drenaje y alcantarillado, saneamiento ambiental, electrificación, comunicaciones y transporte, desarrollo urbano, desarrollo rural, desarrollo regional, caminos rurales y alimentadores, apoyo a la actividad económica, procuración de justicia, seguridad pública, protección civil, investigación científica y desarrollo tecnológico, entre otros (UPCP, 2014).

De acuerdo a la normativa, queda prohibido hacer uso de los recursos del fideicomiso para gasto corriente y de operación, salvo que se trate de los gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de las obras aprobadas por la UPCP.

Sin embargo, también se establece que se podrá destinar recursos del FIES a programas o proyectos convenidos con dependencias o entidades de Gobierno Federal, únicamente para ejercerlos en infraestructura pública y su equipamiento.

El FIES se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 en la Meta IV. México Próspero, la cual se enfoca en el desarrollo de una infraestructura que contribuya a incrementar la productividad económica en diferentes sectores. Con lo que respecta a los objetivos, se encuentra alineado al objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país, estrategia 4.1.3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades (SHCP, 2019) (Tabla 2).

Tabla 2. Alineación del FIES Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018

Meta Nacional IV. México Próspero

Objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país

Estrategia 4.1.3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades.

Fuente: elaboración propia a partir de la Estrategia Programática del Ramo General 23

De igual manera se considera alineado al Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018, al Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, debido a que contribuye al cumplimiento de los fines de dichos planes (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2018).

1.3. Contexto del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estado en Tlaxcala

En el ámbito de la administración pública estatal, el FIES 2017 fue ejecutado por el Gobierno del Estado de Tlaxcala a través de su Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI), esto con base en el artículo 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, pues dichos artículos establecen que la SECODUVI es la encargada de ejecutar y normar los programas de obras públicas del Gobierno (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 1998).

Dentro de la administración pública estatal el FIES es alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 bajo la Meta Nacional IV. México Próspero, objetivo 4.2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento. A su vez el Gobierno de Tlaxcala realiza una alineación con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Organización de la Naciones Unidas (ONU), específicamente con los objetivos 9, meta 9.1 y 11, metas 11.1, 11.3 y 11.A (Tabla 3 y 4).

Tabla 3. Alineación FIES del Gobierno de Tlaxcala al PND 2013 - 2018

Meta IV. México Próspero

Objetivo 4.2 Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento

Fuente: Elaboración propia a partir del POA de la SECODUVI

Tabla 4. Alineación del Gobierno de Tlaxcala a los Objetivos de Desarrollo Sustentable

ODS 9 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 11.1 Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales

Meta 11.3 Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países

Meta 11.a apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional

Fuente: elaboración propia a partir del POA de la SECODUVI

El Plan Estatal de Desarrollo 2017–2021 integra como uno de sus ejes la “Integración Regional Ordenada y Sustentable, bajo este eje se aglutinan temas de desarrollo económico y estructural, que permiten alinear al FIES. Particularmente al 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 (SECODUVI, 2017). A continuación, se muestra en la Tabla 5 la desagregación de las estrategias bajo las cuales se alinea el FIES.

Tabla 5. Alineación del FIES al Plan Estatal de Desarrollo 2017 -2021

Eje 3 Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS)

Objetivos 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 públicos.

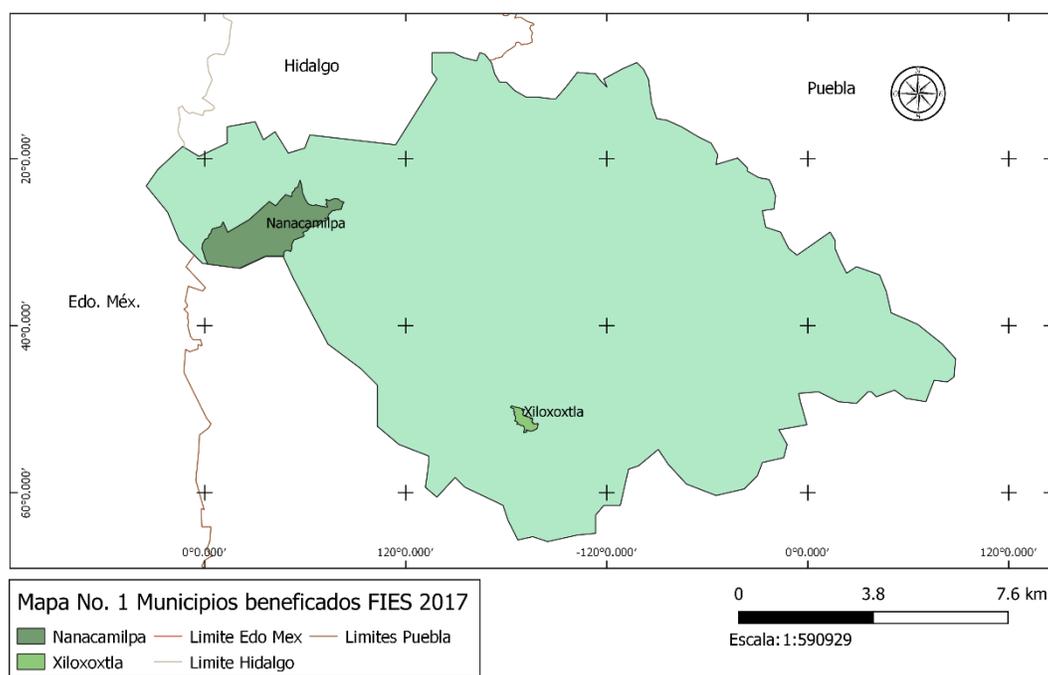
Línea de acción a corto plazo 3.1.5.1 promover el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las ciudades, así como instalaciones deportivas - culturales multifuncionales acorde a su crecimiento urbano

Fuente: elaboración propia a partir de POA de la SECODUVI

La SECODUVI establece en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2017 que el FIES tiene como finalidad contribuir a mejorar la infraestructura de las poblaciones del Estado, mediante el apoyo a municipios con obras y servicios que conlleven a la construcción, rehabilitación y ampliación de la misma.

De acuerdo con la información del enlace administrativo, se realizaron dos obras con recursos provenientes del FIES 2017, sin embargo, es necesario aclarar que debido a una atraso en la ministración del recurso, los fondos del FIES 2017 se ejercieron durante el ejercicio fiscal 2018, siendo los municipios beneficiados: Xiloxotla y Nanacamilpa de Mariano Arista (Ver figura 3).

Figura 3. Municipios beneficiados FIES 2017



Fuente: elaboración propia con Qgis.

El primer proyecto denominado “Construcción de Cancha de Futbol Rápido con Gradas y Techumbre” en el municipio de Xiloxotla de un monto total de \$7, 207,776.00 pesos y el segundo proyecto denominado “Rehabilitación de la Infraestructura del Bulevar Revolución, entre Moctezuma y Reforma; Bulevar Revolución, entre 16 de Septiembre y Abasolo; y, Calle Abasolo, entre Juárez y Bulevar Revolu-

ción (Primera Etapa)” con un monto total de \$47, 243,948.00 pesos. En total el recurso del FIES 2017, destinado al Gobierno de Tlaxcala fue de \$ 54, 451,724.00 de pesos.

Para definir a la población potencial, población objetivo y población atendida, la SECODUVI cuenta con una metodología para la cuantificación de las poblaciones, esto con la finalidad de que la Secretaría cuente con certeza y claridad de la población que busca atender.

Referente a la población potencial, la SECODUVI la define bajo los parámetros del CONEVAL entendida como aquel conjunto de la población que presenta el problema central (CONEVAL, 2019), la SECODUVI toma en consideración el total de la población del estado que para el caso del ejercicio fiscal 2017 fue de aproximadamente 1, 313,067 personas (INEGI, 2017).

Con lo que respecta a la población objetivo, la SECODUVI, la define como “(la población de) todos aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y/o saneamiento”, que para el caso del ejercicio fiscal 2017 era de 987, 888 personas (SECODUVI, 2017).

Finalmente, la población atendida es aquella “(población de los) municipios en los que se ejecutó la obra”, y teniendo en cuenta que los municipios en donde se realizó obra con recursos del FIES fueron: Xiloxotla y Nanacamilpa podemos calcular población atendida en 21 mil personas (Tabla No. 6).

Tabla 6. Población atendida FIES 2017

| Municipio | Habitantes | Hombres | Mujeres |
|------------------|-------------------|----------------|----------------|
| Xiloxotla | 4436 | 2138 | 2298 |
| Nanacamilpa | 16640 | 8127 | 8513 |
| Total | 21076 | 10265 | 10811 |

Fuente: elaboración propia a partir del criterio para la cuantificación de las poblaciones: potencial, objetivo y atendida de la SECODUVI 2017.

1.4. Principales procesos en la normatividad vigente

Los principales procesos operativos están detallados en los lineamientos para la aplicación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, que *grosso modo* explican los siguientes:

a) Solicitud y transferencia de recursos

o La entidad federativa

Proporciona, mediante correo electrónico, a la Dirección General Adjunta de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria de la UPCP¹:

- Nombre, cargo y firma del servidor público facultado (Anexo 6)
- Registro de proyecto y solicitud de recurso; Nota técnica (Anexo 2 y 2 bis)
- Recibo de recursos que se presentará al Fiduciario (Anexo 3)
- Estado de cuenta (Anexo 4)
- Informes de avances físicos y financieros (Anexo 5)
- Datos de cuenta: Institución financiera, sucursal, plaza, número de cuenta, CLABE y certificación bancaria (Anexo 7)

o La UPCP

Entregará recursos a las entidades federativas de acuerdo con el monto que les corresponda del anticipo respectivo, en congruencia con la programación financiera establecida en el Anexo 2 y con los datos contenidos en el recibo que se presentará ante el Fiduciario (BANOBRA) Anexo 3.

Previo a la entrega de los recursos, la UPCP revisa que el nombre, descripción o denominación general de los programas o proyectos de inversión, correspondan a los fines del FIES. Revisa que los elementos principales de la evaluación costo y beneficio que se incluyen en la nota técnica, correspondan a los lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.

¹ Se hace referencia a los anexos de los lineamientos, no de la presente evaluación.

Si no cumple con los requisitos, será devuelta a la entidad federativa, con las sugerencias pertinentes para su ajuste.

Con respecto a los proyectos aprobados, la UPCP asigna a las solicitudes procedentes una clave específica para su identificación, seguimiento y control, y notifica a la entidad federativa y al fiduciario sobre las solicitudes procedentes, para que se realice la transferencia electrónica a la cuenta presentada en el Anexo 7.

- o BANOBRAS (fiduciario)

Realiza transferencia a la entidad, la entidad debe entregar recibo (Anexo 3), junto con copia de la identificación del servidor público facultado como mínimo con dos días hábiles de anticipación.

b) Aplicación de los recursos

- La entidad federativa

Debe aplicar los recursos de conformidad con los programas o proyectos de inversión registrados en el Anexo 2. Llevará un registro de control y rendición de cuentas que será específico y exclusivo para los programas o proyectos de inversión y equipamiento financiados con los rendimientos financieros que generen en la cuenta productiva. Los rendimientos deberán registrarse en el Anexo 2.

Los rendimientos se pueden usar bajo los siguientes supuestos:

- I. Programas o proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento, nuevos o en curso de ejecución, que se financiarán total o parcialmente con los rendimientos financieros. Para ello se debe:
 - Registrarlos en una solicitud particular para aplicación de los rendimientos financieros (Anexo 2).
 - Para proyectos o programas existentes se deja el número de control ya existente.
 - Para proyectos o programas nuevos, se asignará un nuevo número consecutivo, anotando al final de la denominación el texto: Con recursos de rendimientos financieros.

- II. Programas o proyectos de inversión y equipamiento que hayan sido realizados total o parcialmente durante el ejercicio fiscal correspondiente. Para ello se debe:
- Realizar detallada y completamente el registro y control correspondiente en materia documental, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, corresponden a los recursos del FIES.
- III. Recursos remanentes por reprogramaciones, modificaciones o ahorros derivados de procesos de contratación de obras o ajustes, se podrán aplicar a otros proyectos de infraestructura y equipamiento. Para ello se debe:
- Presentar solicitud que incluya los proyectos que sean afectados por algún cambio.
 - Los cambios serán identificados en el espacio establecido para la denominación, anotando: Cancelado, Modificado o Reprogramado.
 - Cancelado, para proyectos que sea necesario suprimir.
 - Modificado, cuando se haga algún cambio a los aspectos programáticos.
 - Reprogramado, cuando se cambie cualquier dato de la programación financiera.
 - El fiduciario llevará registros contables por cada entidad federativa y realizará el control de las operaciones financieras efectuadas.

Acotaciones de los recursos

- BANOBRAS

Depositará los recursos correspondientes a los anticipos, con base en las solicitudes. La diferencia respecto de la estimación anual se depositará de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables. Y respecto a recursos no vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago no erogados deberán reintegrarse a la TESOFE.

Los recursos deberán ser reintegrados en dos momentos: 1. Los recursos correspondientes al primer y segundo trimestre, que deberán ser reintegrados a más tardar 15 días naturales siguientes al último día hábil de febrero; 2. Relativo a los recursos del tercer y cuarto trimestre, estos deberán ser reintegrados a más tardar 15 días naturales siguientes al último día hábil del mes de agosto del año siguiente, así como los rendimientos financieros.

Para ello la entidad federativa deberá: a) Solicitar “línea de Captura TESOFE” por conducto de la SHCP, a través de la UCP; b) Requerir la “Solicitud de línea de captura TESOFE”; y, c) Enviar a la Dirección General Adjunta de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria.

c) Transparencia y rendición de cuentas

- Entidad federativa

Debe mantener los registros específicos y actualizados de los montos aplicados por obra y acción. Incluir en la presentación de su Cuenta Pública, y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo.

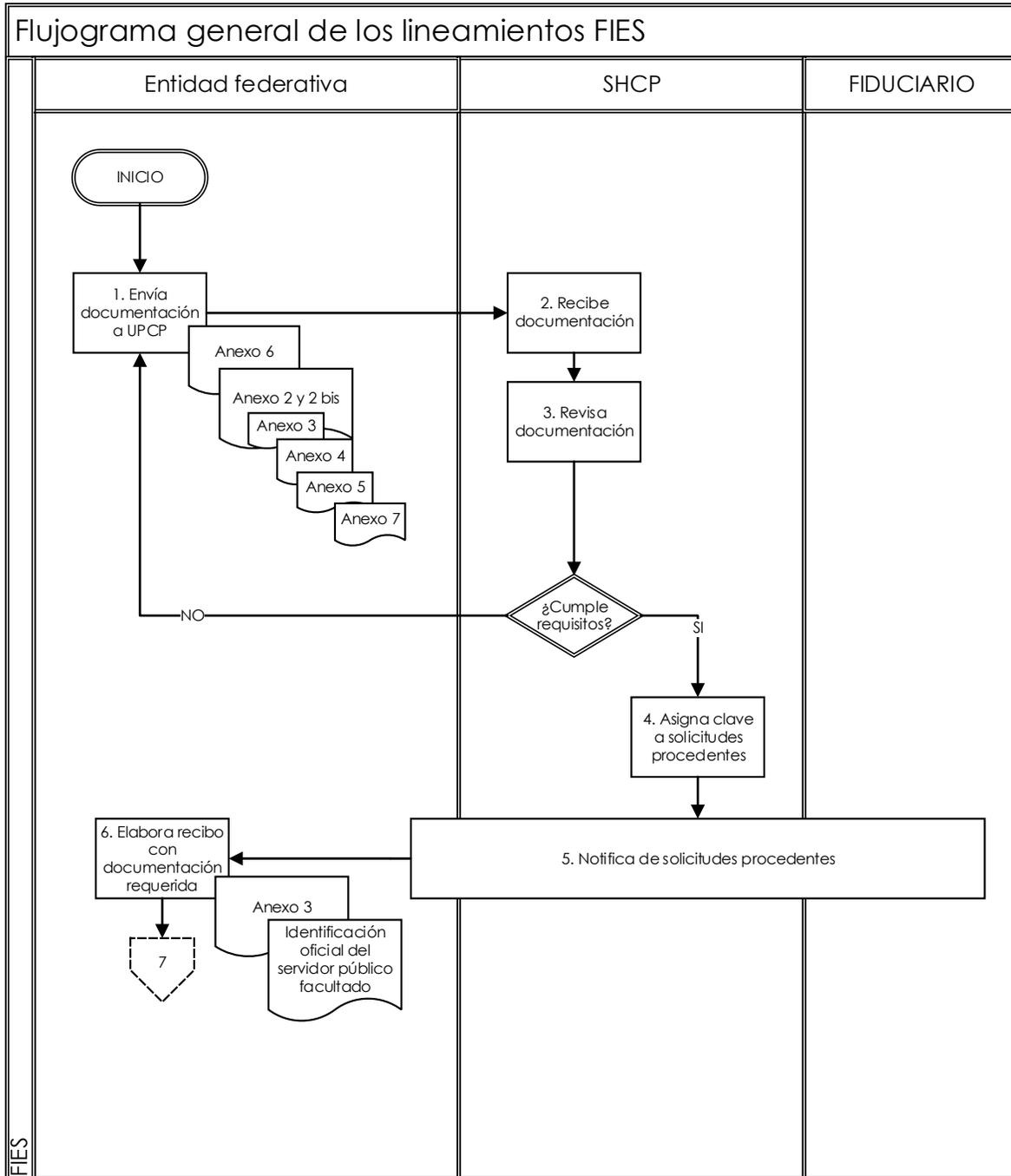
Entregar a la UCP y a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública, para el apoyo del seguimiento y control de los recursos, el estado de cuenta mensual (Anexo 4), a más tardar en los 15 días naturales siguientes al mes que se reporta.

Entregar reportes trimestrales a la SHCP, por conducto de la UCP, a través del Sistema de Recursos Federales Transferidos.

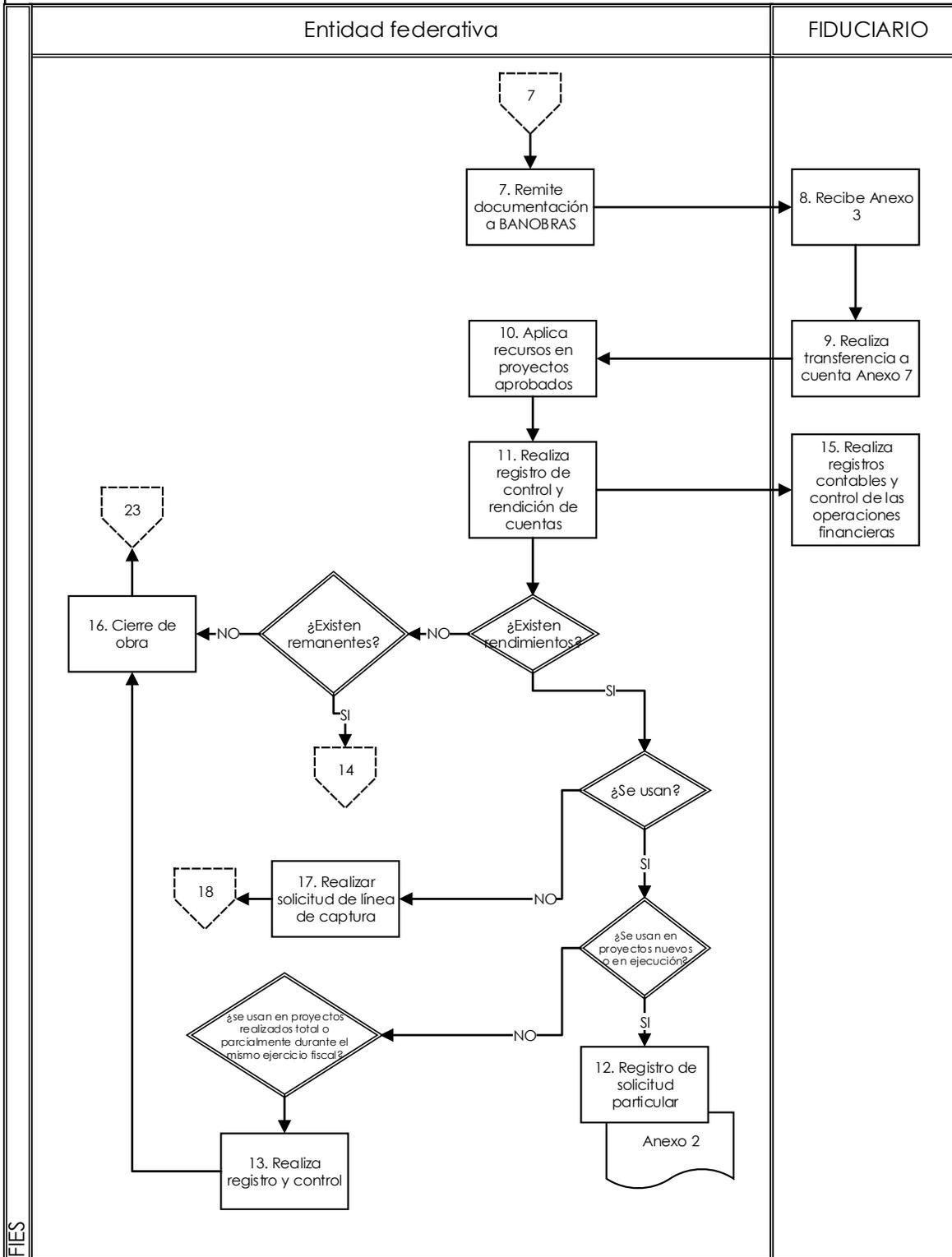
Presentar informe de cierre del ejercicio fiscal, donde se registre la totalidad de los recursos, incluidos los lineamientos financieros, a más tardar el último día hábil del mes de septiembre del año siguiente.

A continuación, se presenta un flujograma general sobre el proceso establecido en los lineamientos para la aplicación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (Figura 4):

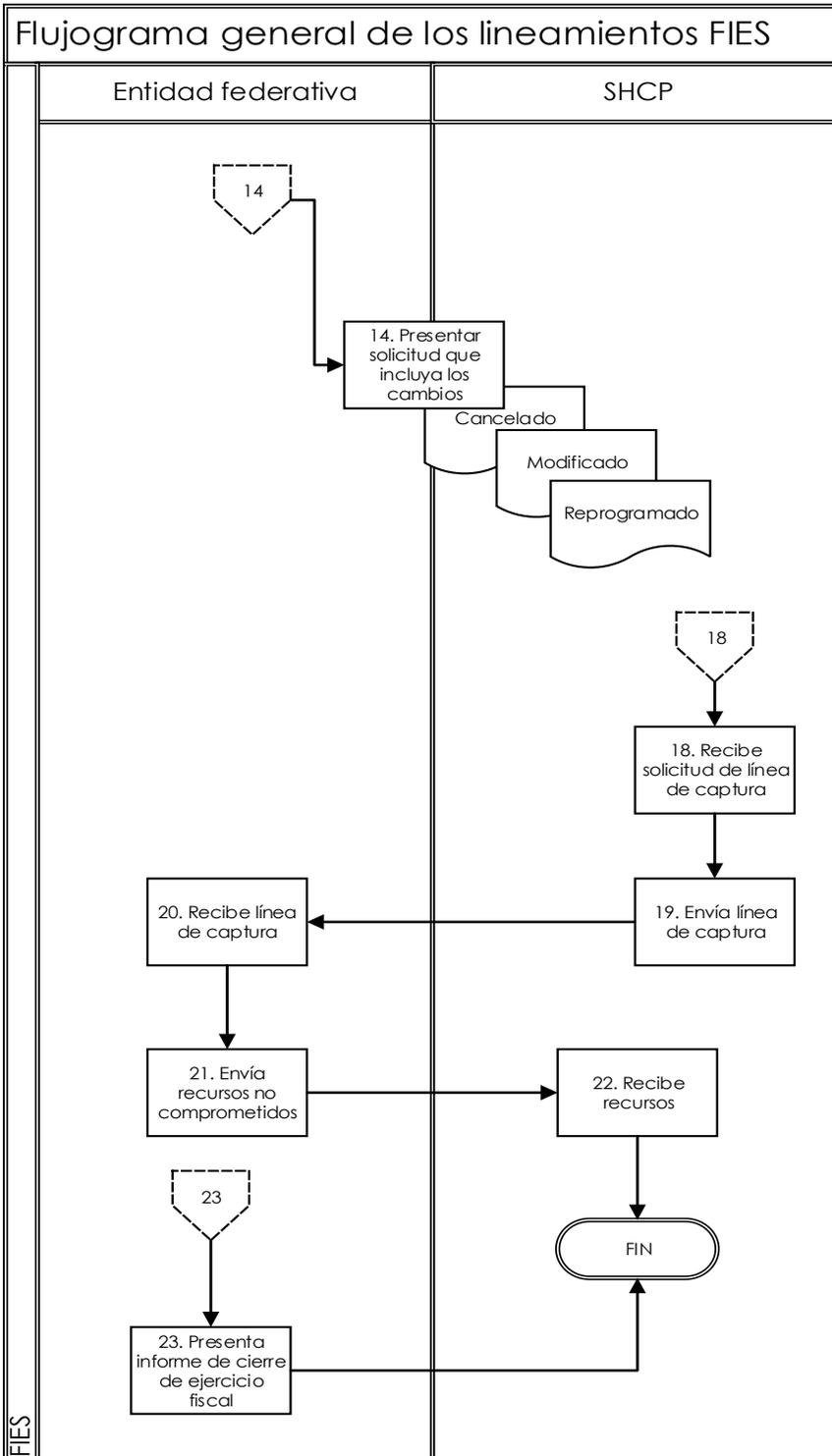
Figura 4. Flujograma General FIES



Flujograma general de los lineamientos FIES



FIES



Fuente: elaboración propia

2. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo

El presente apartado expone el enfoque cualitativo y su utilidad para la Evaluación de Procesos, además se realiza una descripción de las herramientas utilizadas, y de la operación del análisis de gabinete y de información documental, para cerrar el apartado se muestra el trabajo realizado en campo, a través de cronogramas del levantamiento de información, bitácora de trabajo y los métodos utilizados para elegir la muestra.

2.1. Enfoque cualitativo

La Evaluación de Procesos del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) para el Estado de Tlaxcala, correspondiente al ejercicio fiscal 2017, se realizó con base en el “Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos 2019”, emitida por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

En el artículo 156 del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, fracción IX inciso c, define que la Evaluación de Procesos: Analiza mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2019).

Dicha evaluación tiene por objetivo corroborar que la operación del FIES, por parte del Gobierno de Tlaxcala llevó a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente para el logro de sus fines y que contribuye al mejoramiento de la gestión. La presente Evaluación de Procesos realizó un estudio de caso bajo los preceptos del enfoque cualitativo. Este enfoque permite conseguir una descripción a profundidad, al prestar atención a las palabras de las personas —habladas o escritas— y la conducta observable.

El enfoque cualitativo se puede diferenciar del cuantitativo por los fines que persigue. De acuerdo con Álvarez y Jurgenson (2003), las características generales del paradigma cuantitativo son:

1. El punto de partida del científico es la realidad, que mediante la investigación le permite llegar a la ciencia. El científico observa, descubre, explica y predice aquello que lo lleva a un conocimiento sistemático de la realidad
2. Los fenómenos, los hechos y los sujetos son rigurosamente examinados o medidos en términos de cantidad, intensidad o frecuencia.
3. La realidad se considera estática.
4. Se pretende objetividad en el investigador.
5. Las situaciones extrañas que afecten la observación y la objetividad del investigador se controlan y evitan.
6. Se considera que hay una realidad allá afuera que debe ser estudiada, capturada y entendida. (Álvarez & Jurgenson, 2003)

Por el contrario, la finalidad del enfoque cualitativo es la comprensión de las relaciones entre todo lo que existe. Un enfoque cualitativo no recoge datos para corroborar hipótesis, sino que parte de una interrogante que se desarrolla bajo un modelo flexible, que permite desarrollar conceptos, intelecciones y comprensiones partiendo de los datos.

La diferencia entre estos dos tipos de enfoques, no debe ser entendida por la manera en que se recolectan los datos, como afirman algunos autores (Córtes, 2008), sino como una manera de enfrentar el mundo empírico (Taylor & Bogdan, 1987), para el caso del enfoque cualitativo permite traer al escenario científico los conocimientos y saberes de los operadores del fideicomiso, que es objeto de estudio en esta evaluación.

Con ello se logró una comprensión profunda de los procesos, sus dinámicas y estructuras. Lo que implicó la realización de un análisis de la información de gabinete y la realización de trabajo de campo, que derivó en el conocimiento de la manera en que los procesos se llevan en la práctica, para lograr fundamentar lo incluido en la sección de hallazgos y recomendaciones.

Dado que esta es una evaluación parte del enfoque cualitativo, la hipótesis no se fija una para comprobar, por lo tanto se fija una hipótesis de trabajo que permite guiar la investigación. Como hipótesis de trabajo se establece **que los procesos operativos del fideicomiso son pertinentes para el logro de sus objetivos.**

Lo anterior, para contar con un análisis puntual de los procesos que el Fideicomiso lleva a cabo así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realiza para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Además, identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora del Programa.

2.2. Análisis de Gabinete

El análisis de gabinete corresponde a la recolección, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el programa (Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019).

Se realizó una revisión del contexto en el que opera el FIES y un análisis de su marco normativo, para poder mapear el proceso general de operación e implementación del Fideicomiso, sus procedimientos, los puntos clave de la operación y los actores relevantes que intervienen en su ejecución. A continuación, se presenta un listado de los documentos normativos consultados:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018
- Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2021
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Coordinación Fiscal
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Reglamento interior de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y reportes trimestrales de avance 2017 – 2018

Derivado de este análisis se determinaron los criterios de selección de la muestra analítica y las características del trabajo de campo.

2.3. Trabajo de Campo

Paralelo al análisis de gabinete, se realizó trabajo de campo con una estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación participante y entrevistas semi estructuradas. La finalidad del trabajo de campo fue comparar los procesos operativos en la realidad respecto de su marco normativo, resaltando las buenas prácticas y detectando los retrasos en el proceso, a fin de señalar áreas de oportunidad para mejorar su gestión y resultados.

Metodológicamente la entrevista es una herramienta que tiene por objetivo la recolección de información, opiniones, percepciones o creencias de forma directa por parte de los actores relevantes seleccionados. La entrevista consta de cinco elementos clave: entrevistador, entrevistado, preguntas, respuestas y registro y se distinguen tres tipos: estructurada, semi-estructurada y no estructurada.

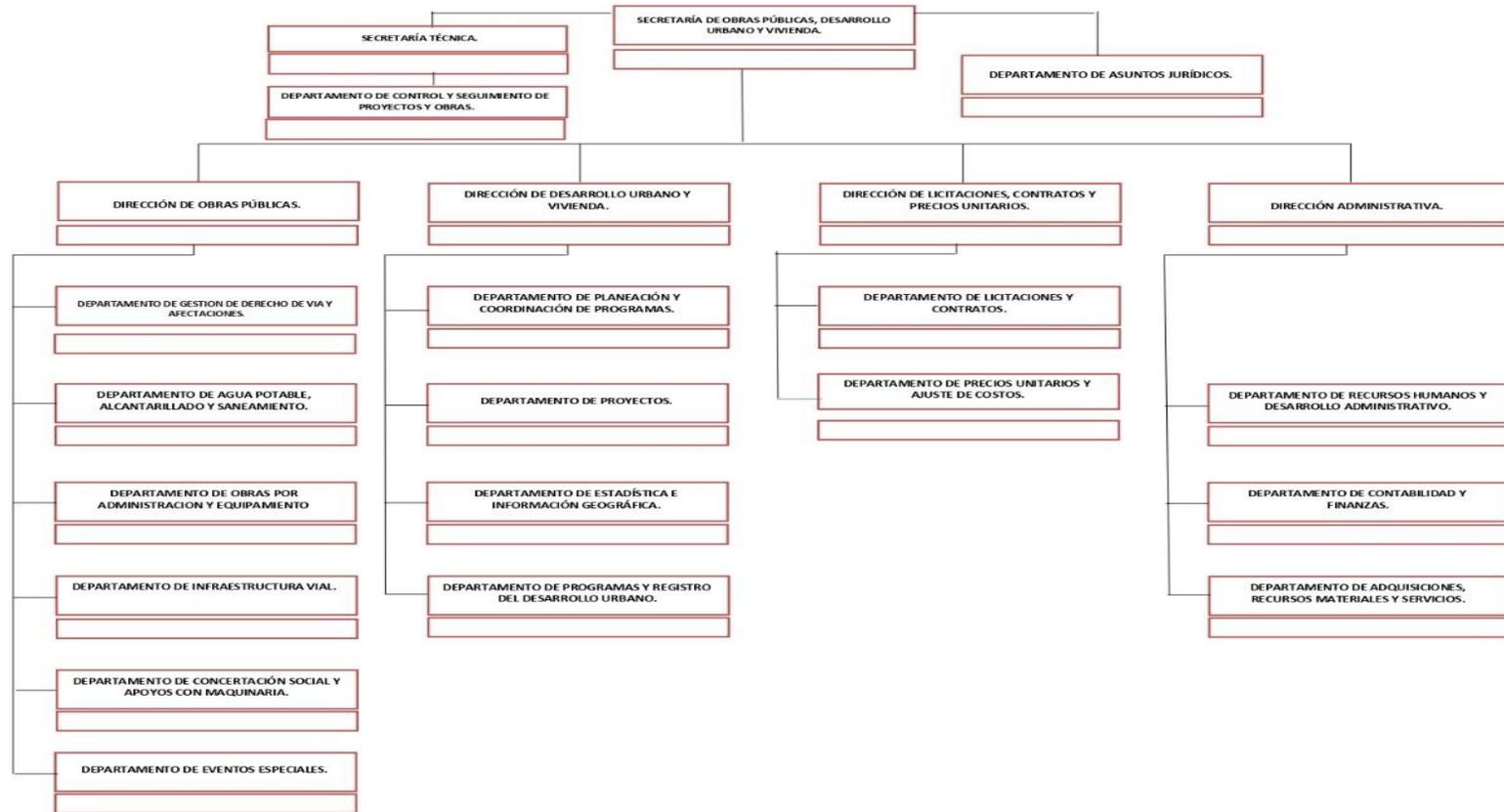
La presente evaluación utilizó una entrevista de tipo semi estructurada, la cual permitió obtener información relevante para poder generar un panorama sobre qué es lo que funciona y lo que no. Para este tipo de entrevista se elaboró una lista de tópicos que fungieron como los ejes rectores de la entrevista. El ritmo de la entrevista la estableció el entrevistador, procurando generar un ambiente de confianza y apertura para lograr que el entrevistado no se sintiera cohibido, y así obtener mayor información.

a) Selección de la muestra

Para la selección de la muestra se realizó un diseño muestral que va de lo general a lo particular, considerando los elementos metodológicos de: universo de estudio y marcos muestra para la conformación de la misma. A continuación, se presenta la definición teórica de los elementos a utilizar.

El universo de estudio o población es el conjunto de elementos sobre los que se desea realizar el estudio y de la cual se quiere obtener información. En el caso de la evaluación se toma como universo de estudio a las unidades que integran a la SECODUVI, las cuales se encuentran disponibles en su organigrama que se presenta a continuación.

Figura 5. Organigrama de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda



Fuente: Página web de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda.

b) Definición de la muestra

Para la definición de la muestra se realizó un desglose de las funciones que realiza cada unidad de muestreo partiendo del manual de organización de la SECODUVI. En un primer momento se consideró realizar las entrevistas a los titulares de los departamentos de: Contabilidad y finanzas, Control y seguimiento de proyectos y obras, Infraestructura vial, Licitaciones y Contratos y; Proyectos. Sin embargo, finalmente se estableció realizar las entrevistas a los Directores de Desarrollo Urbano y Vivienda, Obras Públicas y, Administrativa, para englobar un mayor número de actividades, por su posición jerárquica (Tabla 7).

Tabla 7. Marco de la muestra

| Secretaría / dirección / departa- mento | Objetivo | Funciones relevantes para la evalua- ción de procesos |
|--|---|---|
| SECODUVI | Promover permanentemente el desarrollo integral, equilibrado y sustentable del estado de Tlaxcala, a través de la ejecución de estudios, proyectos y obras públicas de infraestructura y equipamiento | Realizar y supervisar las obras que emprenda el gobierno del estado |
| | | Construir y conservar las carreteras |
| Secretario | Establecer y conducir las políticas generales para la ejecución de programas de obra pública | Aplicar normatividad vigente en la entidad en materia de construcción |
| | | Aprobar programas de obras públicas |
| | | Establecer las bases para la realización de licitaciones |
| Departamento de control y seguimiento de | Llevar el control y seguimiento de los proyectos y obras que ejecute la secretaría, conforme a los programas de obras federales y estatales autorizados | Suscribir contratos, convenios y acuerdo derivados de licitaciones |
| | | Dar seguimiento a los departamento de ejecución de obra y de proyectos, para la correcta integración de los expedientes unitarios hasta su cierre contractual |



| Secretaría / dirección / departa- mento | Objetivo | Funciones relevantes para la evalua- ción de procesos |
|--|--|--|
| proyectos y obras | | <p>Servir de apoyo y enlace con la SPF para lograr la autorización de recursos de los diversos programas estatales mediante la formulación de notas y fichas técnicas, de acuerdo con los lineamientos autorizados</p> <hr/> <p>Servir de enlace con las áreas de ejecución de obras y proyectos para recabar, analizar y tramitar ante las áreas correspondientes los avances físicos de las distintas obras que ejecute la SECODUVI</p> <hr/> <p>Revisar cierre de contratos de obras</p> |
| Dirección de obras públi- cas | Garantizar la ejecución de obras públicas de los programas con fondos federales, estatales y municipales, vigilando la aplicación y aprovechamiento de los recursos. | <p>Planear, programar y coordinar la ejecución de obras de los diferentes programas, así como proporcionar la asesoría técnica para la realización de obras municipales</p> <hr/> <p>Coordinar acciones con dependencias federales y estatales para la presentación de estudios, proyectos y presupuestos de las obras públicas a realizar</p> <hr/> <p>Establecer los criterios para controlar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de la ejecución de obras públicas</p> <hr/> <p>Dirigir la integración de estudios, proyectos y presupuestos de obra pública en coordinación dependencia federales ...</p> <hr/> <p>Vigilar que las obras en desarrollo, cumplan con las especificaciones técnicas y montos presupuestales autorizados</p> |

| Secretaría / dirección / departa- mento | Objetivo | Funciones relevantes para la evalua- ción de procesos |
|--|--|---|
| Departa- mento de obras por ad- ministración y equipa- miento | Llevar a cabo la ejecución de las obras públicas que sean autorizadas por el titular del ejecutivo o por el secretario, bajo la modalidad de administración directa | |
| Departa- mento de in- fraestructura vial | Impulsar el desarrollo en la ejecución de infraestructura urbana y obras viales a fin de construir, rehabilitar y conservar en óptimas condiciones las diferentes vías de comunicación con que cuenta el estado ... | <p>Elaborar, revisar y validar los estudios de factibilidad de obras viales y de infraestructura urbana para el correcto desarrollo en la ejecución</p> <p>Coordinar y proporcionar la información requerida por la dirección de obras públicas y/o despacho del secretario, sobre situación que guarda cada una de las obras públicas encomendadas</p> <p>Integrar expedientes técnicos y presupuesto de obra en materia de vialidad, que cumplan con los requerimientos y especificaciones de las dependencias normativas</p> <p>Vigilar que las estimaciones de obra presentadas sean acordes al avance real ejecutado de la misma</p> |
| Departa- mento de planeación y coordinación de progra- mas | Realizar las actividades de planeación respecto a los programas de obra pública y servicios relacionados con las mismas que ejecuta esta secretaria, para coadyuvar a la atención de las necesidades y demandas de la sociedad tlaxcalteca, tomando como base el plan estatal de desarrollo y demás programas aplicables | <p>Obtener y entregar los manuales, reglas de operación y/o lineamientos de los programas de obra pública y servicios relacionados con las mismas, para su conocimiento y aplicación correspondiente</p> <p>Participar en la elaboración y revisión de los convenios, acuerdo, anexos de ejecución y anexos técnicos que en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas suscriba esta secretaría con las dependencias federales, estatales y municipios y en-</p> |

| Secretaría / dirección / departa- mento | Objetivo | Funciones relevantes para la evalua- ción de procesos |
|---|--|--|
| Departa- mento de proyectos | Contribuir en la integración y eje- cución de proyectos arquitectóni- cos, remodelación y manteni- miento de edificios públicos e in- muebles que forman parte del patrimonio del estado | <p>tregarlos a las direcciones de la secre- taría para su conocimiento y cumpli- miento, así como al área responsable de la información para su publicación respectiva.</p> <p>Coordinar, supervisar y desarrollar es- tudios y proyectos para la ejecución de obras públicas que solicitan las de- pendencias</p> <p>Supervisar la ejecución de obras y proyectos arquitectónicos así como la rehabilitación, mantenimiento o re- modelación de los edificios públicos que la secretaría tenga bajo su res- ponsabilidad</p> <p>Apojar a la dirección en la integra- ción de los programas y presupuestos de proyectos arquitectónicos y remo- delación de inmuebles</p> <p>Supervisar las actividades de diseño, elaboración de estimaciones y pro- yectos de obra con el fin de que cuente con las especificaciones téc- nicas y de funcionalidad establecida en la normatividad y lineamientos</p> |
| Departa- mento de lici- taciones y contratos | Garantizar que las licitaciones y adjudicaciones directas de la obra pública y de servicios rela- cionados con las mismas, se lle- ven a cabo conforme a lo esta- blecido en la legislación vigente aplicable. | <p>Revisar expedientes técnicos y revisar y determinar tipo de procedimiento para la contratación: licitación pú- blica, invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa</p> <p>Elaborar y revisar las bases de licita- ción para obra pública y de servicios relacionados con las mismas, por lici- tación pública o por invitación a cuando menos tres personas de con- formidad</p> |



| Secretaría / dirección / departa- mento | Objetivo | Funciones relevantes para la evalua- ción de procesos |
|--|---|---|
| Departa- mento de contabilidad y finanzas | Mantener el adecuado control y dar seguimiento a la evaluación de los recursos presupuestales aplicados de diferentes programas estatales y federales que ejercen las direcciones de la secretaría con el propósito de cumplir con las normas | Recibir y analizar la documentación para elaborar los convenios de los contratos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas, en sus diferentes modalidades |
| | | Llevar el registro y control de los contra recibos que se elaboran para el pago de actividades relacionadas con programas federales |
| | | Integrar la información financiero por medio de reportes diarios de bancos, así como efectuar conciliaciones bancarias y reportes mensuales referentes al comportamiento de las cuentas bancarias que se manejan en esta secretaría |
| | | Supervisar la recepción y envío de la documentación relacionada con la actividad financiera de la secretaría para que sea canalizada a las áreas correspondientes con el fin de agilizar su trámite |
| | | Elaborar y presentar periódicamente al director administrativo los informes financieros sobre el manejo de los recursos otorgados a esta secretaria |
| | | Mantener actualizada la base de datos de los movimientos de las partidas presupuestales de programas municipales, estatales y federales asignadas para obra pública. |
| | | Elaborar el cierre del ejercicio anual de los programas federales y estatales |

Fuente: elaboración propia

c) Instrumentos de recolección

La técnica que se utilizó es la de la entrevista semi estructurada, la cual tiene la finalidad de construir paso a paso y minuciosamente la experiencia del otro, a través de entrevistas orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras.

Como objetivos de la investigación se establecen los siguientes:

Generales

- Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del Programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Específicos

- Describir la gestión operativa del Fideicomiso mediante sus procesos.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Fideicomiso
- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Fideicomiso pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Se determinó que los entrevistados debían ser directores y jefes de departamento que tuviesen relación con el proceso de operación del FIES.

Como se mencionó anteriormente, la entrevista semi estructurada no parte de una batería de preguntas específica, sino que se elabora una lista de tópicos que guíaran la realización de la entrevista, como lista de tópicos se estableció la siguiente:

- Integración de la cartera de proyectos
- Priorización de los problemas para determinar la aplicación del programa
- Lineamientos de operación del programa
- Mapeo del proceso
- Elaboración de notas técnicas
- Delimitación de las etapas del proceso
- Tareas de control y seguimiento

- Cierre de proceso

Con relación al total de entrevistados, es pertinente precisar que la entrevista semi estructurada es una técnica cualitativa de investigación que se constituye a partir de objetivos concretos, en este sentido, resulta complicado determinar un número mínimo o máximo de entrevistados, dado que la finalidad no obedece a una representación estadística, sino que consiste en el estudio minucioso de la información que se obtenga de las conversaciones con los entrevistados (Taylor & Bogdan, 1987).

Es por ello que se recomienda determinar el número de entrevistas con base al cumplimiento de los tópicos, y llegar al punto de saturación de información. Éste consiste en que a pesar de realizar diferentes preguntas, relacionadas a los tópicos, no se genera nueva información.

Para la realización de las entrevistas se requirió de una grabadora y de una ficha de campo impresa, donde se recabó información relevante, se formularon nuevos temas y se estableció un contexto sobre la opinión del entrevistado.

La ficha de campo o nota de campo, permite llevar registro de las reflexiones derivadas de la observación participante, son observaciones puntuales, tomadas en la mayoría de las veces de forma inmediata. Estas anotaciones dan soporte a la memoria sobre lo visto o vivido, son notas que tienen que ver con los acontecimientos experimentados mediante la escucha y la observación directa en el entorno (McKerman, 1999).

Las notas se centran más a la descripción, pues el análisis se realiza en gabinete. La descripción que se plasma se realiza con relación a la experiencia vivida de los participantes.

Para la Evaluación de Procesos se elaboró una ficha de campo que permitió además de registrar las notas de campo, llevar un control de los tópicos preguntados, los objetivos que se cumplían con la realización de la entrevista, y plasmar nuevos temas que deberían preguntarse en entrevistas futuras (Anexo XI).

La última herramienta de recolección de información que conforma los métodos y herramientas de recolección de datos de esta evaluación es la grabación. Se refiere al uso de una tecnología que registra sonidos en un dispositivo para su posterior reproducción, de esta forma se puede captar mucho más que si se ocupará únicamente la memoria, el problema que algunos autores identifican con esta herramienta es que “en el momento de realizar una entrevistas se podría inhibir a las personas” (Taylor & Bogdan, Introducción a los métodos de investigación

cualitativa, 1987). Por lo que se debe tener en cuenta que el uso de este dispositivo puede modificar lo que la gente dice en las primeras etapas.

d) Agenda del trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó en dos sesiones, la primera tuvo como propósito familiarizarse con el proceso general, pero además con los operadores, pues se debe entender que en la metodología cualitativa se debe generar un espacio que permita hablar libremente al entrevistado. A continuación se muestran en las tablas 8, 9, 10, 11 y 12) los horarios, fechas y áreas entrevistadas.

Tabla 8. Trabajo de Campo SECODUVI

| Cronograma | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Dirección | 14 de marzo | | | |
| | 9:00-10:30 | 10:30-12:00 | 12:00-13:30 | 13:30-15:00 |
| Dirección de Obras Públicas | | | | X |
| Dirección de desarrollo urbano y vivienda | X | | | |
| Dirección administrativa | | X | | |
| Dirección de licitaciones, contratos y precios unitarios | | | X | |

Tabla 9. Trabajo de Campo SPF

| Cronograma | | | |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Dirección | 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 |

Tabla 10. Trabajo de Campo SECODUVI (2da etapa)

| Cronograma | | |
|-----------------------------|-------------|-------------|
| Dirección / departamento | 25 de abril | |
| | 10:00-11:00 | 11:00-12:00 |
| Departamento de Planeación | X | |
| Dirección de Obras Públicas | | X |

Fuente: elaboración propia

Tabla 11. Trabajo de campo SECODUVI (2da etapa)

| Cronograma | |
|-------------------|--|
| 29 de abril | |
| | |

| | | |
|--------------------------|---------------|-------------|
| Dirección / departamento | 10:00 – 11:00 | 11:00-12:00 |
| Dirección administrativa | X | |
| Visita a obras | | X |

Fuente: elaboración propia

Tabla 12. Trabajo de campo SPF (2da etapa)

| Cronograma | |
|-------------------------------------|----------------------------|
| Dirección | 30 de abril 10:00-11:00 |
| Dirección de Proyectos de Inversión | X |

Fuente: elaboración propia

e) Formatos de consentimiento

Se solicitó al entrevistado su consentimiento para la realización de la entrevista, para lo cual se entregó una carta de consentimiento a cada entrevistado, en papel bond tamaño carta con los respectivos membretes de la instancia evaluadora, el texto de la carta fue el siguiente:

/IEXE Universidad/

Carta de Consentimiento para su participación en la Evaluación de Procesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados 2017

Estimado (a) señor/señora:

Introducción y objetivo

IEXE Universidad está realizando una evaluación de procesos al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados contratada por la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF). El objetivo de la evaluación es documentar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad de la operación de un programa para contribuir al mejora-

miento de la gestión a través de la elaboración de recomendaciones cuya aplicación sea viable (material, técnica y normativamente). Esta área fue seleccionada en la muestra y es por ello por lo 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 fondo como por ejemplo la forma en que se realiza la planeación y cuestiones generales acerca de la operación del fondo 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 10:00 – 11:00 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.

Entonces, si alguna de las preguntas que se formulen 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 del CONEVAL (www.coneval.org.mx), 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 Gabriel García Sánchez, al teléfono 2222111342 o la siguiente dirección de correo electrónico garcia.gabriel@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 del Fondo para el Fortalecimiento Financiero

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

Nombre del Participante

Fecha

Firma

Nombre del Entrevistador

Fecha

Firma

Nombre del Testigo

Fecha

Firma

3. Descripción y análisis de los procesos del Fideicomiso para la infraestructura de los Estados

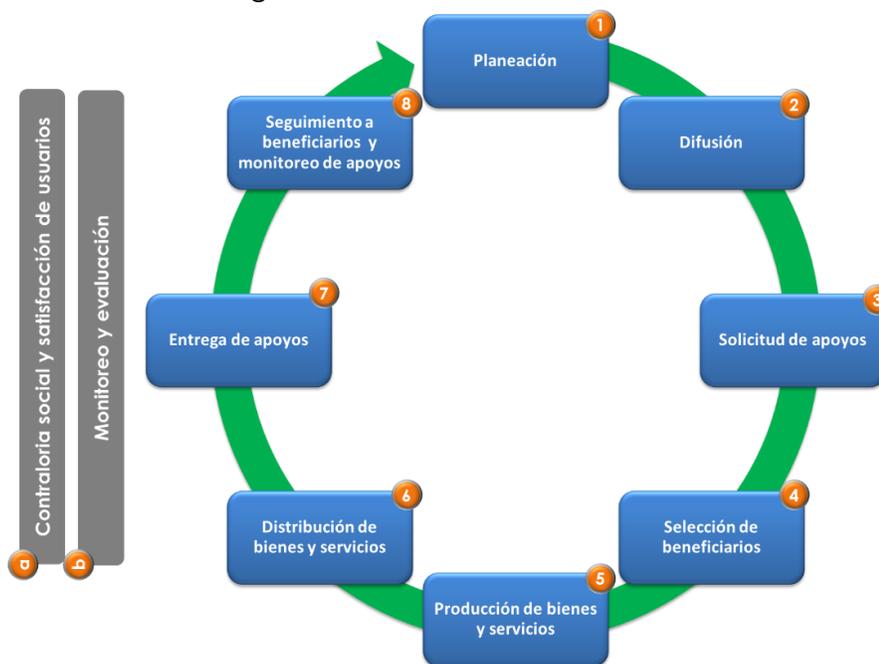
En este apartado se plasma la información recolectada en campo, específicamente, en tres rubros: primero, se realiza una equivalencia de los procesos que realiza el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados con el Modelo General de Procesos, establecido en los Términos de Referencia de la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) de la SPF.

Segundo, se hace una descripción y análisis de los procesos del fondo, identificando los roles que juega cada unidad administrativa, cómo se conectan, sus límites en el proceso, para así poder determinar un nivel de consolidación; tercer rubro.

3.1. Equivalencia de procesos con el Modelo General de Procesos

Para llevar a cabo la descripción y análisis de los procesos del FIES, se tomó como referencia el “Modelo general de procesos” de los Términos de Referencia que se presenta a continuación (Figura 6).

Figura 6. Modelo General de Procesos



Fuente: Secretaría de Planeación y Finanzas, 2019.

El modelo general de procesos se integra por ocho fases: 1) Planeación, 2) Difusión, 3) Solicitud de apoyos, 4) Selección de beneficiarios, 5) Producción de bienes y servicios, 6) Distribución de bienes y servicios, 7) Entrega de apoyos y 8) Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos. Además cuenta con dos procesos transversales que son: 1) Contraloría social y 2) Satisfacción de usuarios, y Monitoreo y evaluación.

Dicho modelo no es necesariamente coincidente con los procesos que realiza la SECODUVI, por lo que a continuación (Tabla 13) se describe cada uno de ellos y se realiza una equivalencia de los procesos del modelo con los procesos específicos del FIES (Ver Anexo II "Ficha de identificación y equivalencia de procesos").

Tabla 13. Equivalencia de procesos SECODUVI

| Modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos del FIES |
|---|---------------------|--|
| Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): 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. | 1 | Notificación del recurso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la SPF |
| | 2 | SPF solicita recursos a la UPCP |
| | 3 | SECODUVI elabora el Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS) |
| Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado. | N/A | N/A |
| Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios. | 4 | Validación del proyecto por parte de la UPCP |
| | 5 | SHCP instruye al Banco Nacional de obras para realizar el depósito de recursos a la SPF |

| Modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos del FIES |
|--|---------------------|--|
| Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado. | N/A | N/A |
| 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. | | SPF notifica a SECODUVI sobre el recurso |
| | 7 | Dirección de Obras Públicas de SECODUVI elabora Expediente técnico y pasa a Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios |
| | 8 | Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios publica convocatoria para licitación |
| | 9 | Se emite fallo y contratación |
| | 10 | Dirección de Obras Públicas recibe contrato |
| | 11 | Se designa un supervisor de obra |
| Distribución de apoyos: 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). | 12 | Inicio de obra |
| | 13 | Ejecución de la obra |
| | 14 | Elaboración de estimaciones de obra |
| Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo. | 16 | Elaboración de estimación finiquito |
| Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los | 17 | Término de obra |
| Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los | N/A | N/A |

| Modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos del FIES |
|--|---------------------|---|
| apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado. | | |
| Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa. | 15 | Elaboración de reportes trimestrales, para reporte de avances ante SHCP |
| Evaluación y monitoreo: 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. | N/A | N/A |

Procesos identificados por el evaluador que no coinciden con el Modelo general de procesos

| Otros procesos (nombre del proceso) | Número de secuencia | Responsable |
|-------------------------------------|---------------------|---|
| Reintegro de recursos a la TESOFE | 18 | Si existe economía en la obra se regresa el recurso no comprometido a la TESOFE |

Fuente: elaboración propia a partir del anexo I de los términos de referencia de la DTED

Como se puede observar el proceso que se realiza para la ejecución del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, no coincide con el modelo general de procesos, en primer término porque el modelo está pensado para un programa de entrega de subsidios al público. A pesar de eso se ha tratado de realizar una equivalencia, bajo la siguiente lógica.

Las etapas en las cuales hay coincidencias son: Planeación y Entrega de apoyos. Las etapas que se han reinterpretado son: Solicitud de apoyos, Producción de bienes o servicios, Distribución de apoyos y Contraloría social y Satisfacción de usuarios, en los siguientes términos.

En el FIES no existe un proceso solicitud de apoyos, bajo la lógica presentada del modelo, pero si una autorización de recursos que valida la UPCP, en ese sentido los operadores del programa cubren los requisitos marcados en los lineamientos para ser posibles "beneficiarios".

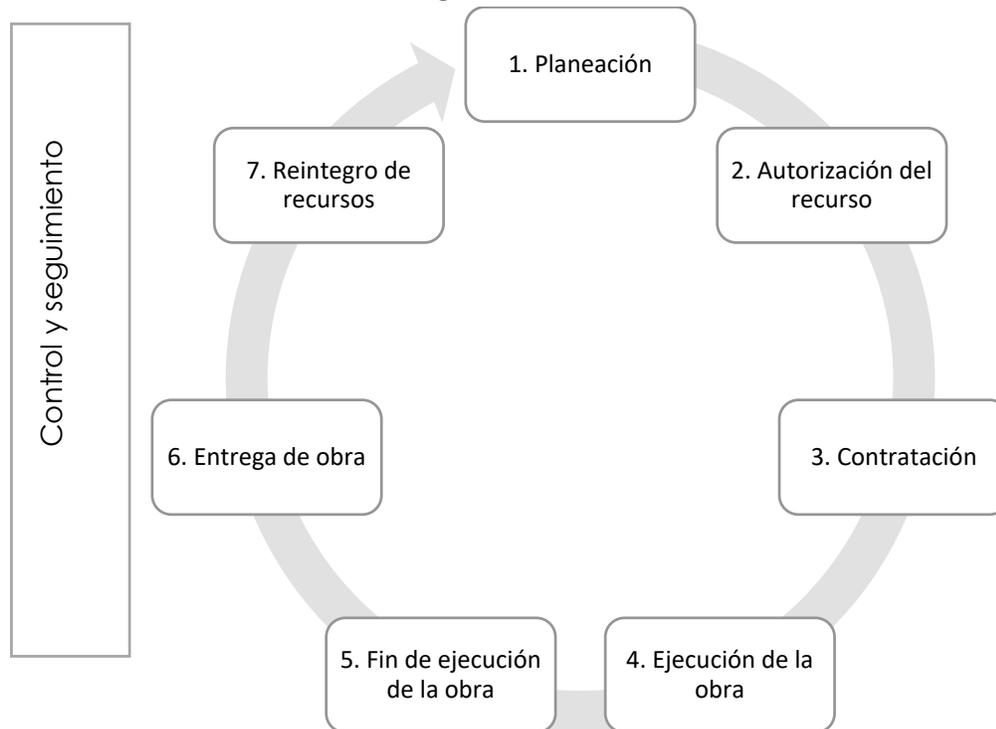
La reinterpretación que se hace del proceso de producción de bienes o servicios, tiene que ver con el proceso que realiza la SECODUVI para ejecutar la obra, pues se entiende que es el proceso de tránsito necesario para la entregar el beneficio, en este caso el proyecto de obra, en ese sentido esta etapa inicia cuando la Secretaría tiene conocimiento del recurso autorizado a ejercer y termina con el inicio de la obra.

Que el proceso anterior termine con el inicio de obra permite encajonar la ejecución de la obra en el proceso de distribución de apoyos, pues se entiende que este proceso habla del momento en que está el apoyo en trámite de ser entregado.

El proceso de contraloría social, tampoco es posible, debido a que no existen beneficiarios, pero se hace una equivalencia con el proceso de contraloría que establece el convenio, en este se especifica que la información del avance físico y financiero debe ser reportada de manera trimestral.

Los procesos que no tuvieron equivalencia son: Difusión del programa, Selección de beneficiarios, Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos y Evaluación y monitoreo, es por ello que se propone el siguiente modelo (Figura 7).

Figura 7. Modelo FIES SECODUVI

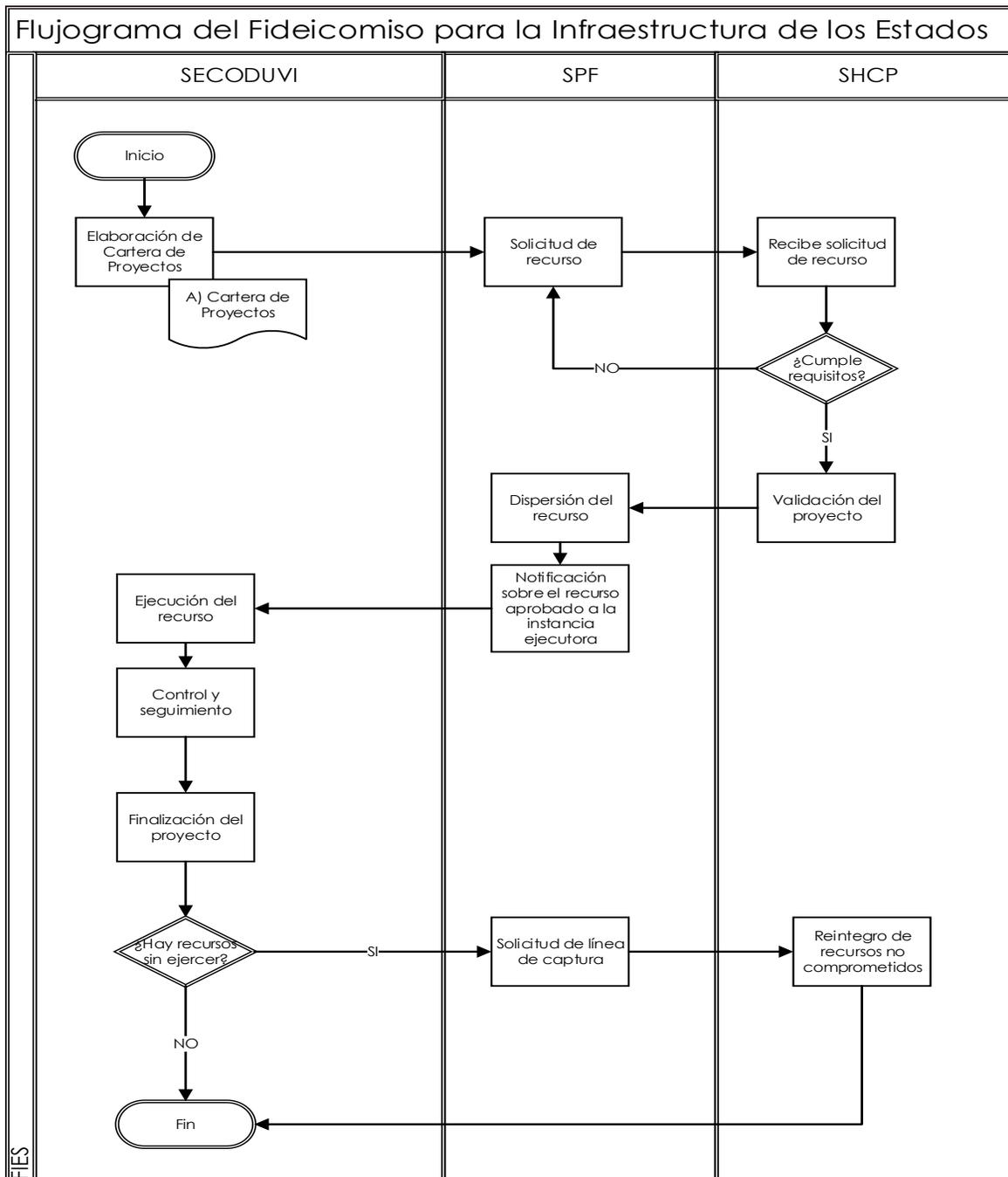


Fuente: elaboración propia

3.2. Descripción y análisis de procesos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados

En el apartado 1.4, se desarrolló el proceso que debe seguirse para acceder al Fideicomiso, esto con base en los lineamientos relativos al FIES. Derivado de dicho proceso se realiza un flujograma que muestra los principales procesos realizados por la SECODUVI, para la ejecución del FIES (Figura 8).

Figura 8. Flujoograma de proceso FIES SECODUVI



A partir del flujoograma del FIES en la SECODUVI, se presenta una descripción y análisis de los procesos que realiza la SECODUVI y la SPF para la ejecución de los recursos, dado que no se muestran los subprocesos, se ha seccionado el proceso en

cuatro grandes etapas: Planeación, Licitación, Ejecución y Seguimiento y, Transparencia, y se describen a continuación.

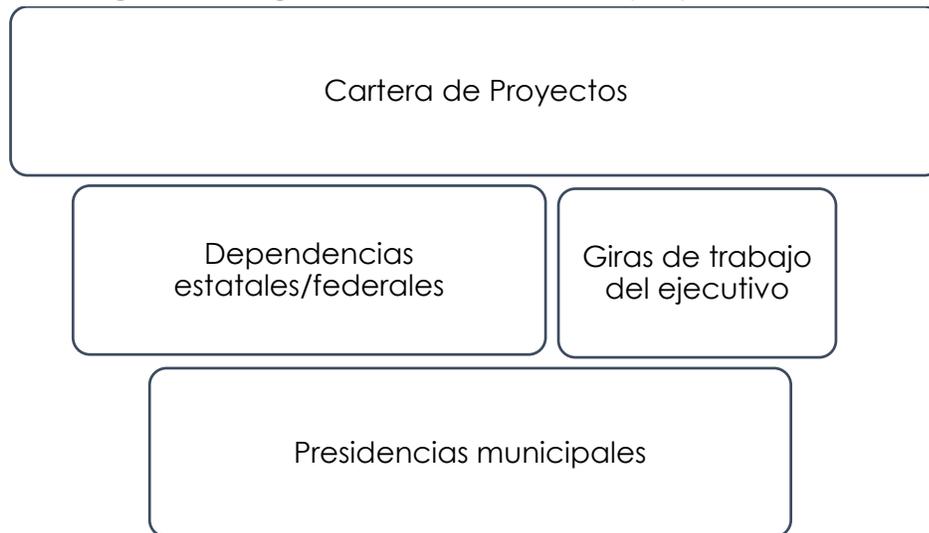
f) Planeación

Esta etapa es el inicio del proceso del FIES en el estado de Tlaxcala, como primer actor se considera a la SECODUVI quien es el responsable de la elaboración de proyectos.

I. Elaboración de cartera de proyectos

La conformación de la cartera de proyectos que realiza la SECODUVI, se elabora con base a las solicitudes ingresadas a dicha dependencia por parte de tres actores: 1) Dependencias estatales/federales, 2) Presidencias municipales y 3) De instrucciones del ejecutivo derivadas de las giras de trabajo que realiza por los diferentes municipios del Estado (Figura 9).

Figura 9. Integración de la cartera de proyectos



Fuente: elaboración propia

Dichas solicitudes son recibidas periódicamente por el Despacho del Secretario de la SECODUVI, y posteriormente son trabajados por el propio Despacho del Secretario y por las Direcciones de Obra Pública y la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Las solicitudes son valoradas, ponderadas y clasificadas, con relación al costo beneficio, posteriormente son enviadas a una de las dos direcciones para su desarrollo y así adquieren la denominación de proyectos. Los proyectos se integran por un expediente técnico, y en caso de ser necesario por un estudio de impacto ambiental, que regularmente realiza la Dirección de Obras Públicas, en ocasiones con la colaboración de la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Cuando se cuentan con los proyectos de las obras, se integran un Banco de proyectos, que servirá de insumo para la próxima etapa.

II. Solicitud de recurso

De acuerdo con los lineamientos relativos al FIES, las entidades federativas, en este caso el Gobierno de Tlaxcala, debe presentar ante la UPCP, una solicitud de recursos del fideicomiso, esta solicitud cuenta con un formato que corresponde al Anexo 2 de los lineamientos. Sin embargo, antes de realizar la solicitud, el Despacho del Secretario selecciona los proyectos del Banco de Proyectos que reúnan las características necesarias para ser fondeados a través del fideicomiso.

Si no se cuentan con proyectos que reúnan los requisitos del fideicomiso, se da por terminado el proceso. De existir proyectos que cumplan con la normativa del fideicomiso, son enviados por medio del Despacho del Secretario a la SPF para que este envíe la propuesta a la SHCP, en una cartera de proyectos.

La SPF no sólo envía la cartera de proyectos, sino que es la encargada de reunir y llenar los anexos 2, 2 bis, 3, 4, 5, 6, y 7 de los lineamientos, los cuales ya fueron descritos en el primer apartado de esta evaluación, sub apartado 1.4 Principales procesos de la normatividad vigente.

La documentación es recibida por la UPCP para su validación, pero antes de realizar la verificación de los proyectos, se determina si existe recurso, de no existir finaliza el proceso, si este no es el caso se aprueban los proyectos idóneos, y se notifica a la entidad federativa y al fiduciario, para que éste realice la transferencia correspondiente. Con ello la entidad federativa asume plenamente los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo.

III. Dispersión del recurso

El Gobierno de Tlaxcala debe entregar al Fiduciario el recibo —Anexo 3— por la cantidad que será ministrada, cuando menos dos días antes de la transferencia. Una vez enviado el recibo, el recurso es transferido a la cuenta especial contratada ante una institución bancaria por la SPF para cada ejercicio fiscal.

Una vez que se tiene el recurso en la entidad, la SPF notifica mediante oficio a la SECODUVI, sobre los proyectos aprobados por la SHCP para ser ejecutados con fondos con cargo al fideicomiso, y se elabora el documento: Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS). Si llegará a existir una actualización de costos en los proyectos, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, es quien la realiza. Se elabora un nuevo expediente técnico que es remitido a la Dirección de Obras Públicas y finalmente a la Dirección Administrativa, para que realice la parte programática y cargue en el sistema. Si no existe una actualización de costos, pasa directamente a la Dirección Administrativa para la realización de la parte programática (Anexo III.1).

g) Licitación

I. Contratación de la obra

El proceso inicia con el envío del expediente técnico del proyecto, por parte de la Dirección de Obras Públicas a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, ésta constata que los proyectos de obra cumplan con los requisitos previos al proceso de licitación. Dado que la obra se ejecuta con recurso federal, se define si la contratación será por licitación pública o invitación cuando menos a tres personas.

La Dirección de Licitaciones, Contrato y Precios Unitarios, determina, si es licitación pública, elabora el proyecto de convocatoria, en la cual se establecen los puntos relevantes del proyecto: nombre de la obra, ubicación, fechas de visita de obra, junta de aclaraciones, apertura. Se publica en CompraNet y un resumen de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Si el contrato corresponde a invitación cuando menos a tres personas, se revisa y se selecciona del catálogo de proveedores.

Para el caso específico del FIES 2017, la obra que se realizó en el municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista corresponde a un proceso de licitación pública, mientras que para la obra en el municipio de Xiloxotla, fue por invitación cuando menos a tres personas.

Conforme a lo establecido en la convocatoria se realiza la junta de aclaraciones y visita de obra, en esta se da respuesta en forma clara y precisa a las preguntas sobre la licitación pública, levantando el acta correspondiente. Se reciben las propuestas que se integran por un apartado técnico y económico, las cuales serán revisadas, para emitir el fallo de la licitación.

Con base en las propuestas de la evaluación técnica y económica, se elabora el documento de fallo, que se dará a conocer en junta pública y difundida en CompraNet.

Previo a la formalización del contrato, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios recibe una garantía de cumplimiento, de la cual se realiza un acuse de recepción ante el SAT, pasa a Dirección Administrativa para que ésta elabore la solicitud de pago que envía a la SPF, en su carácter de instancia pagadora, para que realice el pago y se formalice el contrato.

Posterior a la formalización del contrato, el contratista puede aceptar o rechazar un anticipo con un valor del 30 por ciento del costo de la obra. Finalmente se realiza el envío del contrato y del calendario de obras. Fin del procedimiento (Anexo III.2).

h) Ejecución y seguimiento

I. Apertura de la obra

El proceso da inicio en la Dirección de Obras Públicas con la recepción del contrato por parte de la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios. La Dirección de Obras Públicas notifica al titular de la Secretaría sobre el inicio de obra, mientras, el contrato es distribuido al departamento responsable, para que se asigne un residente de obra, el cual recibe un nombramiento, expedido por el director de Obras Públicas y se inicie la obra.

II. Ejecución de obra

La supervisión de la ejecución de la obra corresponde a la Dirección de Obras Públicas, a través del residente de obra que haya designado, durante la ejecución de la obra se irán realizando de manera mensual estimaciones de pago, que es el

mecanismo que se establece para el pago al contratista. La estimación de pago integra los conceptos a pagar, evidencia fotográfica y las pruebas de laboratorio.

El inicio del proceso para la realización del pago, está a cargo del contratista. Éste entregará al residente de obra dentro de los seis días naturales siguientes a la fecha de corte la estimación de pago para su trámite correspondiente que será el último día hábil de cada mes.

El residente de la obra cuenta con un plazo no mayor a 15 días naturales siguientes a la presentación, para revisarlas y autorizarlas. Una vez autorizadas las estimaciones, por el residente de la obra, son enviadas a la Dirección Administrativa para su pago, a partir de que se autorizan las estimaciones se cuenta con un plazo no mayor a 20 días naturales para efectuar el pago.

Dentro de estos plazos de tiempo establecidos en el contrato, la SPF recibe la estimación de pago, que fue revisada y enviada por la Dirección Administrativa de la SECODUVI, para que se proceda con la validación de pago, que realiza la Dirección de Tesorería de la SPF, esta dirección es la encargada de realizar el pago mediante banca electrónica al contratista y a su vez de elaborar un expediente de pago que es remitido de vuelta a la SECODUVI.

III. Control y seguimiento de obra

Durante la ejecución de la obra, se debe realizar un control y seguimiento, que en el ideal sería el siguiente: La Dirección de Obras Públicas realiza un control y seguimiento físico, que debe quedar asentado en un reporte físico y en la bitácora de obra, que para el caso del FIES se lleva de manera electrónica. Dicho control y seguimiento es enviado a la Dirección Administrativa, la cual por su parte realiza un control y seguimiento financiero, el cual queda registrado en el reporte financiero.

La Dirección Administrativa es la encargada de consolidar el reporte físico, realizado por la Dirección de Obras Públicas, y el reporte financiero que la propia Dirección Administrativa realiza, este reporte físico y financiero debe ser reportado mediante el Sistema de Recursos Federales y Transferidos —antiguo portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH)— de manera trimestral. Se ejecuta la obra en su totalidad y se pasa al cierre de obra.

La primera contingencia que puede ocurrir durante el control y seguimiento, a la cual denominaremos “contingencia A”, tiene que ver con la existencia de precios extraordinarios, si no existen continúa con el envío del reporte del avance físico, pero si este no es el caso, Dirección de Obras Públicas envía expediente a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios para que realice la actualización de costos por precios extraordinarios, se remite la nueva información a la Dirección Administrativa para realizar la estimación de pago y repetir el proceso “ejecución de obra”. Se ejecuta la obra en su totalidad y se pasa al cierre de obra.

La segunda contingencia, “contingencia B”, se hace efectiva si existe una solicitud de prórroga en la obra, si este no fuera el supuesto, se continúa con el envío del reporte físico a la Dirección Administrativa, en caso de que el supuesto se cumpla, se informa a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, quien determina si es factible, de ser así realiza una modificación al contrato y actualiza el calendario de obra, se informa a la SPF sobre la modificación del contrato, se ejecuta la obra hasta su culminación y se pasa a cierre de obra.

IV. Cierre de Obra

Una vez ejecutada la obra, se pasa al proceso de cierre de obra, en el cual se elaboran cuatro documentos: El acta de entrega recepción, la fianza de vicios ocultos, la estimación finiquito de obra y el acta de extinción de derechos y obligaciones, si se ocupó la totalidad de los recursos se da por terminado el proceso.

En el caso de la obra que se realiza en el municipio de Xiloxotla “Construcción de Cancha de Fútbol Rápido con Gradas y Techumbre” se tuvo una economía en la obra por lo que el proceso fue el siguiente: Una vez se determina la economía del proyecto la Dirección Administrativa realiza una solicitud de línea de captura a la SPF, para que esta a su vez la realice a la SHCP. La SHCP es quien genera la línea de captura y envía a la SPF para que esta a través de la banca electrónica realice la transferencia de los recursos no comprometidos a la TESOFE. Y con esto se da por finalizado el proceso de ejecución y control (Anexo III.3).

i) Transparencia

En lo que respecta al Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, que es ejecutado por la SECODUVI, el proceso de transparencia lo realiza la Unidad de Transparencia. Se debe tener en cuenta que es un proceso de transparencia que se realiza en dos vías; el primero, con base en lo establecido en el convenio marco y

el segundo con el proceso de transparencia de oficio que tienen que realizar todas las dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno.

Se toma como inicio el proceso la solicitud, mediante oficio, de información a las áreas operativas sobre el avance de obra, estimaciones y demás información concerniente al avance del proyecto. Con dicha información se genera un reporte financiero, para la conformación de la Cuenta Pública, que es reportada mediante oficio al órgano fiscalizador, en este caso la Contraloría del Ejecutivo.

La Unidad de Transparencia solicita información a las áreas operativas. Esta recibe y consolida la información del avance físico y financiero para cargarlo en dos sistemas: 1) Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), y 2) Página Web de la SECODUVI. Esta información (física y financiera) es almacenada en los sistemas de manera trimestral, con lo que se da terminado el proceso (Anexo III.4).

3.3. Grado de consolidación operativa del programa

Para determinar el grado de consolidación del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, se consideran cinco rubros (Figura 10).

Figura 10. Criterios para la evaluación del grado de consolidación

Existencia de documentos que normen los procesos

Todos los operadores tienen conocimiento de los procesos documentados

Los procesos están estandarizados

Existe un sistema de monitoreo e indicadores de gestión

Existen mecanismos para la implementación de mejoras sistemáticas de mejoras

Fuente: elaboración propia

Cada rubro puede ser puntuado con valor de 0, si no cumple con el rubro, 0.5, si lo cumple parcialmente, y 1, si cumple con lo establecido en el rubro. El grado de consolidación operativa va de 1–5, siendo 1 el grado de consolidación más bajo y 5 el grado de consolidación más alto.

El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, es un programa que cuenta con lineamientos de operación: lineamientos para la aplicación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, en estos lineamientos se establece el mecanismo a seguir para acceder al fideicomiso, los requisitos necesarios, los formatos que serán utilizados y el uso específico que debe tener el recurso y sus rendimientos generados, así como la serie de procesos a realizar en caso de que no se encuentren comprometidos los recursos o los rendimientos.

Es por esta razón que se le da la puntuación de 1 al criterio de valoración: Existen documentos que normen los procesos.

Con base en el trabajo de campo realizado, se puede sustentar que los operadores conocen del desarrollo de las actividades para la operación del programa. Con lo que respecta a la planeación y gestión del recurso, es la SPF la que tiene mayor injerencia. Para la SECODUVI, el programa es una fuente de financiamiento más entre muchas otras. Esto tiene como consecuencia que la SECODUVI, tenga un panorama general sobre la ejecución de los fondos federales, adicionalmente, los operadores son conscientes de la existencia de los lineamientos para la aplicación del FIES, lo que les permite corroborar cierta información.

Por este motivo, al criterio de evaluación: Son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados, se le asigna el puntaje de 1.

El fideicomiso debe ser y es usado únicamente para el desarrollo de la infraestructura y equipamiento, cuestión que lleva a la SECODUVI a ser la dependencia ejecutora del Gobierno de Tlaxcala. Es por ello que el puntaje que recibe en: Procesos estandarizados es de 1.

La SECODUVI, utiliza la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) como una herramienta de monitoreo y evaluación de sus programas, cumpliendo con la norma que se implementó en 2007 (SHCP, 2007), donde se estableció que todos los programas debían contar con una MIR. Adicional a esto se cuenta con un sistema de información (SIIF) que permite verificar el avance financiero que está relacionado con el avance físico. Por esta razón se otorga el puntaje de 1 al criterio de evaluación: Se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión.

Como se mencionó anteriormente, el FIES cuenta con lineamientos de operación que dan claridad al proceso, esto impide hacer modificaciones en cuanto

a la implementación de mejoras, sin embargo, es importante señalar que los lineamientos norman la parte inicial del proceso y fijan los grandes procesos que se llevarán durante la ejecución y cierre del proceso. La SECODUVI es una Secretaría que opera de manera homogénea, lo que ha devenido en una rutina de la operación, es necesario que cuente con un documento que plasme todos los procesos que realizan.

Por este motivo se asigna el puntaje de 0.5 al criterio de evaluación: cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Tomando en consideración cada uno de los criterios, se establece el grado de consolidación operativa en 4.5 (Tabla 14).

Tabla 14. Grado de Consolidación

| Criterio de valoración | Puntaje | | | Comentarios |
|--|---------|--------------|----|---|
| | Sí | Parcialmente | No | |
| 1) Si existen documentos que normen los procesos; | X | | | El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados cuenta con lineamientos específicos para su operación, el rubro al que pretende atender se encuentra claramente definido y existen reglas que permiten vigilar el recurso, así como sus respectivos rendimientos. |
| 2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados | X | | | Los operadores del programa saben de los lineamientos, no conocen cada uno de los procesos, pero están conscientes de la normativa en la que pueden buscar. |
| 3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras | X | | | Al ser un fideicomiso para el desarrollo de la infraestructura y equipamiento, la SECODUVI es la única dependencia ejecutora del fideicomiso |
| 4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión | X | | | Se cuenta con un sistema de monitoreo SIIF y una herramienta de monitoreo y evaluación: MIR. |
| 5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras | | X | | Al ser un programa normado por lineamientos la capacidad de instaurar mejoras en la parte de planeación es limitada, aunque es posible realizarlas en la ejecución y control. |
| Grado de consolidación operativa | | | | El resultado es 4.5 |

Fuente: elaboración propia

4. Hallazgos y resultados

En esta sección de la evaluación se realiza una valoración global de la operación de programa, la cual se sustenta en la información derivada del trabajo de campo realizado, señalando en qué medida la gestión operativa del programa contribuye al logro de los objetivos.

Retomando los criterios del grado de consolidación, se valora la operación del FIES, como un proceso adecuado, y casi consolidado, tienen pendiente un sistema de implementación de mejoras, pero cuentan con la información y experiencia necesaria para desarrollarlo.

El primer paso que debe realizar la SECODUVI es elaborar un manual de procedimientos, y es el momento idóneo dado que su manual está en elaboración, resultaría un doble esfuerzo, enviarlo para su aprobación, sin haber integrado los nuevos procesos.

En ese sentido se corrobora la hipótesis de que los procesos operativos del fideicomiso son pertinentes para el logro de sus objetivos.

Entre los principales hallazgos encontramos los siguientes:

- **Uso del FIES en Tlaxcala**

Dado que el FIES tiene como finalidad apoyar el desarrollo de la infraestructura estatal, es un recurso que le ha permitido al Gobierno de Tlaxcala principalmente dos cosas:

1. Dotar a la población tlaxcalteca de edificios que mejoren la calidad de vida, como fue el caso de la obra realizada en el municipio Xiloxotla, y;
2. La posibilidad de dar mantenimiento a la infraestructura carretera, lo cual es relevante dado que el Estado de Tlaxcala, es un territorio de paso que conecta al sur con el centro y norte del país.

El no dar mantenimiento a los casi 2,500 kilómetros de carretera con los que cuenta el Estado (INEGI, 2011), implicaría un incremento en los costos económicos para su recuperación, el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, y un impacto económico al sector manufacturero.

- **Aprendizaje sobre la marcha**

Para Lindblom, citado en (Subirats, 1992), la implementación es un proceso de pequeños cambios o adecuaciones que permiten ir perfeccionando a la política pú-

blica, en ese sentido, dado que el FIES es un recurso que otorga la federación específicamente para equipamiento e infraestructura, y que la SECODUVI es la única dependencia del Ejecutivo estatal, facultada para ejecutar el recurso, se han generado pequeños pero significativos cambios para su aplicación.

- **Banco de proyectos actualizado**

Para la SECODUVI, la prioridad es la construcción de obras que impacten en la calidad de vida de los habitantes del estado. En ese sentido la dependencia cuenta con un banco de proyectos, que es priorizado con relación al número de beneficiarios que tendrá el desarrollo de alguna obra. El FIES es visto como un mecanismo más de financiamiento de dichos proyectos.

- **Colaboración entre dependencias**

Lo anterior no quiere decir que sea operado de forma indistinta, pues se cumple con lo establecido en los lineamientos para la aplicación de los recursos del FIES. Estos lineamientos norman tres momentos relevantes: La solicitud, transferencia y control. El primer momento es realizado por la SPF y la SECODUVI, en esta fase inicial la SPF, tiene mayor responsabilidad, pues es la encargada de cumplir con los requisitos para que el recurso llegue al estado.

- **Homologación en la aplicación de recursos federales**

Este proceso se repite en muchos otros fondos y/o fideicomisos, la SPF es la encargada de gestionar el recurso y la SECODUVI de ejecutarlo, es por ello que la SECODUVI ha realizado una homogenización de la operación de los recursos federales, pues los procesos de transparencia y control, son similares y en algunos casos idénticos, esto por tratarse de recursos federales.

- **La eficacia del Programa IROS**

El que se haya realizado una integración de diversos temas de infraestructura, edificación, ordenamiento urbano, vivienda, movilidad, ecología y desarrollo sustentable bajo un mismo eje, permite al Gobierno de Tlaxcala concentrar un tema pilar de desarrollo bajo un solo programa, identificado como Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS), y con esto poder dar un mejor seguimiento a sus procesos.

4.1. Principales problemas detectados en la normatividad

Entre los principales problemas detectados en la normatividad, se encuentra que existe poca claridad de las responsabilidades a partir de que se cuenta con

una manual de organización desactualizado, con relación a lo que se plantea y lo que realiza la SECODUVI.

- **¿Secretaría Técnica o Dirección de Obras Públicas?**

En primer término, existe confusión respecto a las áreas que operan en la Secretaría, algunos operadores comentan que la Secretaría Técnica ha desaparecido y que las funciones las realiza la Dirección de Obras. Sin embargo, esto no es así, el director de Obras Públicas se encuentra como encargado de la Secretaría Técnica, lo que produce la confusión.

La Secretaría Técnica está integrada por un departamento de control y seguimiento de proyectos y obras, y el manual de organización establece que el departamento de control y seguimiento de proyectos y obras tiene como objetivo llevar el control y seguimiento de los proyectos y obras que ejecute la SECODUVI, conforme a los programas de obras federales y estatales autorizados.

La primera función que establece es: Dar seguimiento a los departamentos de ejecución de obras y de proyectos, para la correcta integración de los expedientes unitarios hasta su cierre contractual (SECODUVI, 2014). El proceso de reporte de avance físico continúa operando, la dirección administrativa reporta trimestralmente a través del SRFT el control y seguimiento de la obra. El problema es que la revisión depende de la misma dirección que realiza la obra.

- **Manual de procedimientos incompleto**

Con base al trabajo de campo se identificó la existencia de un manual de procedimientos, que refleja el modo en que la dependencia actúa, pero este no se encuentra terminado. Este manual contiene un proceso bastante detallado en lo que concierne al proceso de licitación, seguido de los procesos de la dirección administrativa y del departamento jurídico.

A pesar de que la Dirección de Obras Públicas tiene identificados los procesos que debe realizar, y las posibles contingencias a las que se puede enfrentar, estas aún no son presentadas en dicho manual.

- **Manual de organización desactualizado**

Una problemática, más, que está relacionada a la normatividad es la duplicidad de funciones. El que no se cuente con un manual de organización actualizado ha devenido en que las direcciones de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y Vivienda compartan funciones, específicamente, en lo que respecta a la elaboración de proyectos. Con base al trabajo de campo se descubrió que los proyectos

de obra son realizados por el departamento de infraestructura vial y de agua potable, alcantarillado y saneamiento de la Dirección de Obras Públicas, y por el departamento de planeación y coordinación de programas.

Esto es un problema en medida que se desvanece la competencia real que tiene cada dirección. La lógica que impera para que la Secretaría opere de esta manera recae en un sentido de colaboración, esto quedó evidenciado a través del trabajo de campo.

En el Anexo VI se presenta una propuesta de modificación a la normatividad que impacta en la consecución de los objetivos de la norma.

4.2. Retrasos en el proceso

Los retrasos en el proceso son consecuencia de aquellas prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el Programa para alcanzar sus objetivos.

- **Pago a contratistas**

Al respecto, en el FIES se ubica dos retrasos en el proceso, el primero tiene que ver con el procedimiento de pago a contratistas. Se debe tener en cuenta que la SECODUVI es la instancia ejecutora y que la SPF es la instancia pagadora. Para que la SPF pueda realizar el pago se requiere de un proceso que lleva al menos dos semanas.

La SECODUVI debe realizar las solicitudes de pago, a través de su dirección administrativa, para que la SPF realice el pago. Un primer factor ajeno a la SPF y a la SECODUVI, es la situación que guardan las cuentas de los contratistas. A través del trabajo de campo se tuvo conocimiento de que en ocasiones las cuentas de los contratistas se encuentran bloqueadas, lo que impide realizar el pago.

Esto afecta a la operación del programa, debido a que no se refleja el avance con relación a la información financiera. En la parte programática se establece un calendario de avance de obra que debe ser verificado con el reporte físico y el financiero. Por lo tanto, sino se realiza el pago la verificación del avance físico y del financiero no será el mismo, lo que al final del ejercicio del año puede comprometer el ejercicio de los recursos.

Otro inconveniente relativo al procedimiento de pago a contratistas es el tiempo, pues es un proceso que puede durar un mes desde que el contratista entrega su estimación de pago hasta que SPF realiza el pago. Al respecto el retraso

en el proceso se encuentra en la SECODUVI, la verificación y autorización que realiza el residente de obra, es un proceso que tiene establecido un periodo de hasta 15 días. El trabajo de campo arrojó que el proceso de pago que realiza la SPF se realiza en un máximo de dos días, lo que indica que el resto del tiempo es utilizado por la instancia ejecutora.

El segundo retraso en el proceso de reintegro de los recursos no comprometidos a la TESOFE, este es un proceso que no debe demorar más de una semana, sin embargo, se encontró que para el caso del ejercicio del FIES 2017 el reintegro se realizó el 13 de marzo de 2018. Este retraso fue ajeno al Gobierno de Tlaxcala, la demora se debió a que la SHCP tardó en generar la línea de captura, pero por datos obtenidos a través del trabajo de campo, parece que es una práctica recurrente tener que realizar actividades de seguimiento para el reintegro correspondiente.

4.3. Áreas de oportunidad

Por áreas de oportunidad, se entiende que son aquellos aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar; es decir, son aquellas limitaciones, fallas o defectos de los insumos o procesos internos del Programa, que pueden obstaculizar el logro de su fin o propósito.

Para el caso del FIES se ubica como área de mejora la actualización de su manual de organización. El proceso para la elaboración del banco de proyectos que realiza la SECODUVI, involucra a tres áreas: Despacho del Secretario, Dirección de Obras Públicas y Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda. El que estas tres áreas participen en la elaboración de los proyectos las involucra a colaborar, en caso de alguna contingencia, en la ejecución de la obra. Cuando por normativa le correspondería al residente de obra determinar que hacer.

En la SECODUVI no se opera de esta manera, en caso de alguna contingencia se solicita el apoyo del proyectista, la Dirección de Obras Públicas y precios realizan el ajuste.

Para el caso de la obra que se realizó en el municipio de Xiloxotla, fue la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda la que otorgó los insumos necesarios para la realización de la obra y fue la Dirección de Obras Públicas la encargada de adecuar los insumos a la obra en específico.

Con respecto a los retrasos encontrados, se pueden reducir los tiempos que el residente de obra tiene para validar y autorizar la estimación de pago, esto permitiría un desahogo del proceso, y en caso de que no se pueda realizar un pago por alguna externalidad del contratista, contar con tiempo para resolver la situación y no tener afectaciones en la realización de los reportes.

4.4. Buenas prácticas detectadas en la operación del Programa

Las buenas prácticas son aquellas iniciativas innovadoras, fuera de lo normado para la ejecución de los procesos, que sean replicables, sostenibles en el tiempo y que permitan fortalecer la capacidad de operación del programa.

En ese sentido, se reconoce lo que se denominó para esta evaluación: comunicación constante entre áreas. Esta práctica tiene que ver con una comunicación informal, que realiza el secretario de la SECODUVI, para la supervisión de la ejecución de las obras.

Este sistema de comunicación involucra a los residentes de obra y a los contralores de la Contraloría del Ejecutivo. Es una comunicación que se da en tiempo real a través de una plataforma de mensajería instantánea. Que sea en tiempo real le permite al secretario tomar decisiones cuando se presentan contingencias y así lograr resolver problemas que pudieran poner en riesgo los objetivos del programa.

Una buena práctica que deriva de esta comunicación es la relación que se establece entre dependencias del Ejecutivo. Caso concreto con la Contraloría del Ejecutivo, que es un órgano desconcentrado del Despacho del Gobernador que coordina y organiza el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, logrando así la verificación del ejercicio íntegro y eficiente de los recursos públicos.

Lo que hace el secretario es la solicitud informal de un contralor que le ayude a la supervisión de la obra, para que en caso de alguna irregularidad en la obra pueda ser subsanada inmediatamente y no esperar que la irregularidad sea detectada en un proceso de auditoría.

Se reconoce que la comunicación constante es la bandera de la operación de la SECODUVI, es bajo esta lógica que se realizan proyectos de obra con la colaboración de diversas áreas, la desventaja particular con esta práctica es que se puede caer en el descuido de las funciones que la norma establece.

Derivado de los hallazgos, a continuación, se presenta un análisis FODA (Tabla 15) para identificar las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Los conceptos que conforman el análisis FODA se entenderán e interpretarán como sigue:

1. Fortalezas. Son aquellos elementos internos y positivos que propician la eficiencia y eficacia de la gestión del FIES.
2. Oportunidades. Son aquellos elementos externos y positivos que pueden potenciar la operación y resultados de la gestión del FIES.
3. Debilidades. Son aquellos elementos internos y negativos que constituyen barreras para lograr el correcto desarrollo del FIES, el logro de metas y objetivos, o bien, el cumplimiento de la normatividad aplicable.
4. Amenazas. Son aquellos elementos externos y negativos que suponen un riesgo en la operación y resultados del Fideicomiso.

Tabla 15. Análisis FODA

| | Oportunidades | Amenazas |
|---------------------------|--|---|
| Elementos externos | <ul style="list-style-type: none"> - Proceso de certificación - Se destaca la buena comunicación que existe entre las dependencias para el logro de los objetivos del proyecto - El cambio del PASH por el SRFT mejoró la creación de indicadores - Las reuniones de conciliación entre la SECODUVI y la SPF ayudan a tener un control financiero - Creación de una dirección de planeación proyectos | <ul style="list-style-type: none"> - La ministración de los recursos tardía pone en riesgo la operación del programa - Una situación de las cuentas bancarias de los contratistas puede generar retrasos - Tardanza en la generación de la línea de captura por parte de la SHCP - El proceso de transparencia puede unificarse, pero el reporte segmentado a SRFT, SPF y transparencia presupuestaria lo impide. - Se desconoce el monto con la que contará el estado |
| | Fortalezas | Debilidades |
| Elementos internos | <ul style="list-style-type: none"> - Identificación y conocimiento de procesos - Comunicación activa entre los operadores del programa - El programa es claro respecto al destino del recurso | <ul style="list-style-type: none"> - Manual de procedimientos de la SECODUVI en elaboración. - Duplicidad de funciones - Tiempo del proceso para pago de contratistas. - El no contar con todos los procesos documentados |

- Existe una alineación sólida del programa con el PED 2017 – 2021 y su eje 3 el Programa de Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS)
 - El FIES es ocupado bajo una lógica de prevención
- puede generar pérdida de procedimientos.
- Hace falta de personal calificado para la integración de los proyectos.

Fuente: elaboración propia

5. Recomendaciones y conclusiones

Es imprescindible mencionar la importancia que el gobierno estatal le está dando a la obligación de realizar evaluaciones con el fin de conseguir información que retroalimente los diseños y procesos, y con ello hacer eficiente el uso de recursos y, en consecuencia, mejorar la operación de los diversos programas o proyectos que se llevan a cabo a favor del bienestar de la población.

Este documento muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, es una norma que regula a todos los niveles de la función pública.

Ante ello, el Gobierno del Estado de Tlaxcala, que por medio de la Dirección Técnica de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas asumió la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental, se planteó el desarrollo de una evaluación de procesos para el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) para el ejercicio fiscal 2017.

El FIES es un programa que tiene una gran ventaja operativa, y es la existencia de lineamientos y reglas de operación, en éstas se especifica la finalidad de los recursos, su control y seguimiento y los procedimientos que se deben seguir bajo algunas contingencias como: cancelaciones de obra, modificaciones y uso de rendimientos.

Aunado a esta ventaja se le suma que la SECODUVI es la única dependencia del Gobierno de Tlaxcala que está facultada para la realización de obra pública, esto ha generado un proceso de aprendizaje en cuanto a la operación del fideicomiso, un punto pendiente es la documentación de los procesos que la propia experiencia de ejecutar el fideicomiso les ha otorgado.

La SECODUVI es una dependencia que cuenta con un banco de proyectos que buscan ser financiados, el FIES es considerado como una fuente de financiamiento, una bolsa de donde se pueden fondear las obras. En evaluaciones pasadas se recomendó elaborar un banco de proyectos propio del FIES, esto podría generar un problema porque, aunque se pueden clasificar ciertos tipos de obra, con base en los lineamientos, no se conoce específicamente cuanto será el monto asignado, lo que puede dejar fuera obras que podrían ser financiadas por otras fuentes.

Contar con un banco de proyectos, permite mantener la disponibilidad de las obras que se requieren en el estado. Una vez se autoriza el recurso para el estado la SECODUVI puede designar una fuente de financiamiento a cada obra o proyecto, en este caso el FIES, y elaborar el PAOPS.

La SECODUVI en general tiene buenas prácticas, existe mucha comunicación entre áreas, tienen conocimiento sobre las necesidades de infraestructura del estado y para el caso del FIES, éste es utilizado como un recurso de mantenimiento que puede preservar la infraestructura carretera en óptimas condiciones, el mayor problema de la dependencia es que no cuentan con documentación que respalde lo que la experiencia les ha permitido aprender.

En ese sentido la recomendación principal que se hace, con relación al FIES, es la elaboración de un procedimiento específico del programa, que contemple la incertidumbre que existe con la asignación del presupuesto, esto permite mantener el banco de proyectos, que deberá estar actualizado para poder hacer uso de él, al momento que el FIES sea autorizado por la SHCP.

Bajo este supuesto la implementación de un sistema de mejoras, que es el punto que redujo el nivel de consolidación, obtiene su sustento técnico normativo.

En esta serie de ideas se emiten las siguientes recomendaciones:

| No. | Recomendación |
|-----|--|
| 1 | <p>La primera recomendación que deriva de esta evaluación tiene que ver con la alineación al Plan Nacional de Desarrollo. El FIES se alinea con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 bajo la Meta IV México Próspero, lo cual es acorde a lo que realiza el Gobierno de Tlaxcala, sin embargo, existe discrepancia en la alineación de los objetivos (Tabla 2 y 3).</p> <p>Se recomienda utilizar la alineación que plantea la estrategia programática del Ramo General 23 y si el gobierno estatal lo considera pertinente complementar la alineación con su debida justificación. La estrategia se encuentra referenciada al final de esta evaluación.</p> |
| 2 | <p>La Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda cuenta con un criterio para el cálculo de la población potencial, población objetivo y población atendida, que define bajo parámetros establecidos por el CONEVAL, sin embargo, la distinción entre la población objetivo y la población atendida no es clara. Se recomienda elaborar una metodología bajo una lógica deductiva, que vaya de lo general a lo particular.</p> |

Se puede establecer la población objetivo como la suma de las poblaciones de una región, derivada del IROS, que involucre a los municipios donde se quiera realizar la obra. Por ejemplo, para el caso del ejercicio 2017 se beneficia a dos municipios del sur occidente, por lo cual la población objetivo se puede definir como la suma de los habitantes de los municipios de la franja suroccidente del estado.

3 Respecto al criterio que utiliza la SECODUVI para el cálculo de la población potencial, población objetivo y población atendida, se tiene una recomendación dirigida hacia la **actualización de sus datos**. El criterio actual opera con datos del último censo de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y se puede considerar el dato intercensal de 2015, o las proyecciones que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

4 Se recomienda realizar la **actualización del manual de organización**. Contemplar la creación de **una Dirección de Planeación y nombrar un titular de la Secretaría Técnica**, esto permitirá un proceso mejor ordenado, no sólo para la operación del FIES, sino de manera integral.

5 La **SECODUVI requiere de un manual de procedimientos**, la dependencia identifica los procesos que realiza, sin embargo, no se cuenta con manual de procedimientos, a pesar de que existe uno por aprobarse, este se encuentra incompleto.

El proceso de elaboración de un manual de procedimientos, es una labor que requiere tiempo, paciencia y un método de sistematización especializado. Bajo ese orden de ideas, se debe comenzar por aclarar las funciones que cada área realiza y comenzar la elaboración del manual por el nivel más bajo, a fin de ubicar duplicidad de funciones.

6 Se recomienda que la SECODUVI **documente** todos los **procesos** que realiza. Es importante mencionar que el contar con una documentación de procesos adquiere particular relevancia en la administración pública, pues se convierte en una herramienta que es ajena a los cambios de personas o responsables de procesos

Por lo que de esta manera es importante disponer de procesos bien documentados que den cuenta de la forma en que se realiza la asignación de recursos, planeación, operación del programa y seguimiento y evaluación de los recursos.

7 El proceso que se establece para el pago a contratistas, es adecuado, el tiempo parece idóneo, sin embargo se presentan retrasos, es por ello que, se recomienda realizar una **modificación en los tiempos de ejecución**, esto genera una ventana de oportunidad que puede ser ocupada



por la SPF, en caso de que existan problemas con las cuentas de los contratistas.

Anexos

Anexo I. Ficha técnica de identificación del programa

| Tema | Variable | Datos |
|---|---|--|
| Datos Generales | Ramo | 23 |
| | Institución | SECODUVI |
| | Entidad | Tlaxcala |
| | Unidad Responsable | Dirección de Obras Públicas |
| | Clave Presupuestal | R-141 |
| | Nombre del Programa | Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES) |
| | Año de Inicio | 2003 |
| | Responsable titular del programa | Ing. Pedro Bañuelos Morales |
| | Teléfono de contacto | 01 (246) 46 5 29 60 Ext. (3927) |
| Correo electrónico de contacto | Ing.pedro.secoduvi@gmail.com | |
| Objetivos | Objetivo general del programa | Contribuir a la construcción de infraestructura de los Estados |
| | Principal Normatividad | Lineamientos para la aplicación de los recursos del FIES |
| | Meta del PND con el que está alineado | IV. México Próspero |
| | Objetivo del PND con el que está alineado | 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país. |
| | Tema del PND con el que está alineado | 4.1.3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades. |
| | Eje del PED con el que está alineado | 3. Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS) |
| Objetivo del PED con el que está alineado | 3.1 Impulsar la integración regional y fortalecer el ordenamiento territorial, el desa- | |

| | | |
|---|--|--|
| | | <p>rollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el estado y la sustentabilidad.</p> |
| | Estrategia del PED con el que está alineado | 3.1.5 mejorar la calidad de vida de los tlaxcaltecas mediante mejor planeación urbana y mejores bienes y servicios públicos. |
| | Propósito del programa | Que la población de los municipios del estado cuente con obras del fideicomiso para la Infraestructura en los estados |
| Población potencial | Definición | Conjunto de la población que presenta el problema central |
| | Unidad de medida | Habitantes |
| | Cuantificación | 1, 313,067 |
| Población objetivo | Definición | Población de todos aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública |
| | Unidad de medida | Habitantes |
| | Cuantificación | 987,888 |
| Población atendida | Definición | Población de los municipios en los que se ejecutó la obra |
| | Unidad de medida | Habitantes |
| | Cuantificación | 21, 076 |
| Presupuesto para el año evaluado | Presupuesto original (MDP) | 54.45 |
| | Presupuesto modificado (MDP) | 54.45 |
| | Presupuesto ejercido (MDP) | 54.41 |
| Cobertura geográfica | Entidades Federativas en las que opera el programa | Cobertura Estatal |
| Focalización | Unidad territorial del programa | Municipal |

Anexo II Ficha de identificación y equivalencia de procesos evaluación de procesos del FIES

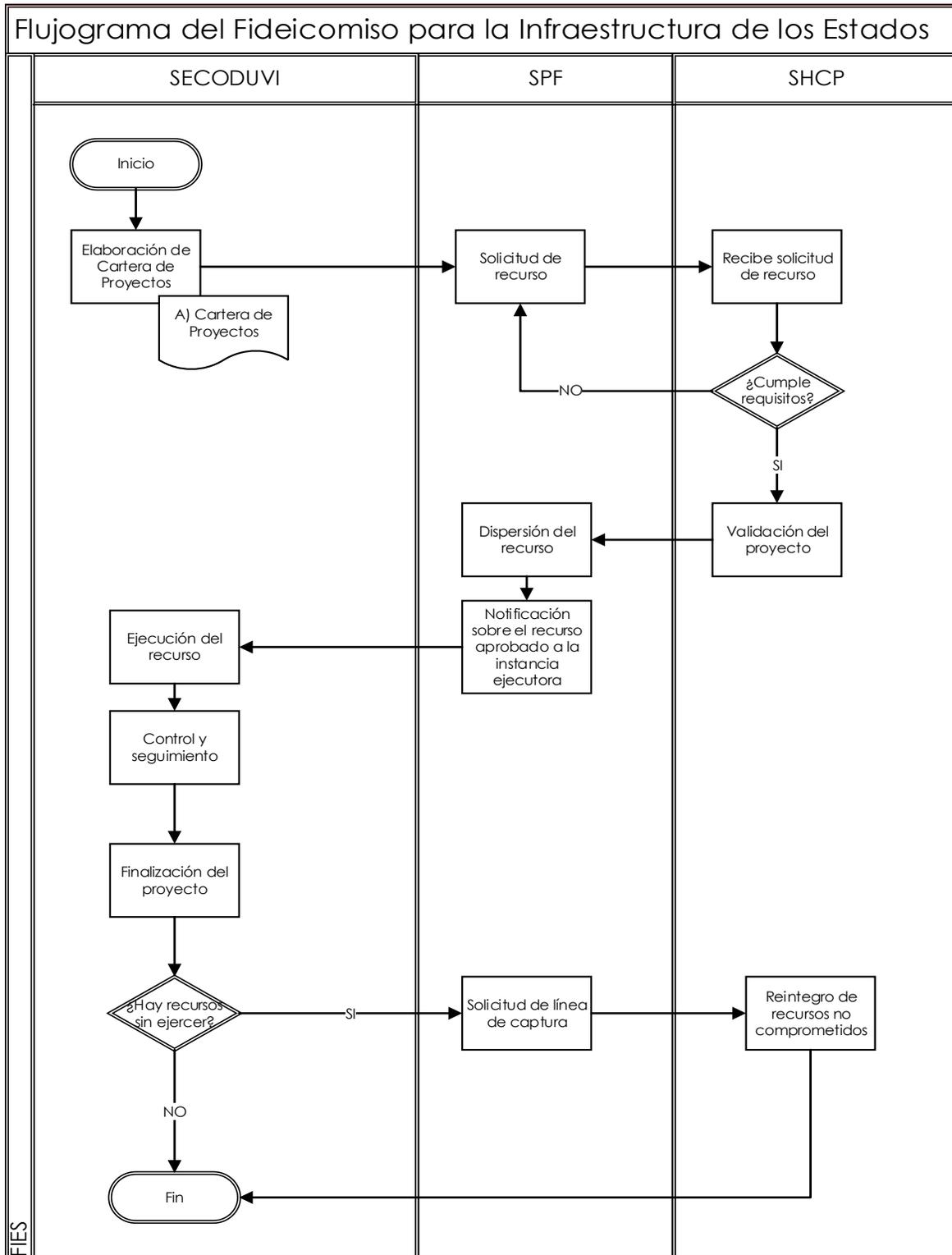
| Modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos del FIES |
|---|---------------------|--|
| Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa. | 1 | Notificación del recurso por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la SPF |
| | 2 | SPF solicita recursos a la UPCP. |
| | 3 | SECODUVI elabora el Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS). |
| Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado. | N/A | N/A |
| Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios. | 4 | Validación del proyecto por parte de la UPCP |
| | 5 | SHCP instruye al Banco Nacional de obras para realizar el depósito de recursos a la SPF |
| Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado. | N/A | N/A |
| 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 | SPF notifica a SECODUVI sobre el recurso |
| | 7 | Dirección de Obras Públicas de SECODUVI elabora Expediente técnico y pasa |

| Modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos del FIES |
|---|---------------------|---|
| | | a Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios |
| | 8 | Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios publica convocatoria para licitación |
| | 9 | Se emite fallo y contratación |
| | 10 | Dirección de Obras Públicas recibe contrato |
| | 11 | Se designa un supervisor de obra |
| | 12 | Inicio de obra |
| Distribución de apoyos: 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). | 13 | Ejecución de la obra |
| | 14 | Elaboración de estimaciones de obra |
| | 16 | Elaboración de estimación finiquito |
| Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo. | 17 | Término de obra |
| Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: 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. | N/A | N/A |
| Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas | 15 | Elaboración de reportes trimestrales, para reporte de avances ante SHCP |

| Modelo general de procesos | Número de secuencia | Procesos del FIES |
|--|---------------------|-------------------|
| o denuncias que tenga del programa. | | |
| Evaluación y monitoreo: 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. | N/A | N/A |

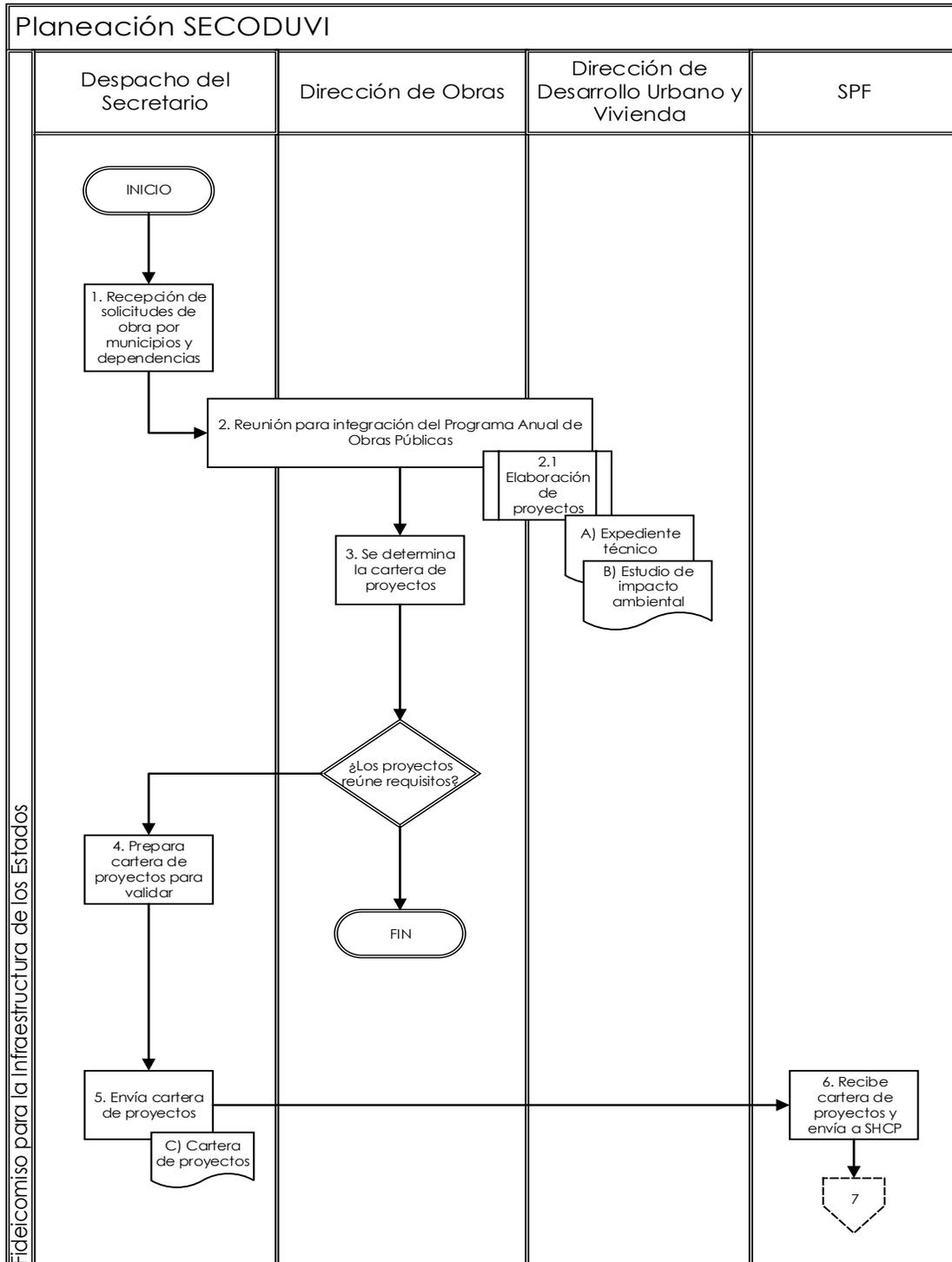
| Procesos identificados por el evaluador que no coinciden con el Modelo general de procesos | | |
|---|---------------------|---|
| Otros procesos (nombre del proceso) | Número de secuencia | Responsable |
| Reintegro de recursos a la TESOFE | 18 | Si existe economía en la obra se regresa el recurso no comprometido a la TESOFE |

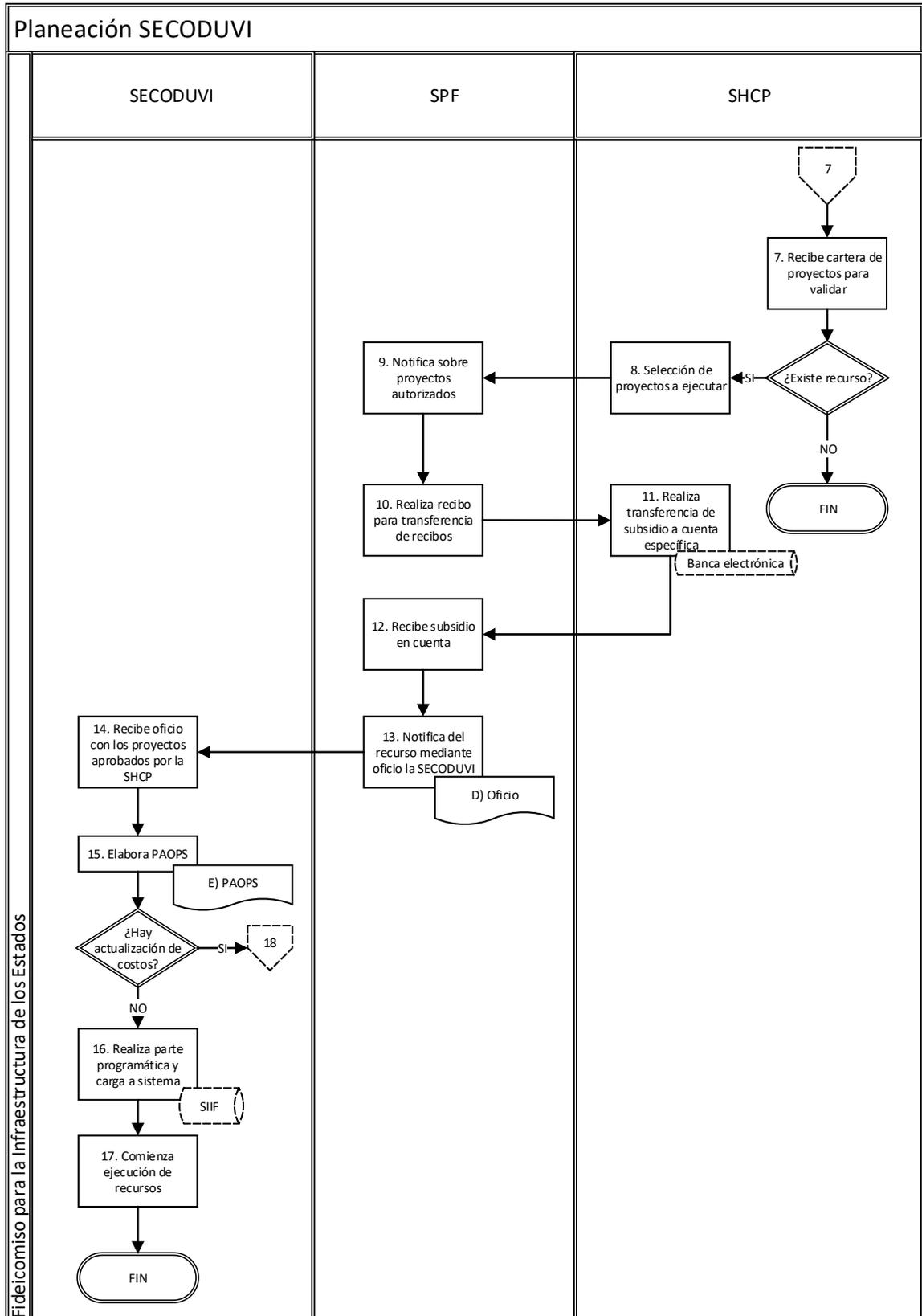
Anexo III. Flujoograma del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



Anexo III.1 Planeación

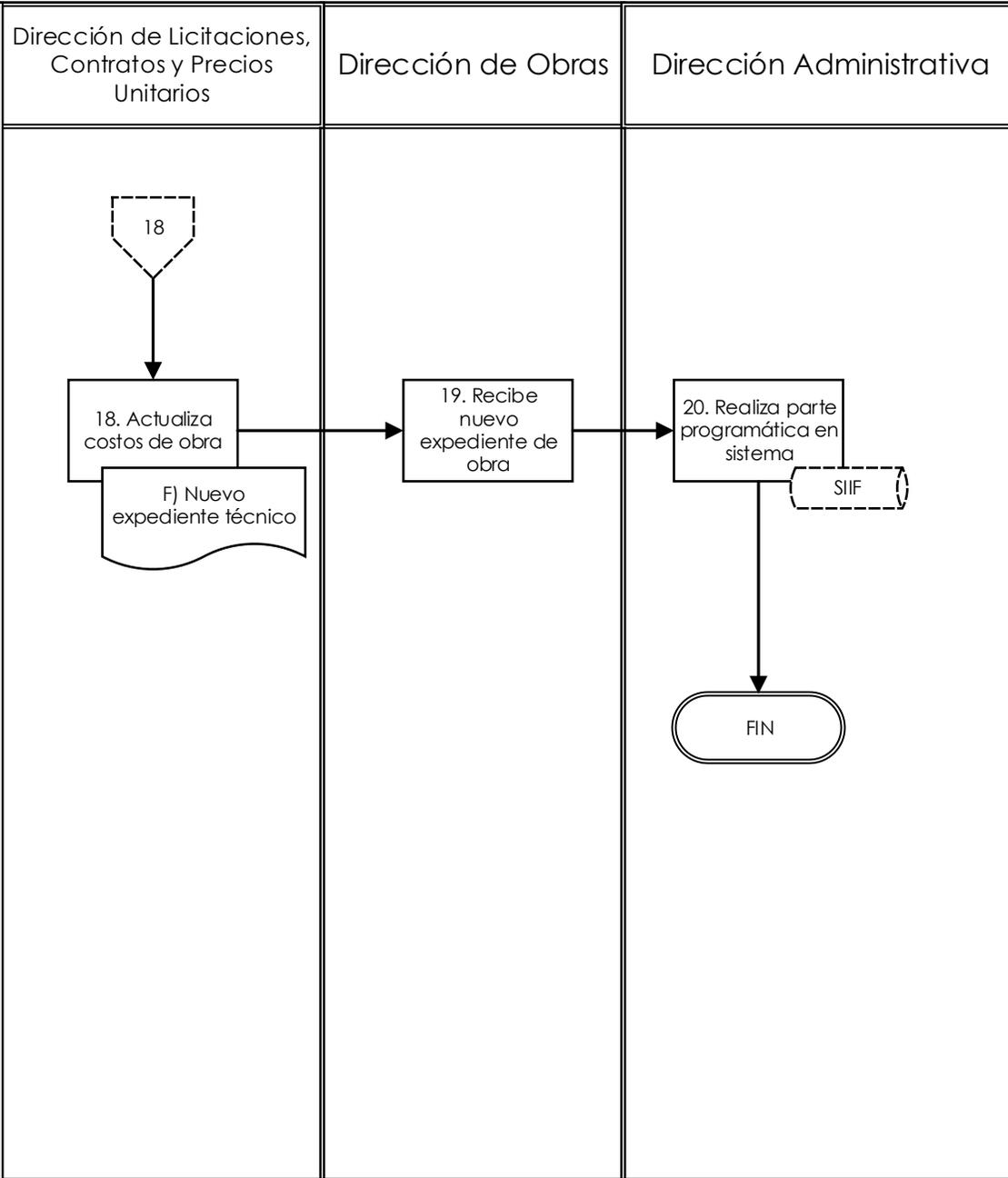
Figura 11 Flujoograma planeación SECODUVI





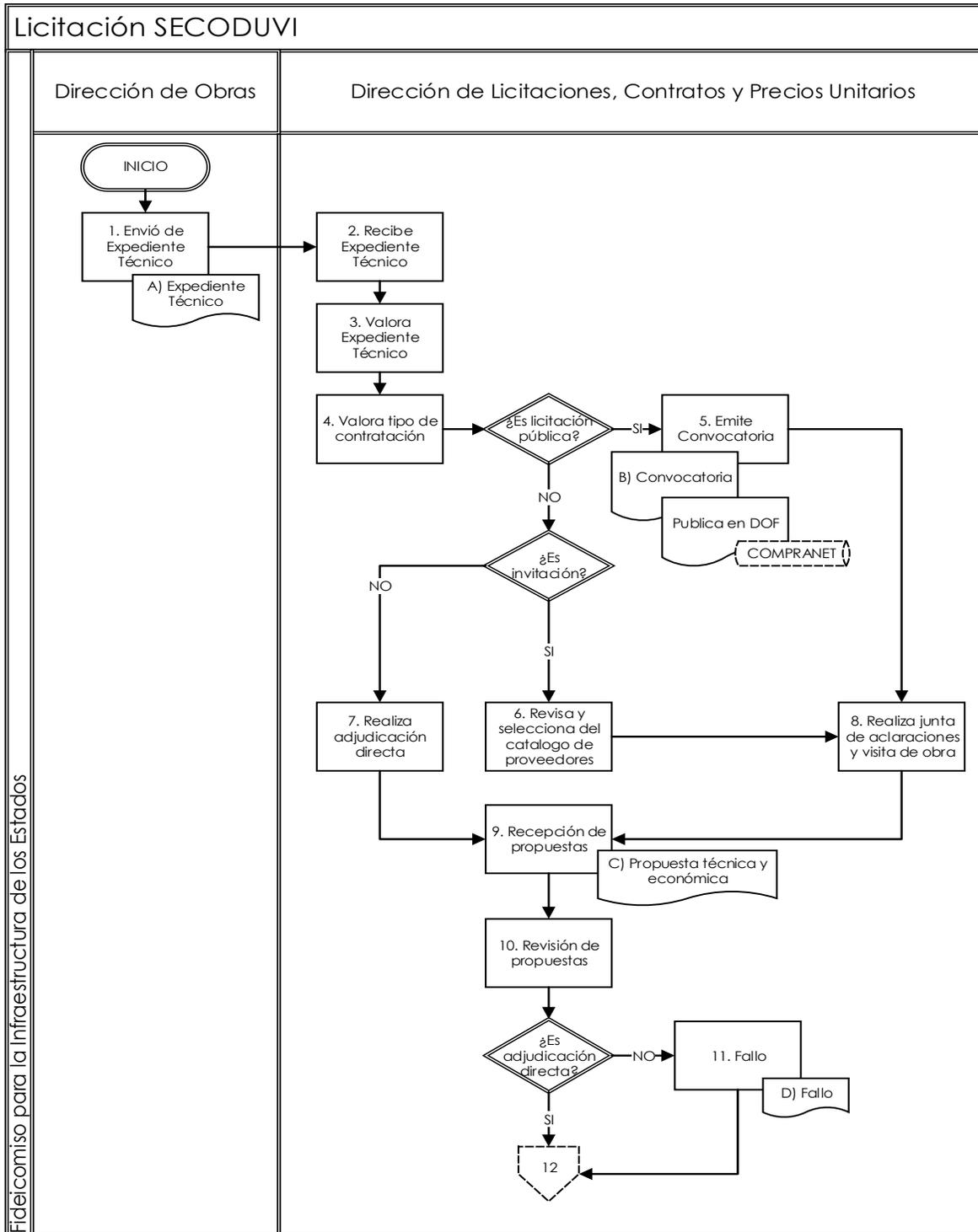
Planeación SECODUVI

Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados

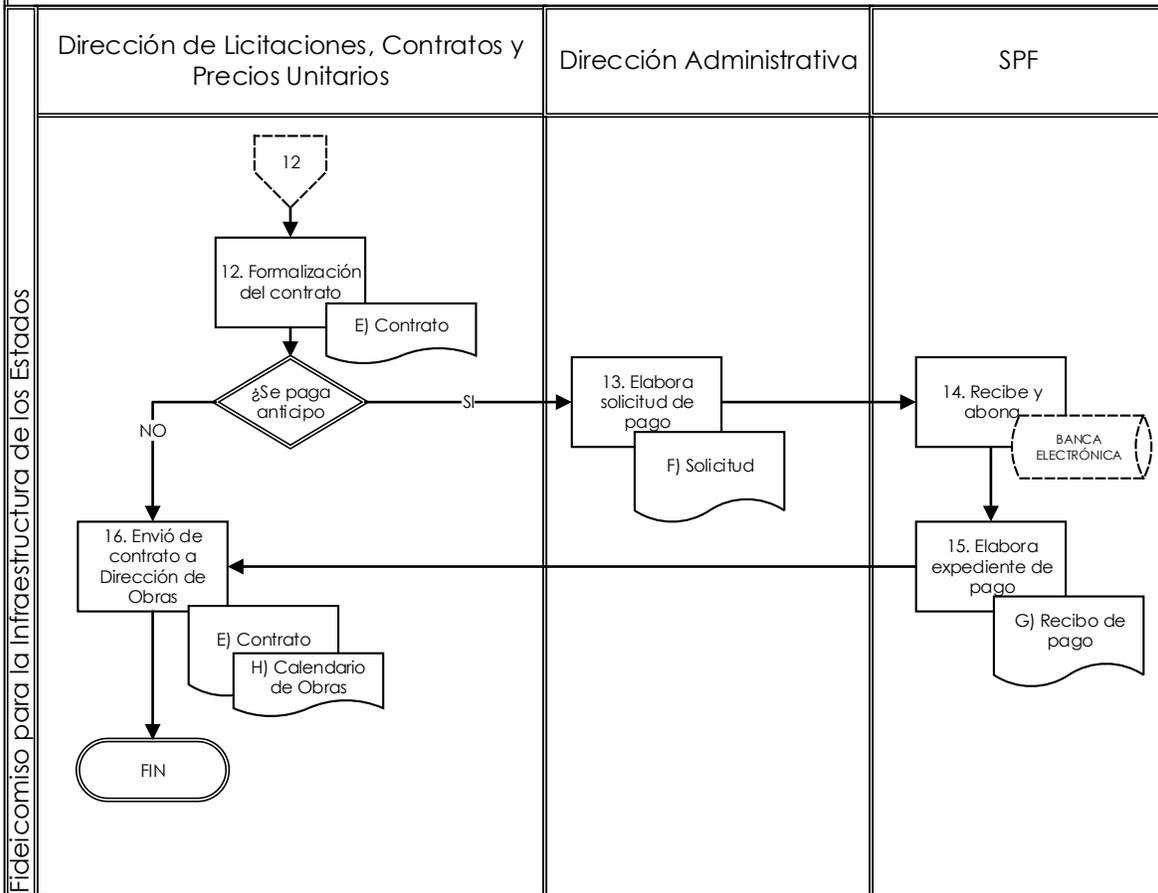


Anexo III. 2 Licitación

Figura 12 Flujoograma Licitación FIES SECODUVI

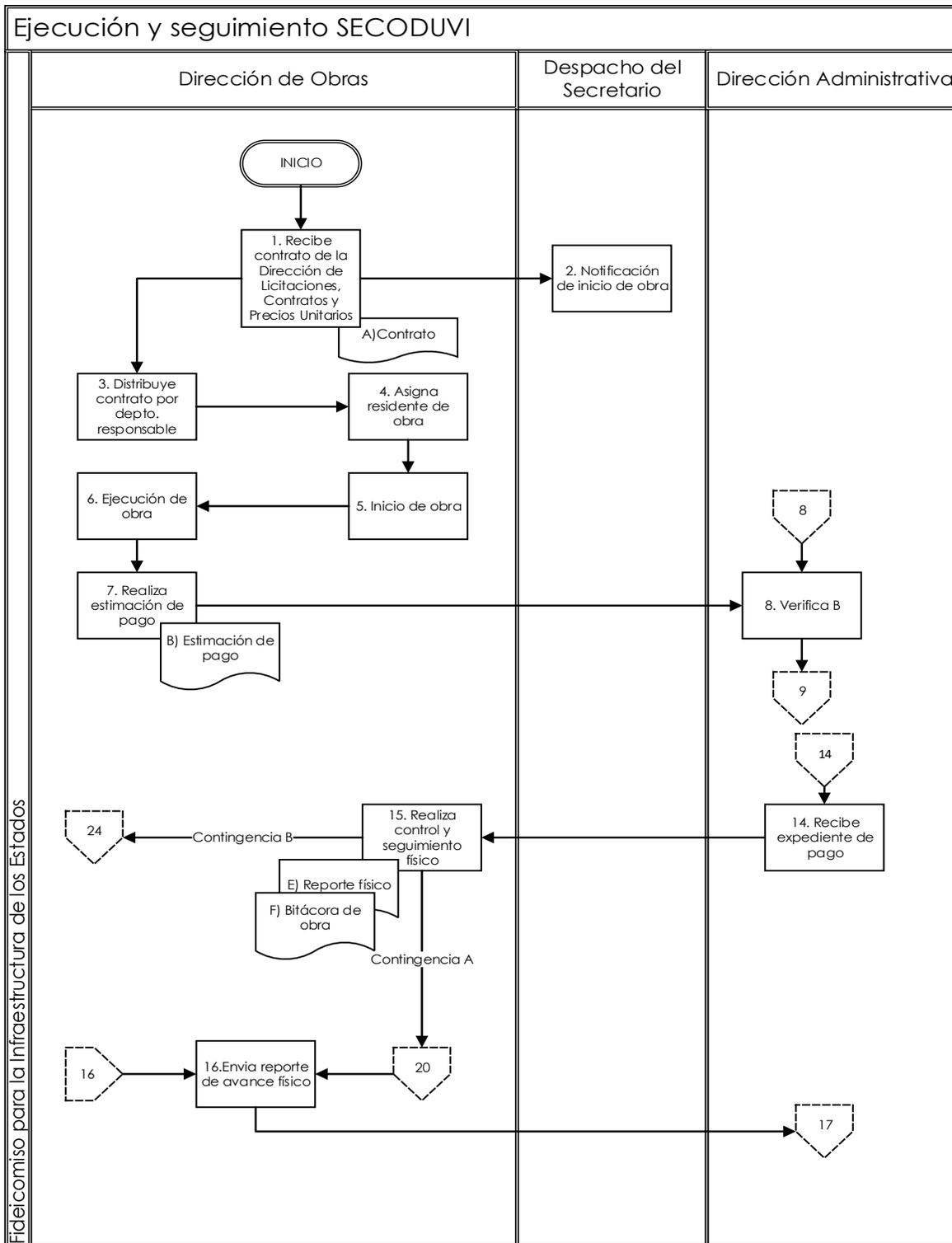


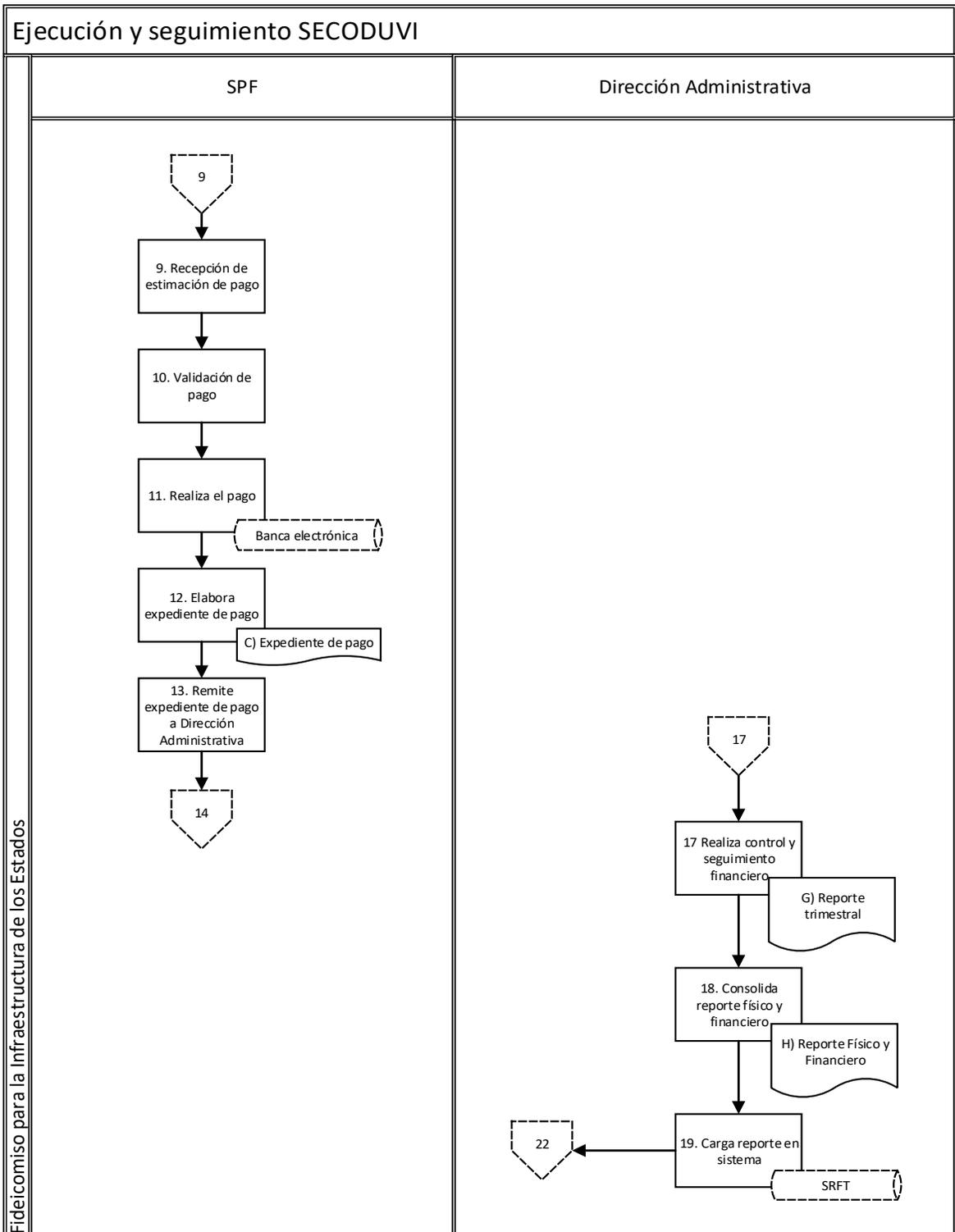
Licitación SECODUVI



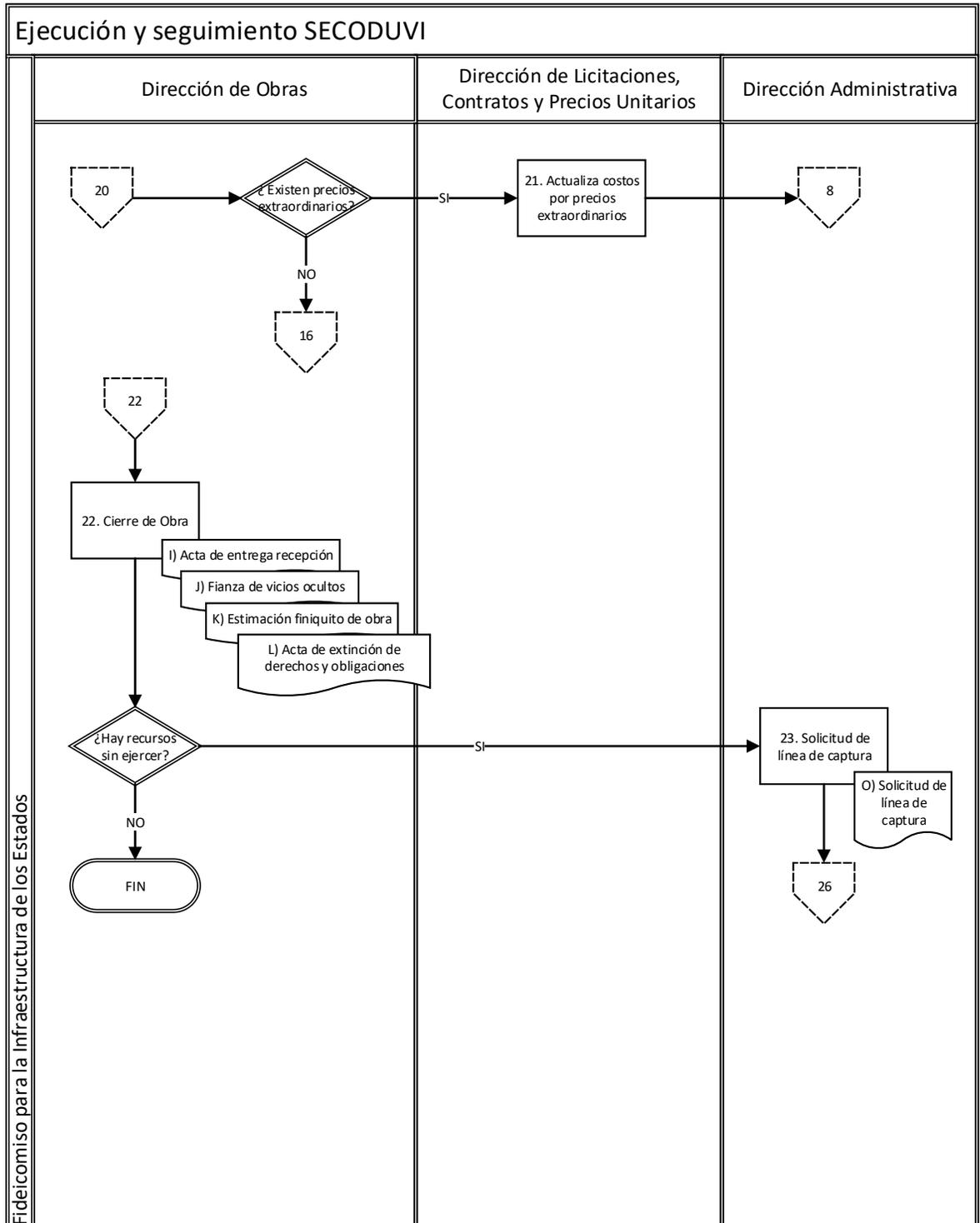
Anexo III.3 Ejecución y seguimiento

Figura 13 Flujograma Ejecución y seguimiento SECODUVI



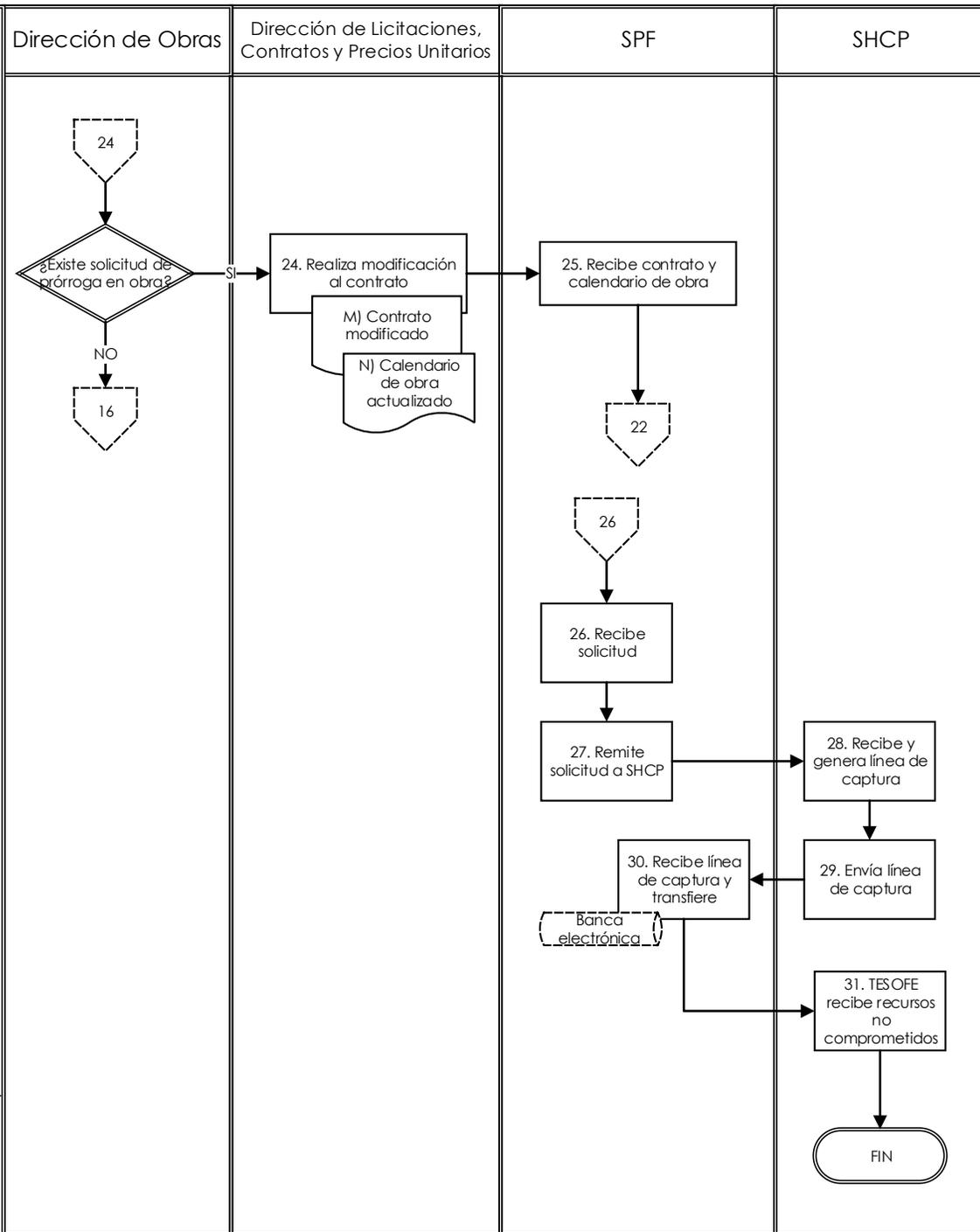


Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



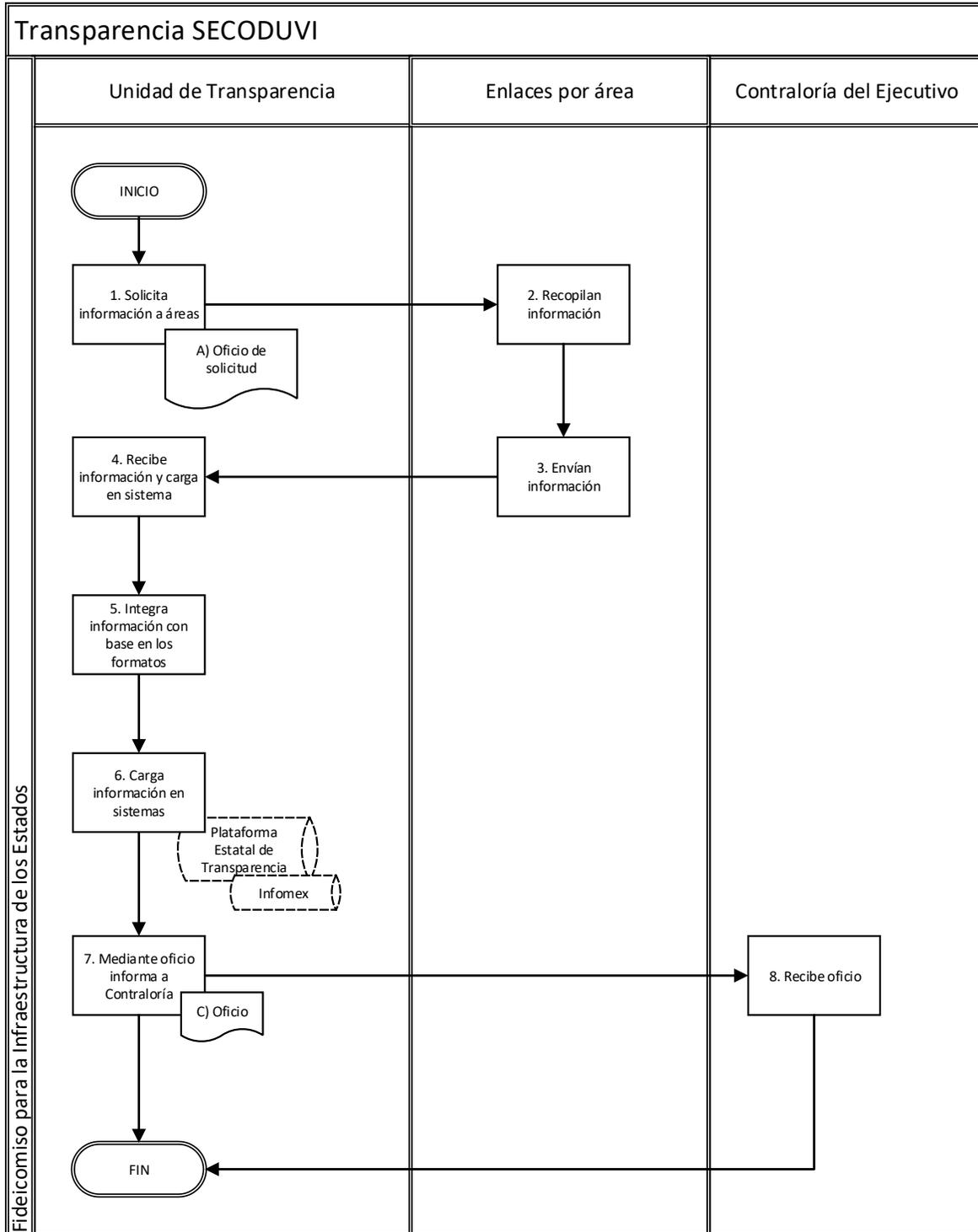
Ejecución y seguimiento SECODUVI

Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



Anexo III.4 Transparencia

Figura 14 Flujograma Transparencia SECODUVI



Anexo IV. Grado de consolidación operativa del programa

| Criterio de valoración | Puntaje | | | Comentarios |
|--|---------|--------------|----|---|
| | Sí | Parcialmente | No | |
| 1) Si existen documentos que normen los procesos; | X | | | El Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados cuenta con lineamientos específicos para su operación, el rubro al que pretende atender se encuentra claramente definido y existen reglas que permiten vigilar el recurso, así como sus respectivos rendimientos. |
| 2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados | X | | | Los operadores del programa saben de los lineamientos, no conocen cada uno de los procesos, pero están conscientes de la normativa en la que pueden buscar. |
| 3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras | X | | | Al ser un fideicomiso para el desarrollo de la infraestructura y equipamiento, la SECODUVI es la única dependencia ejecutora del fideicomiso |
| 4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión | X | | | Se cuenta con un sistema de monitoreo SIIF y una herramienta de monitoreo y evaluación: MIR. |
| 5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras | | X | | Al ser un programa normado por lineamientos la capacidad de instaurar mejoras en la parte de planeación es limitada, aunque es posible realizarlas en la ejecución y control. |
| Grado de consolidación operativa | | | | El resultado es 4.5 |

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

| Proceso: FIES | | |
|--|---|--|
| Dimensión del proceso | | Actividad o actividades del proceso |
| Límites | Inicio | Solicitud de recurso a SHCP |
| | Fin | Fin de obra o en su caso reintegro de recursos no comprometidos. |
| ¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados? | Tiempo | Inadecuado |
| | Personal | Adecuado |
| | Recursos financieros | Adecuado |
| | Infraestructura | Adecuada |
| | Otros | El FIES resulta complicado de operar por la inestabilidad temporal que presenta, los recursos no llegan en tiempo y comprometerlos resulta complicado. |
| Productos | Productos del Proceso | Los lineamientos cuentan con los anexos necesarios para la solicitud del recurso, la SPF cuenta con formatos para el control y seguimiento, y la SECODUVI ha logrado homogeneizar el proceso, por lo que cuenta con los productos necesarios para ejecutar el proceso. |
| | ¿Sirven de insumo para el proceso siguiente? | Los productos son adecuados y sirven de insumo para los procesos subsecuentes. |
| Sistemas de información | Sistema(s) empleado(s) | Sistema de Recursos Federales Transferidos / Sistema Integral de Información Financiera. |
| | Tipo de información recolectada | Financiera y de avance físico, sobre metas e indicadores de la MIR. |
| | ¿Sirve de información para el monitoreo? | El cambio del Portal Activo de la Secretaría de Hacienda, por el RFT mejoró en cuanto a la creación de indicadores. El SIIF maneja únicamente información financiera, lo que es correcto pues se ocupa para todo tipo de proyectos, pero no cuenta con una interfaz que permita alinear los proyectos al PND, sólo al PED. Este proceso se realiza aparte. |
| ¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso? | Se debe tener en cuenta que para la operación del FIES, se ubican cuatro actores: BANOBRAS, SHCP, SPF y la SECODUVI, no todos los actores interactúan, lo | |

que establece la existencia de líneas de comunicación que ayudan a ejecución del proceso.

¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?

Si, en medida de que el FIES está acotada a un rubro específico y de que, en el Gobierno de Tlaxcala, existe sólo una dependencia facultada para la ejecución de obra, lo que reduce la posibilidad de intervención de otros actores y por lo tanto la desviación en la consecución de los objetivos.

Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del programa

| Tipo de normatividad | Dice: | Problema generado (causas y consecuencias): | Se recomienda de: | Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio | Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación |
|---------------------------------|---|---|---|---|---|
| Manual de procedimientos | Únicamente desarrolla los procesos de la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, Dirección Jurídica y Dirección Administrativa. | No se tienen documentados los procesos y en consecuencia ante un cambio de personal la ejecución sería laboriosa. | Actualizar el manual de procedimientos. | Contar con un documento que norme los procesos. La delimitación de líneas de comunicación, funciones y competencias. | No se ubican restricciones prácticas que puedan existir para su implementación. |
| Manual de Organización | Las funciones que realizan las áreas son más a las que detalla el manual. | La dinámica inherente a la organización la ha llevado a adoptar nuevas funciones, es necesario documentarlas. | Actualizar manual de Organización. | Un manual de organización acorde a lo que realiza la SECODUVI. | No se ubican restricciones prácticas que puedan existir para su implementación. |

Anexo VII. Análisis FODA del FIES

| | Oportunidades | Amenazas |
|---------------------------|---|---|
| Elementos externos | <ul style="list-style-type: none"> - Proceso de certificación - Se destaca la buena comunicación que existe entre las dependencias para el logro de los objetivos del proyecto - El cambio del PASH por el - SRFT mejoró la creación de indicadores - Las reuniones de conciliación entre la SECODUVI y la SPF ayudan a tener un control financiero - Creación de una dirección de planeación proyectos | <ul style="list-style-type: none"> - La ministración de los recursos tardía pone en riesgo la operación del programa - Una situación de las cuentas bancarias de los contratistas puede generar retrasos - Tardanza en la generación de la línea de captura por parte de la SHCP - El proceso de transparencia puede unificarse, pero el reporte segmentado a SRFT, SPF y transparencia presupuestaría lo impide. - Se desconoce el monto con la que contará el estado |
| | Fortalezas | Debilidades |
| Elementos internos | <ul style="list-style-type: none"> - Identificación y conocimiento de procesos - Comunicación activa entre los operadores del programa - El programa es claro respecto al destino del recurso - Existe una alineación sólida del programa con el PED 2017 – 2021 y su eje 3 el Programa de Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS) - El FIES es ocupado bajo una lógica de prevención | <ul style="list-style-type: none"> - Manual de procedimientos de la SECODUVI en elaboración. - Duplicidad de funciones - Tiempo del proceso para pago de contratistas - El no contar con todos los procesos documentados puede generar pérdida de procedimientos - Hace falta de personal calificado para la integración de los proyectos |

Anexo VIII. Recomendaciones del FIES

| Proceso | Situación actual | 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 |
|------------|--|---|---|---|--|--|---|-----------------------|
| Planeación | Alineación al PND | Alinear al FIES bajo los lineamientos federales | Dirección Administrativa SECODUVI | Estrategia programática del Ramo 23 | Es una situación que depende totalmente de la Dirección Administrativa | Ayuda a armonizar los objetivos de la federación y el estado, considerando que el PED debe alinearse al PND | MIR | Alto |
| Planeación | No existe diferencia entre la población objetivo y potencial | Utilizar una metodología deductiva (general – particular) | Dirección Administrativa | Programa de Integración Regional Ordenada y Sustentable | Realizar una metodología de esta manera permite un mejor orden. | Aprovechamiento de la regionalización del IROS y ayuda a la creación de un sistema visual que permita determinar los avances y pendientes. | Metodología para el cálculo de la población atendida, objetivo y potencial. | Alto |
| Planeación | Datos para la definición de poblaciones | Utilizar datos intercensales del INEGI | Dirección Administrativa | Datos intercensales INEGI / Proyecciones de | Permite contar con información actual sobre el | Contar con información actualizada sobre | Metodología para el cálculo de la pobla- | Alto |

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



| Proceso | Situación actual | 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 |
|------------|--|---|---|---|---|---|---|-----------------------|
| | desactualizado | o proyecciones del CONAPO | | población CONAPO | número de beneficiarios | el beneficio del programa | ción atendida, objetivo y potencial. | |
| Planeación | No se cuenta con un manual de procedimientos | Terminar la elaboración del manual y enviar para aprobación | Secretario | Realización de entrevistas área por área para documentar cada proceso | Es un proyecto que está en marcha y puede solventar los vacíos normativos de la SECODUVI | Eliminar duplicidad de funciones y simplificar procesos | Aprobación del manual de procedimientos | Alto |
| Ejecución | Pago a contratistas | Reducir el tiempo que toma la SECODUVI para autorizar los pagos | Dirección de Obras Públicas / residente de obra | Estimaciones de pago | El residente de obra cuenta con 15 días para realizar la autorización, reducir a 10 sería una medida viable | Generar un lapso de tiempo para realizar el pago en caso de que existan problemas con la cuenta del contratista | Contrato de obra | Medio |

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



| Proceso | Situación actual | 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 |
|------------|---|---|---|--|--|---|------------------------|-----------------------|
| Planeación | El departamento de planeación realiza actividades propias de una dirección. | Crear una dirección de planeación y proyectos | Secretaría de Planeación y Finanzas | Manual de organización | Dada la situación de política de austeridad resulta difícil la creación de nuevas áreas. | Delimitación de las funciones | Manual de organización | Medio |
| Planeación | No se cuenta con procedimiento para operar el FIES al interior de la SECODUVI | Crear un documento interno para la operación del FIES | SECRETARIO | Entrevistas con los operadores del programa | Los operadores del programa conocen los procesos, sólo se requiere documentarlos | La consolidación del proceso al interior de la SECODUVI | Creación del documento | Medio |

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

Sistema Integral de Información Financiera (SIIF)



- Pantalla principal para acceder al sistema.



- Módulos a los que se tiene acceso para la captura y seguimiento de indicadores.
- En el apartado de Planeación, Programación y presupuesto, se tiene la opción de planeación y programación donde se capturan los proyectos que ejecuta la Dependencia.



- En esta parte se capturan los datos generales del proyecto, sus metas, fichas de indicadores, calendarización entre otros.

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



En el apartado de seguimiento, se dan los valores mensuales calendarizados para cada uno de los indicadores capturados de los proyectos que con anterioridad se dieron de alta.

Anexo X. Trabajo de campo realizado

Bitácora de trabajo

| Entidad/ Institución | Localidad/ Municipio/ Dirección o Área | Fecha | Entrevistador | Entrevistado (puesto) | Instrumento empleado | Duración de la en- trevista | Observaciones |
|-------------------------|--|----------|------------------------|--|-------------------------|-----------------------------------|--|
| SECODUVI | Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda | 14/03/19 | Gabriel García Sánchez | Director de Desarrollo Urbano y Vivienda | Ficha de trabajo | de 40 minutos | El director tenía programada una gira con el gobernador, por lo que se reprogramo la entrevista. |
| SECODUVI | Dirección Administrativa | 14/03/19 | Gabriel García Sánchez | Director y personal operativo | Ficha de trabajo | de 1 hora | Por la disponibilidad del Director se llevó a cabo una dinámica de <i>focus group</i> , donde compartieron las operaciones que cada uno realiza. |
| SECODUVI | Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios | 14/03/19 | Gabriel García Sánchez | Jefe de depto. Licitaciones y Contratos | Ficha de trabajo | de 50 minutos | Por indicaciones del Director la entrevista la realizó el jefe de depto. |

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



| Entidad/ Institución | Localidad/ Municipio/ Dirección o Área | Fecha | Entrevistador | Entrevistado (puesto) | Instrumento empleado | Duración de la en- trevista | Observaciones |
|-------------------------|---|----------|------------------------|--|-------------------------|-----------------------------------|---|
| SECODUVI | Dirección de Obras Públicas | 14/03/19 | Gabriel García Sánchez | Jefe de depto. de control y seguimiento | Ficha de trabajo | de 1 hora | El Director no se encontraba, sin embargo la entrevista la realizó el jefe de depto. de control y seguimiento, área de la Secretaría Técnica, que actualmente se encuentra bajo la Dirección de Obras Públicas. |
| SECODUVI | Dirección Administrativa | 14/03/19 | Gabriel García Sánchez | Enlace de la dependencia | Ficha de trabajo | de 1 hora 20 minutos | El trabajo en campo permitió reconocer a este entrevistado como un actor clave de los procesos. |
| SECODUVI | Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda | 15/03/19 | Gabriel García Sánchez | Director de Desarrollo Urbano y Vivienda | Ficha de trabajo | de 40 minutos | Se continuó con la entrevista que quedó pendiente y se logró una imagen clara del proceso de planeación. |

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



| Entidad/ Institución | Localidad/ Municipio/ Dirección o Área | Fecha | Entrevistador | Entrevistado (puesto) | Instrumento empleado | Duración de la en- trevista | Observaciones |
|--|---|----------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------------------|---|
| SECODUVI | Secretaría | 15/03/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Secretario | Ficha de trabajo | 1 hora | Algunos proce- sos y dinámicas de la organiza- ción que se con- sideran como debilidades, to- maron una ló- gica positiva. |
| SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS | Dirección de conta- bilidad | 27/03/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Jefe de depto. | Ficha de trabajo | 1 hora | La reunión es- taba progra- mada original- mente con el di- rector |
| SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS | Dirección de Presu- puesto | 27/03/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Jefe de depto. | Ficha de trabajo | 1 hora | La entrevista se le realizo al Jefe del Depto. de Control Presu- puestal, Obras y Convenios |
| SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS | Dirección de Tesore- ría | 27/03/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Director | Ficha de Trabajo | 1 hora | Antes de co- menzar la entre- vista se decidió involucrar al per- sonal operativo que tiene cono- cimiento sobre |

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



| Entidad/ Institución | Localidad/ Municipio/ Dirección o Área | Fecha | Entrevistador | Entrevistado (puesto) | Instrumento empleado | Duración de la en- trevista | Observaciones |
|-------------------------|---|----------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| | | | | | | | el funciona- miento del pro- grama. |
| SECODUVI | Departa- mento de planea- ción | 25/04/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Jefe del de- partamento | Ficha de trabajo de campo | 40 minutos | El entrevistado no tuvo disposi- ción para la rea- lización de la misma, no per- mitió que reali- zará la graba- ción de audio. En términos ge- nerales su aporte fue raquí- tico. |
| SECODUVI | Dirección de obras públicas | 25/04/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Director | Ficha de trabajo de campo | 1 hora | Se logró detec- tar algunos pun- tos sobre el pro- ceso de la esti- mación de pago, y se aclara la situa- ción de la Secre- taría técnica. |
| SECODUVI | Dirección Adminis- trativa | 29/04/19 | Gabriel Gar- cía Sánchez | Enlace | Ficha de trabajo de campo | 1 hora | Con base en la metodología se verifico que la in- terpretación de |

Evaluación de Procesos • Ejercicio Fiscal 2017
Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados



| Entidad/ Institución | Localidad/ Municipio/ Dirección o Área | Fecha | Entrevistador | Entrevistado (puesto) | Instrumento empleado | Duración de la en- trevista | Observaciones |
|--|---|----------|------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------------------|---|
| | | | | | | | la información recolectada fue correcta. |
| Secretaría de Planeación y Finanzas | Dirección de Proyectos de inversión | 30/04/19 | Gabriel García Sánchez | Jefe de departamento | Ficha de trabajo | de 1 hora | Se obtuvo información sobre la elaboración de las notas técnicas. |

Anexo XI. Instrumentos de recolección de información



FICHA DE TRABAJO DE CAMPO

| Tipo de contacto | | | | | |
|------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Entrevista grupo | <input type="checkbox"/> | Entrevista individual | <input type="checkbox"/> | Entrevista telefónica | <input type="checkbox"/> |
| Visita | <input type="checkbox"/> | Observación | <input type="checkbox"/> | | |

| | | | | | |
|---------------------------|-------|--------|-------|---------------------|-------|
| Lugar: | _____ | Fecha: | _____ | Fecha codificación: | _____ |
| Departamento entrevistado | _____ | | | | |
| Programa evaluado | _____ | | | | |

| Temas del proceso identificado | | | | | |
|--------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Planeación | <input type="checkbox"/> | Recepción de recursos | <input type="checkbox"/> | Control y seguimiento del recurso | <input type="checkbox"/> |
| Trámite | <input type="checkbox"/> | Operación de recursos | <input type="checkbox"/> | Cierre de proceso | <input type="checkbox"/> |

| Preguntas de investigación que se respondieron | | | | | |
|---|--------------------------|---|--------------------------|--|--------------------------|
| ¿Cómo realizan el proceso de gestión y operación del recurso? | <input type="checkbox"/> | ¿Cómo dividen las funciones/ etapas del programa? | <input type="checkbox"/> | ¿Cómo delegan la operación del programa en sus diferentes áreas? | <input type="checkbox"/> |



Objetivos cubiertos

Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos.

Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Programa pueda implementar.

Identificar y analizar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Programa.

Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa

Nuevos supuestos

Actividades de seguimiento



Anexo XII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora

| | |
|--|--|
| Nombre de la instancia evaluadora: | IEXE Universidad |
| Nombre del coordinador de la evaluación: | Gabriel García Sánchez |
| Nombres de los principales colaboradores: | Isaí André Almanza Rojas |
| Nombre de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación: | Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) |
| 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

- Álvarez, J., & Jurgenson, G. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós Ecuador.
- Cámara de Diputados. (30 de Noviembre de 2016). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. México: DOF.
- CONEVAL. (26 de abril de 2019). *Evaluación de programas sociales glosario*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (7 de abril de 1998). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala. Tlaxcala: Periódico oficial.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (31 de enero de 2019). Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019. Tlaxcala, Tlaxcala, México: Periódico Oficial .
- Córtes, F. (2008). Causalidad y evaluación del impacto de la política. En F. Córtes, & A. Escobar, *Método científico y política social*. México: El Colegio de México.
- INEGI. (2011). *INEGI*. Obtenido de <http://cuentame.com.mx/monografias/informacion/tlax/economia/infraestructura.aspx?tema=me&e=29>
- INEGI. (2017). *México en cifras, Tlaxcala, Población*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=29#tabMCcollapse-Indicadores>
- Instituto Belisario Domínguez. (Noviembre de 2016). Análisis de los recursos destinados al Ramo 23 provisionales salariales y económicas en el proyecto

- de presupuestos de egresos de la federación 2017. México: Senado de la República.
- McKerman. (1999). *Investigación y acción del curriculum*. Madrid: Mertens.
- SECODUVI. (9 de julio de 2014). Manual de organización SECODUVI. Tlaxcala.
- SECODUVI. (2017). Criterio para la cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida. Tlaxcala.
- SECODUVI. (2017). *MIR FIES 2017*. Tlaxcala: Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2018). *Evaluación Específica de Desempeño FIES 2017*. Tlaxcala: Gobierno de Tlaxcala.
- Secretaría de Planeación y Finanzas. (2019). *Modelo de Términos de Referencia*. Tlaxcala: Gobierno de Tlaxcala.
- SHCP. (30 de marzo de 2007). Lineamientos generales para la evaluación de programas sociales de la Administración Pública Federal. México.
- SHCP. (30 de Mayo de 2014). Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). México: Diario Oficial de la Federación.
- SHCP. (2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2017*. México: DOF.
- SHCP. (26 de marzo de 2019). *Estrategia Programática Ramo General 23*. Obtenido de <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2017/generales>
- SHCP. (24 de marzo de 2019). *Objetivos, Indicadores y metas Ramo General 23*. Obtenido de <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2017/generales>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Taylor, & Bogdan. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. España: Paidós.



Taylor, & Bogdan. (1987). *Introducción a los métodos de investigación cualitativa*. España: Paidós.

UPCP. (30 de mayo de 2014). Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados. México, Ciudad de México, México: DOF.

Evaluación de Procesos
Ejercicio Fiscal 2017

**Fideicomiso para la
Infraestructura de los
Estados**

