

Evaluación de Procesos
Ejercicio Fiscal 2018

**Fondo de Aportaciones
para el Fortalecimiento
de las Entidades
Federativas**

**Programa Anual de
Evaluación 2019**



**EVALUACIÓN DE PROCESOS
FONDO DE APORTACIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS
EJERCICIO FISCAL 2018**

Programa Anual de Evaluación 2019

IEXE Universidad
Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo
Urbano y Vivienda
Secretaría de Planeación y Finanzas
Gobierno del Estado de Tlaxcala

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

Consulte la página de publicaciones en:
<http://www.finanzastlax.gob.mx/spf/>

La elaboración de esta publicación estuvo a cargo de IEXE Universidad en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda y la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

**SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS,
DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (2019).
Evaluación de Procesos del Fondo de
Aportaciones para el Fortalecimiento de
las Entidades Federativas, Ejercicio Fiscal
2018.
Gobierno del Estado de Tlaxcala**



Resumen Ejecutivo

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativa (FAFEF), pertenece al *Ramo General 33 Entidades Federativas y Municipios*, que es un mecanismo presupuestario proyectado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno.

El FAFEF tiene por objeto *fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman, en los conceptos de gasto de saneamiento financiero, sistemas de pensiones, inversión en infraestructura física, modernización de catastros y sistemas de recaudación locales.*

El ente público responsable de la ejecución del FAFEF es la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) y la Unidad Responsable es la Dirección de Obras Públicas (DOP).

El FAFEF es un fondo de libre disposición, cuyas solicitudes de obras pueden provenir de tres vías: 1) los municipios, 2) de las prioridades establecidas por el estado y 3) de la infraestructura comprometida a nivel federal.

El artículo 156 del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019 y el Programa Anual de Evaluación 2019 mandatan la evaluación de programas públicos, en el caso del FAFEF estipula una evaluación de procesos para el ejercicio fiscal 2018.

La presente evaluación de procesos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas tuvo como objetivo general la valoración de la gestión operativa, durante el ejercicio fiscal 2018, en el Estado de Tlaxcala, así mismo, busca determinar la pertinencia de la ejecución operativa y evidenciar si cumple con metas y objetivos planteados, de manera eficaz, eficiente y oportuna. La evaluación utilizó el formato del "Modelo de Términos de Referencia Evaluación de Procesos 2019 del Estado de Tlaxcala".

En la operación del FAFEF se identificaron 3 macroprocesos: 1) Planeación, 2) Licitaciones y contratación y 3) Ejecución, cierre y entrega de obra. De los cuales derivaron los procesos sustantivos: 1) solicitudes de obras; 2) planeación: programación y presupuestación; 3) aprobación del Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS) y el proyecto Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS); 4) ejecución: aplicación y ejercicio del recurso FAFEF, 5) cierre de la obra y 6) transparencia y rendición de cuentas.



Los principales hallazgos fueron los siguientes: el Fondo no cuenta con lineamientos o reglas de operación a nivel federal o estatal, esto genera mayor flexibilidad para la gestión de los recursos, pero se pierde la claridad en los objetivos del fondo y certidumbre de su operación.

Asimismo, no existen documentos normativos o formales que definan los procesos y procedimientos operativos que distingan las acciones a desarrollar para alcanzar sus objetivos. Cabe señalar que internamente, y de manera informal, se realizan los procedimientos necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas.

En todas las áreas se identificó que el principal insumo faltante es el recurso humano, esencialmente en áreas primordiales en la operación del Fondo: Dirección de Licitación, Contratos y Precios Unitarios y la Dirección de Obras Públicas. No obstante, un elemento a favor es que el personal administrativo y operativo cuenta con una amplia experiencia y una buena coordinación.

En términos generales, el FAFEF presenta áreas de oportunidad referentes a la formalización de sus procesos, particularmente en la solicitud de apoyos, planeación y selección de proyectos de obra. A pesar de que sus procesos son informales, los procesos de ejecución, seguimiento y monitoreo físico y financiero mostraron ser coordinados, articulados y oportunos, lo que permitió la correcta ejecución de los proyectos de infraestructura.

Las recomendaciones principales son: realizar una Matriz de Indicadores de Resultados estatal que contemple los indicadores y medios de verificación con los cuales evaluar su desempeño, generar instrumentos de planeación que orienten la organización del Fondo a lo largo del año, elaborar un manual de procedimientos del Fondo, establecer criterios y requisitos de solicitud de infraestructura y formalizar el proceso de selección de proyectos de infraestructura.

Contenido

Resumen Ejecutivo.....	i
Introducción	1
Objetivo General de la Evaluación.....	2
Objetivos Específicos	2
Alcances.....	2
1. Descripción del Programa.....	4
1.1 Antecedentes.....	4
1.2 Objetivo del FAFEF	4
1.3 Alineación	6
1.4 El FAFEF en Tlaxcala	9
1.4.1 Mecánica de operación.....	14
1.5 Presupuesto.....	16
1.6 Población Potencial, Objetivo y Atendida	18
2. Diseño Metodológico y Estrategia de Trabajo de Campo	22
2.1 Diseño Metodológico	22
2.2 Recopilación de la Información	23
2.3 Trabajo de Campo	24
2.3.1 Entrevistas Semiestructuradas.....	25
2.3.2 Selección de la Muestra.....	26
2.4 Análisis de Gabinete.....	28
3. Descripción y Análisis de los Procesos del Fondo	31
3.1 Descripción General.....	31
3.2 Correspondencia del FAFEF con el Modelo General de Procesos	31
3.2 Desarrollo de Procesos	40
1. Solicitudes de obra.....	40
2. Planeación: programación y presupuestación	41
3. Aprobación del Programa Operativo Anual	43
4. Ejecución: aplicación y ejercicio del recurso FAFEF	44
5. Cierre y entrega.....	49
6. Transparencia y rendición de cuentas.....	51
3.3 Identificación de los Procesos.....	55



3.3.1 Macroprocesos.....	55
3.3.2 Procesos Sustantivos.....	55
3.4 Grado de consolidación operativa	58
4. Hallazgos y Resultados	61
4.1 Hallazgos.....	61
4.2 Principales problemas detectados en la normatividad.....	66
4.3 Resultados	67
4.3.2 Análisis FODA.....	67
4.3.1 Alineación de los procesos en la operación con los procesos documentados	73
4.3.3 Medición de Atributos de los Procesos del Fondo	73
4.3.4 Contrastación de las Hipótesis y valoración global de FAFEF	75
5. Recomendaciones y Conclusiones.....	77
5.1 Conclusiones.....	77
5.2 Recomendaciones	78
5.2.1 Recomendaciones sobre el Fondo	78
5.2.2 Recomendaciones para la consolidación de los procesos	80
Anexos	82
ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA.....	82
ANEXO II. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA	86
ANEXO III. FLUJOGRAMA DEL PROGRAMA.....	89
ANEXO IV: GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROGRAMA.....	94
ANEXO V. LÍMITES, ARTICULACIÓN, INSUMOS Y RECURSOS, PRODUCTOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA	95
ANEXO VI. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL PROGRAMA	101
ANEXO VII. ANÁLISIS FODA DEL PROGRAMA.....	102
ANEXO VIII. RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA	106
ANEXO IX. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA	108
ANEXO X. TRABAJO DE CAMPO REALIZADO	109
ANEXO XI. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA	112



ANEXO XII. FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA INSTANCIA EVALUADORA Y EL COSTO DE LA EVALUACIÓN	116
Referencias	117
Tabla 1. Indicador de gestión FAFEF	10
Tabla 2. Indicador de la Matriz IROS	11
Tabla 3. Distribución del recurso FAFEF	13
Tabla 4. Procesos identificados en la normativa.....	14
Tabla 5. Población Potencial	18
Tabla 6. Población Objetivo	19
Tabla 7. Población Atendida	19
Tabla 8. Cronograma del Trabajo de Campo	27
Tabla 9. Equivalencia del Modelo General de Procesos.....	34
Tabla 10. Procesos Sustantivos	56
Tabla 11. Grado de consolidación operativa	58
Tabla 12 Componentes de un análisis FODA	67
Tabla 13. Valoración de los Procesos.....	74
Figura 1. Presupuesto del FAFEF	17
Figura 2. Distribución del presupuesto	17
Figura 3. Metodología	22
Figura 4. Análisis de gabinete	28
Figura 5. Modelo General de Procesos CONEVAL	32
Figura 6. Flujograma: Planeación, solicitud y aprobación	43
Figura 7. Flujograma: Adjudicaciones y liberaciones de pagos.....	46
Figura 8. Flujograma: ejecución, seguimiento y cierre.....	49
Figura 9. Flujograma: rendición de cuentas	53
Figura 10. Flujograma: transparencia	54
Figura 11. Organigrama SECODUVI	62



Introducción

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), pertenece al Ramo 33: *Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*, el cual tiene por objeto *fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman*.

En el estado de Tlaxcala los recursos del Fondo se destinan a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura, en apego a lo establecido en el Artículo 47 numeral I. de la Ley de Coordinación Fiscal. El ente público responsable de su ejecución es la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI) y la Unidad Responsable es la Dirección de Obras Públicas (DOP).

El problema público que busca atender es el siguiente: *La población de los municipios del Estado de Tlaxcala no cuentan con obras de infraestructura nuevas, rehabilitadas y ampliadas*.

Al ser un Fondo federal se encuentra sometido a ordenamientos que estipulan su evaluación periódica. La evaluación de fondos federales se encuentra normada en: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículos 85 y 110; la Ley de Coordinación Fiscal artículo 29; la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) artículos 71 y 79; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) artículos 31 y 32; la Ley General de Desarrollo Social artículos 72, 73 y 74; el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 artículo 27; los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipio y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo 33 y los lineamientos generales para la evaluación de los programas públicos.

Por su parte, el artículo 156 del Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019 y el Programa Anual de Evaluación 2019 exigen la evaluación de programas públicos en el estado, en el caso del FAFEF, se asignó una evaluación de procesos para el ejercicio fiscal 2018.



Objetivo General de la Evaluación

La evaluación de procesos tiene por objeto valorar la gestión operativa del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas con base en la información proporcionada por las Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda, Unidades Responsables, personal operativo, revisión documental y trabajo de campo realizado.

La finalidad es tener un documento que muestre la operación del fondo y que evidencie si dicha operación cumple con lo necesario para la consecución de metas y objetivos planteados, de manera eficaz, eficiente y oportuna. Así como aspectos que puedan fortalecer y mejorar la implementación y ayuden a la toma de decisiones.

La presente evaluación se elaboró en apego a los Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos (TdR) emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF), mismos que están fundamentados en el Modelos de Términos de Referencia publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

Objetivos Específicos

1. Analizar y describir la gestión operativa del Fondo mediante sus procesos.
2. Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión.
3. Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Fondo.
4. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Fondo y por lo tanto los operadores del Fondo pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Alcances

Análisis y descripción puntual de los procesos que el FAFEF lleva a cabo y de los mecanismos de coordinación que permiten el logro de metas y objetivos. Además



de identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones que fortalezcan y mejoren el Fondo.

La evaluación de procesos del FAFEF, 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 Fondo.
2. Detectar las buenas prácticas en la gestión: institucional, organizacional, operativa.
3. Conocer el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos.
4. Valorar el cumplimiento, pertinencia y suficiencia de las actividades planteadas en la MIR.
5. Analizar el cumplimiento de la normativa.
6. Emitir recomendaciones y propuestas para mejorar la gestión del programa.

El informe está dividido en cinco apartados y una sección de anexos:

1) El apartado *Descripción del programa* contempla los antecedentes del Fondo; su objetivo general, sus objetivos específicos, la alineación de estos al Plan Nacional de Desarrollo, al Plan Estatal de Desarrollo, al Programa Nacional de Infraestructura y a los Objetivos del Desarrollo Sostenible; el contexto y las condiciones en las que opera y; la normativa que rige la mecánica de operación.

2) El apartado *Diseño Metodológico y Estrategia del Trabajo de Campo* describe la metodología empleada en la evaluación: recopilación de la información (análisis de documentos normativos y operativos, así como el diseño de los instrumentos de recolección); el trabajo de campo (selección del personal operativo y administrativo, visitas a las oficinas operativas y entrevistas semiestructuradas al personal operativo y administrativo) y, por último, el análisis de gabinete (revisión de la información documental e información levantada).

3) El apartado *Descripción y Análisis de los Procesos del Fondo* presenta los macroprocesos identificados, su descripción y desarrollo, su correspondencia con el Modelo General de CONEVAL y la determinación del grado de consolidación operativa.

4) El apartado *Hallazgos y Resultados* expone los principales hallazgos obtenidos durante la evaluación, el resultado de la medición de los atributos de los procesos identificados, el análisis FODA y la contrastación de las hipótesis planteadas.

5) La sección de *Recomendaciones y Conclusiones* presenta la valoración global del Fondo y expone las recomendaciones a nivel general del programa y a nivel de procesos.



1. Descripción del Programa

El presente apartado describe los aspectos generales del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas: antecedentes; objetivo general, objetivos específicos y alineación; la normativa que regula la mecánica de su operación y las condiciones en las cuales opera el Fondo en el estado.

1.1 Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) tiene como precedente el Programa de Apoyo a las Entidades Federativas (PAEF), autorizado por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el año 2000 y financiado por el ramo 23. Posteriormente, con la creación del ramo 39 denominado "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas" en el 2003, pasó a formar parte de éste.

Es a partir del año 2007 que se integra al Ramo 33 "Aportaciones Federales para los Estados y Municipios" como uno de los ocho Fondos de Aportaciones Federales del PEF (Núñez, 2013) e inicia operaciones en Tlaxcala ese mismo año. La dependencia responsable de su operación es la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI).

1.2 Objetivo del FAFEF

Actualmente el FAFEF tiene como objetivo fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman, en los conceptos de gasto de saneamiento financiero, sistemas de pensiones, inversión en infraestructura física, modernización de catastros y sistemas de recaudación locales, entre otros (Auditoría Superior de la Federación, 2018).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del FAFEF se destinarán:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y



- hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;
 - III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;
 - IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
 - V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
 - VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
 - VII. Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
 - VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y
 - IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.



En conformidad con el Artículo 46 de la LCF, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con recursos federales por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable.

Los recursos del Fondo en el estado de Tlaxcala son operados por la SECODUVI y se destinan exclusivamente al numeral I. Inversión en Infraestructura física, capítulo 6000, el cual está orientado a obras públicas de impacto social y se alinea a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

1.3 Alineación

Alineación al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018¹

Meta Nacional 4: México Próspero.

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

Estrategia 4.2.5: promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.

Línea de acción: apoyar el desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo basada en tres ejes rectores: i) desarrollo regional equilibrado, ii) desarrollo urbano y iii) conectividad logística.

Alineación con el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021²

Política: Integración Regional Ordenada y Sustentable

Eje 3: Integración Regional y Sustentable

Objetivo 3.1: Impulsar la integración regional y fortalecer el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el Estado y la sustentabilidad.

¹ Tomado del Programa Operativo Anual 2018, de la SECODUVI

² Tomado del Programa Operativo Anual 2018, de la SECODUVI



Estrategia 3.1.4: Atender los principales problemas territoriales y de vivienda del estado y de las zonas urbanas.

Estrategia 3.1.5: Mejorar la calidad de vida de los tlaxcaltecos mediante mejor planeación urbana y mejores bienes y servicios públicos.

Acción a mediano plazo 3.1.2.5: Fomentar la actualización y elaboración de Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Acción a mediano plazo 3.1.4.3: Mejorar la movilidad urbana con base en una visión de integración regional y con políticas consensuadas con los sectores productivos del Estado.

Acción a mediano plazo 3.1.5.2: Coadyuvar a mejorar la planeación urbana en los centros de población con densidad media y alta.

Acción a mediano plazo 3.1.5.4: Fomentar el desarrollo de las áreas rurales o en transición rural-urbana.

Objetivo 3.2: desarrollo de un sistema de transporte público masivo eficiente y seguro que permita la interconexión regional.

Estrategia 3.2.1: mejorar la infraestructura suburbana en carreteras estatales.

Acción a corto plazo 3.2.5.2: gestionar e impulsar el desarrollo de infraestructura vial (puentes peatonales o pasos vehiculares a desnivel).

Alineación con el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018³

Uno de los temas que se encuentran presentes en la agenda de gobierno es la importancia de la infraestructura física como impulsor del crecimiento y el desarrollo económico.

La ausencia de una infraestructura física eficiente constituye un obstáculo para satisfacer las necesidades de los agentes económicos y de las personas, así como para el desarrollo de las ventajas competitivas y la integración del sistema económico (CEPAL, 2014).

Con base en lo anterior, el equipo evaluador detectó que el Fondo se alinea al Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI), el cual dicta que la inversión en infraestructura es un tema estratégico y prioritario para México porque representa el medio para generar desarrollo y crecimiento económico y es la pieza clave para incrementar la competitividad (DOF, 2014).

³ Tomado del Programa Operativo Anual 2018, de la SECODUVI



Objetivos:

1. Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico social.
2. Optimizar la coordinación de esfuerzos para la generación de infraestructura energética, asegurando así el desarrollo adecuado de la misma, a efecto de contar con energía suficiente, de calidad y a precios competitivos.
3. Incrementar la infraestructura hidráulica, tanto para asegurar agua destinada al consumo humano y riego agrícola, como para protección contra inundaciones.
- 5 Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo.
6. Desarrollar infraestructura competitiva que impulse al turismo como eje estratégico de la productividad regional y detonador del bienestar social.

Alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Objetivo 9. Industria, innovación e Infraestructuras: 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 equidad para todos.

Objetivo 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.



1.4 El FAFEF en Tlaxcala

El FAFEF es un fondo federal del ramo 33, que tiene por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman.

Con base en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del fondo pueden ser destinados a nueve conceptos: 1) inversión en infraestructura física, 2) saneamiento financiero, 3) saneamiento en pensiones, 4) modernización de los registros públicos, comerciales y catastros, 5) modernización de sistemas de recaudación locales, 6) investigación científica y desarrollo tecnológico, 7) sistemas de protección civil, 8) apoyo a la educación pública y 9) proyectos de infraestructura con aportación pública y privada.

El estado de Tlaxcala optó por dedicar los recursos del Fondo exclusivamente al financiamiento de obras públicas, definiendo a la SECODUVI como el ente responsable de llevar a cabo su ejecución a través de la Dirección de Obras Públicas (DOP).

El FAFEF, a diferencia de otros fondos, no cuenta con lineamientos generales que aporten certidumbre a su operación, lo que hace poco certero el destino de sus recursos, ya que sus objetivos pueden quedar a libre interpretación de las entidades federativas. A nivel estatal tampoco cuenta con manuales de operación que describan los procedimientos y procesos del programa o algún otro documento que norme sus procesos.

El Fondo tampoco cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) estatal en donde se plasme la lógica causal, su fin, su propósito, componentes y actividades. Si bien existe una MIR federal, su lógica persigue objetivos federales y no estatales.

No obstante, El FAFEF cuenta con un indicador de desempeño a nivel de actividad, con el cual SECODUVI da cumplimiento a los requerimientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT). Este indicador de gestión responde al porcentaje de recursos ejercidos con financiamiento FAFEF.

Tabla 1. Indicador de gestión FAFEF

Indicador: Porcentaje de avance en las metas					
Nivel	Resumen	Tipo de Indicador	Método de calculo	Meta programada	Meta Alcanzada
Actividad	Aplicación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, en los destinos de gastos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.	Gestión Eficacia	$\left[\sum_{i=1}^n \frac{\text{recursos ejercidos por cada obra, programa o acción}}{\text{el total de recursos ejercidos del fondo}} \times \left(\frac{\text{avance de las metas porcentuales de } i}{\text{metas programadas porcentuales de } i} \right) \right] \times 100$ <p>i: programa, obra o acción n: enésimo programa, obra o acción</p>	98.99%	98.98%

Fuente: Información proporcionada por la Dirección Administrativa.

Resalta que existe una MIR estatal, que deriva del eje rector tres del Plan Estatal de Desarrollo: *Proyecto de Integración Regional Ordenada y Sustentable* (MIR IROS). Todos los proyectos de obra que se financian con recursos FAFEF, así como aquellos que se financian con otro tipo de recursos (otros fondos y programas), que se llevaron a cabo durante el ejercicio fiscal 2018, están alineados a la lógica de esta matriz.

La MIR IROS corresponde al Proyecto de Integración Regional Ordenada, cuyo **Fin** es “Contribuir a la integración regional ordenada y sustentable mediante el fortalecimiento del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida y la sustentabilidad del Estado de Tlaxcala” y su **Propósito** es que la “población de los municipios del Estado de Tlaxcala cuenten con obras de infraestructura, nuevas, rehabilitadas y ampliadas”.

La MIR IROS cuenta con indicadores estratégicos y de gestión, al cual está alineado el Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS), es decir, el programa operativo anual de la SECODUVI. En el PAOPS se integran todos los proyectos de



obra pública financiados con recursos FAFEF, con recursos estatales y recursos federales de otros fondos y programas.

Por lo tanto el objetivo, el Fin y el Propósito del FAFEF es el mismo que el de la MIR IROS, focalizado a resolver el mismo problema público: *la Población de los Municipios del Estado de Tlaxcala no cuentan con obras de infraestructura nuevas, rehabilitadas y ampliadas*. Dado que se comparte objetivos comunes con los programas que integran el PAOPS, existe complementariedad y coincidencias con otros Fondos como Apartado Urbano (APAUUR), Proyectos de Desarrollo Regional (PDR) y Programas Regionales (PR).

LA MIR IROS, al ser una matriz concentradora, no contiene indicadores que identifiquen procesos de gestión o que midan el desempeño del Fondo. No obstante, se identificó un indicador como relativo a los procesos del FAFEF en el Estado (TABLA 2)

Tabla 2. Indicador de la Matriz IROS

Indicador: Mejora de la Actividad de la Infraestructura en los municipios					
Nivel	Tipo de Indicador	Resumen	Método de calculo	Medio de verificación	Supuestos
Actividad 1.4	Gestión Eficacia	Porcentaje de avance en la ejecución de la obra y/o servicio	(Avance de obra y/o servicio ejecutado/ obra y/o ejercicio programado) *100	Reportes de avance de obras	Que existan las condiciones óptimas para llevar a cabo la ejecución de obra

Fuente: Matriz de Indicadores para Resultados del Proyecto Integración Regional Ordenada y Sustentable, 2018.

Este indicador puede ser un aproximado para valorar el desempeño del mismo, pues suma todas las obras programadas anualmente con financiamiento de diferentes fondos y programas incluido el FAFEF.

Con base en lo anterior, se recomienda que se realice un diagnóstico, y posteriormente una MIR, que permita conocer la lógica causal y el objetivo que persigue el FAFEF a nivel estatal, con sus respectivos indicadores estratégicos y de gestión, que den claridad a los objetivos y a la operación del Fondo, y asimismo,



diferenciar su propósito y actuar de otros programas o fondos destinados a la infraestructura que opera SECODUVI.

En la revisión documental se constató que en 2017 los proyectos del Fondo respondían a tres proyectos estratégicos: 1) ampliación y modernización de los sistemas de agua potable alcantarillado y saneamiento, 2) modernización del sistema de enlaces de transporte e 3) infraestructura para el desarrollo urbano y rural, los cuales contaban con una matriz individual por proyecto estratégico.

Sin embargo, en 2018 se contaba con una MIR por cada una de las 98 obras ejecutadas (las cuales estaban alineadas a la MIR IROS). Antes que nada se debe aclarar que la Metodología de Marco Lógico es un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar acciones hacia un objetivo en específico,

Al no estar claros o explícitos los objetivos estratégicos o grandes metas, la asignación de los recursos se determina de manera caprichosa y se encamina hacia múltiples direcciones que no siempre pueden estar en sintonía con las prioridades o necesidades (CEPAL, 2005) de la población que presenta el problema público a resolver, lo que puede caer en duplicidades y dobles esfuerzos.

Las obras públicas no son un problema público a atender, son acciones que permiten contrarrestar las causas del problema público y que ayudan a generar los productos necesarios para alcanzar el propósito del fondo o programa.

Se sugiere que en lugar de tener una MIR por obra pública, se integren las obras a nivel de actividad o de componente a la matriz del Fondo. Esta construcción, así como la elaboración del diagnóstico, constituyen un trabajo que requiere reuniones entre los tomadores de decisiones, expertos en el tema y recursos materiales, humanos y temporales.

Los operadores remarcaron el hecho, de que resulta menester realizar planificaciones a mediano plazo, con el objeto de mejorar el impacto social y la envergadura de las obras. Una MIR que guie la lógica del Fondo permitirá dar estabilidad a los objetivos del programa en el mediano y largo plazo.

El FAFEF responde a tres necesidades: 1) colaborar con otros fondos para consolidar proyectos de infraestructura pública, 2) atender necesidades prioritarias de infraestructura a nivel estatal y 3) atender solicitudes de sus distintos municipios.

Tomando en consideración lo anterior, la planeación y programación del Programa Operativo Anual se integra en un documento denominado Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS), el cual se encuentra alineado al IROS. Dentro de esta planeación anual, durante el 2018 el financiamiento se destinó a seis proyectos de infraestructura, los cuales agruparon 98 obras públicas.



Tabla 3. Distribución del recurso FAFEF

No. de obras	Denominación y/o descripción por infraestructura	Inversión autorizada	Inversión pagada
4	Apartado Urbano (APAU) 2018	\$8,257,802.38	\$7,149,502.88
1	Apartado Plantas de Tratamiento de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) 2018	\$34,942,969.95	\$18,149,502.88
3	"Programa de Desarrollo Regional Turístico y Sustentable y Pueblos Mágicos" 2018	\$23,100,339.78	\$15,600,325.66
1	Proyectos de Desarrollo Regional (PDR) 2018	\$81,618,508.78	\$33,814,958.83
1	Programas Regionales (PR) 2018	\$149,661,326.20	\$125,240,455.87
88	Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS) 2018. (Construcción de Obras de Urbanización para la Dotación de Servicios)	\$234,458,379.85	\$56,240,455.87
98	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	\$532,039,326.94	\$256,736,758.86

Fuente: Informe de Avances y resultados de los Proyectos y Acciones de infraestructura y Equipamiento Realizados con Recursos Recibidos del Fondo De Aportaciones Para El Fortalecimiento De Las Entidades Federativas (FAFEF) 2018. Nota: Cierre al 31 de diciembre del 2018.

El FAFEF es un fondo de libre disposición, por lo tanto sus recursos son utilizados como financiamiento estatal y pueden mezclarse con recursos de otros fondos y programas, lo que permite: 1) conjugar acciones que materializan proyectos de infraestructura física, que de otra forma no podrían realizarse con el recurso estatal o con el financiamiento de programas con menores recursos, 2) financiar proyectos identificados como prioridad estatal y 3) financiar proyectos comprometidos a nivel federal.

La mayor parte del FAFEF está destinada a la Integración Regional Ordenada y Sustentable (44.6 por ciento), cuyo objetivo es la construcción de obras para la dotación de servicios y que responde al eje estratégico tres del PED. Los recursos del FAFEF están destinados a obras por contrato, proyectos productivos y acciones de fomento (incluyendo los gastos en estudios de pre-inversión y preparación del proyecto)⁴.

⁴ Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019



1.4.1 Mecánica de operación

1.4.1.1 Normativa de la operación

La normativa general que sigue el Fondo son los Lineamientos para Informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipio y demarcaciones territoriales del Distrito Federal; el Acuerdo por el cual se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2018, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federales y; la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

1.4.1.2 Mecánica de la operación

La mecánica de operación del FAFEF se rige principalmente por la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, de la cual se sustraen tres macro procesos:

Tabla 4. Procesos identificados en la normativa

Mecánica de operación	
Proceso	Descripción
Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Donde se establecen los objetivos, prioridades y políticas de los proyectos de obra, con base en el eje tres del Plan Estatal de Desarrollo. 2. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Estado, para la ejecución de su programa anual. 3. Selección de proyectos de obra a ejecutar. 3. La formulación del PAOPS documento en donde se consolida la programación y presupuestación.
Licitación y contratación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimientos de adjudicación de obras. 2. Licitación de obras. 3. Formalización de los contratos.

Fuente: Elaboración propia.



Ejecución	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecución de las Obras Públicas. 2. Entrega de las Obras Públicas a la población beneficiaria. 3. Cierre de obra.
------------------	--

Con base en la información obtenida y en el trabajo de campo se pudo describir la mecánica de operación del fondo.

Solicitudes de apoyo

Los solicitantes interesados en la ejecución de una obra pública pueden presentar sus solicitudes directamente a las oficinas de SECODUVI, a través de una carta de solicitud que es enviada a la Dirección de Obras, la cual captura todas las peticiones en un banco de información.

La Dirección de Obras Públicas concentra y analiza todas las peticiones, con base en un análisis de costo beneficio y de impacto social, con lo que generan un expediente técnico inicial por obra, el cual contiene todos los criterios técnicos valorados, así como las características de la obra.

Planeación

Posteriormente el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas (DPCP); la Dirección de Obras y el Titular priorizan las obras para realizar una preselección de obras a ejecutar durante el ejercicio fiscal. La DPCP es la que planifica e integra el anteproyecto de Programa Anual de Obras Públicas.

Aceptadas las obras a ejecutarse por parte del Titular de la Secretaría, la Dirección de Planeación y Vivienda y el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, éstas son enviadas a la Dirección de Administración (DA), para que realice los ajustes programáticos y presupuestales.

Realizado los anteriores ajustes se obtiene el Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS), que es validado por el titular. En este programa anual se incluyen todas las obras financiadas con recurso FAFEF.

Todas las obras con financiamiento FAFEF no necesitan ser aprobadas por otra instancia externa a SECODUVI, una vez aprobadas por el titular se gira el PAOPS a las unidades aplicativas.



Licitación y contratación

La Dirección de Obras gira el expediente Técnico a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios (DLCPU), quien determina el tipo de adjudicación y realiza las gestiones para la contratación de la empresa.

Si es licitación con recurso federal se elabora un proyecto de convocatoria, el cual es difundido a través de CompraNet y en el Diario Oficial de la Federación; si es recurso Estatal (el recurso FAFEF, como ya se mencionó, puede fungir como recurso estatal o federal) la DLCPU elabora la convocatoria y ordena su publicación en el diario de mayor circulación de la entidad.

Si es invitación cuando menos a tres, los proveedores se seleccionan de una cartera de proveedores, la DLCPU establece las bases y realiza las invitaciones, valora las protestas y emite un fallo.

Por último si es adjudicación directa, la DLCPU justifica el tipo de adjudicación valora y emite la resolución. Posterior al fallo la DLCPU procede a la formalización de la contratación.

Ejecución

Ya contratada la empresa, la DLCPU envía el contrato a la Dirección de Obras, junto con el programa de estimaciones de pago, quien vigila el proceso de ejecución desde el inicio de obra hasta la entrega a la población, también es responsable de realizar los trámites de pagos a los contratistas.

Una vez finalizada la obra se procede al cierre y entrega de la misma, en dos momentos; el primero es el acto de entrega de la obra y el segundo es el cierre administrativo. Posterior a la entrega de obra, la SECODUVI no realiza procesos de seguimiento y comprobación que verifiquen el buen uso de la obra.

1.5 Presupuesto

El FAFEF es un fondo de libre disposición, el cual considera solicitudes de obras que pueden provenir de los municipios, de las prioridades establecidas por el estado y de la infraestructura comprometida a nivel federal, no hay un monto de apoyo fijo establecido por obra o proyecto, por lo que el monto depende de lo establecido en el PEF y del costo de la obra a ejecutar.

El presupuesto del Fondo, está sujeto a lo establecido en los artículos 46 y 47 de la LCF y a las aportaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la

Federación, por un monto equivalente al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable. Los montos se entregarán mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera directa, con base en la siguiente fórmula:

Figura 1. Presupuesto del FAFEF

$$T_{i,t} = T_{i,07} + \Delta FAFEF_{07,t} C_{i,t}$$

$$C_{i,t} = \frac{\left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}{\sum_i \left[\frac{1}{PIBpc_i} \right] n_i}$$

Donde:

$C_{i,t}$ es el coeficiente de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$T_{i,t}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo para la entidad i en el año t .

$T_{i,07}$ es la aportación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$PIBpc_i$ es la última información oficial del Producto Interno Bruto per cápita que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$\Delta FAFEF_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas entre el año 2007 y el año t .

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

\sum_i es la sumatoria sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

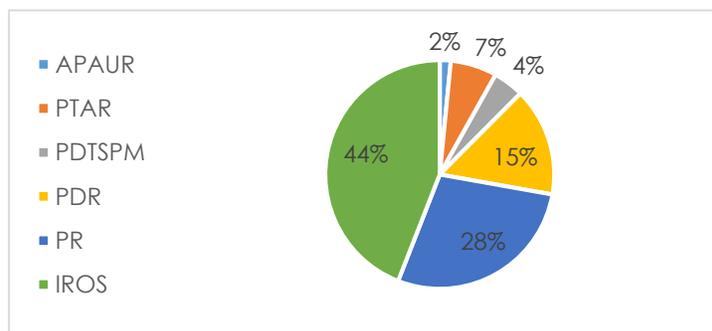
Fuente: Tomado de la Ley de Coordinación Fiscal (texto vigente).

El presupuesto para el Fondo durante el ejercicio fiscal 2018 fue el siguiente:

- -Presupuesto Federal: \$ 40, 638, 107.00
- -Presupuesto Estatal: \$ 522, 478, 560.00
- -Presupuesto Modificado \$ 532, 039,326.94
- -Presupuesto Ejercido \$ 256, 736, 758.86

En el siguiente gráfico se muestra la distribución del Fondo en el Estado de Tlaxcala, donde más del 40% del presupuesto está dirigido al proyecto Integración Regional Ordenada y Sustentable, seguido de las aportaciones al Programas Regionales.

Figura 2. Distribución del presupuesto



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Avances y Resultados de los Proyectos y Acciones de Infraestructura y Equipamiento Realizados con Recursos Recibidos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) 2018. Nota: Cierre al 31 de diciembre del 2018.



1.6 Población Potencial, Objetivo y Atendida

El procedimiento de asignación se da de acuerdo al cúmulo de solicitudes ingresadas a la SECODUVI por parte de la población en general, presidencias municipales, instrucciones del ejecutivo derivadas de las giras de trabajo que realiza por los diferentes municipios del estado y por los convenios que se celebran con la federación para la ejecución de programas del orden federal (SECODUVI, 2018). La metodología para la cuantificación y definición de las poblaciones es la siguiente:

Población Potencial⁵

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define a la Población Potencial como *la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.*

En el caso del FAFEF, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las entidades federativas, la población potencial se identificó como la población del estado de Tlaxcala y, por ende, sus municipios.

Población Potencial = Total de municipios en el estado – Municipios que requieren de obra pública.

Se recomienda redefinir la metodología para la cuantificación de la Población Potencial, ya que al restar al Total de los Municipios en el estado los Municipios que requieren obra pública, se obtienen Municipios que no necesitan obra pública, lo cual es incorrecto.

La Población Potencial con base a los estadísticos otorgados por SECODUVI, es la siguiente:

Tabla 5. Población Potencial

Población Total de los Municipios de Tlaxcala, 2018		
Total	Hombres	Mujeres
1,169,936	565,725	604,211

Fuente: SECODUVI.

Población Objetivo

El CONEVAL define a la Población Objetivo (PO) como: *Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población*

⁵ Información proporcionada por la Dirección Administrativa de la SECODUVI.



potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

La PO del FAFEF se definió como todos aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento.

Población Objetivo = Municipios beneficiados con obra pública.

Tabla 6. Población Objetivo

Población perteneciente a los municipios beneficiados con obra pública 2018		
Total	Hombres	Mujeres
988,379	477, 807	510,572

Fuente: SECODUVI.

Población Atendida

La Población Atendida, es aquella población perteneciente a los municipios en los que se ejecutaron obras públicas con financiamiento del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal 2018.

La población atendida se determina a través de los expedientes unitarios de obra. Durante el ejercicio fiscal 2018 se ejecutaron 98 obras con recurso FAFEF, beneficiando 45 municipios, con un total de 988,379 personas. Lo que representa el 100% de la población objetivo.

A continuación, se muestra la tabla de acuerdo a los municipios:

Tabla 7. Población Atendida

Población Atendida, 2018			
Municipios	Total de habitantes (2010)	Hombres	Mujeres
Amaxac de Guerrero	9875	4819	5056
Apetatitlán de Antonio Carvajal	13361	6427	6934
Apizaco	76492	36257	40235
Atlangatepec	6018	2913	3105
Atlix	15935	7904	8031
Calpulalpan	44807	21731	23076
Chiautempan	66149	31619	34530
Contla de Juan Cuamatzi	35084	17156	17928

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

Cuapiaxtla	13671	6794	6877
El Carmen Tequexquitla	15368	7530	7838
Emiliano Zapata	4146	1998	2148
Españita	8399	4149	4250
Huamantla	84979	41300	43679
Hueyotlipan	13879	6842	7037
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	35162	16913	18249
Lázaro Cárdenas	2769	1349	1420
Mazatecochco de José María Morelos	9740	4763	4977
Muñoz de Domingo Arenas	4285	2155	2130
Nanacamilpa de Mariano Arista	16640	8120	8520
Natívitás	23621	11338	12283
Panotla	25128	12061	13067
Papalotla de Xicohténcatl	26997	12959	14038
San Francisco Tetlanohcan	9880	4782	5098
San Jerónimo Zacualpan	3581	1679	1902
San Juan Huactzinco	6821	3220	3601
San Lorenzo Axocomanitla	5045	2406	2639
San Lucas Tecopilco	2833	1343	1490
San Pablo del Monte	69615	34251	35364
Sanctórum de Lázaro Cárdenas	8474	4169	4305
Santa Ana Nopalucan	6857	3346	3511
Santa Catarina Ayometla	7992	3836	4156
Santa Cruz Quilehtla	6296	3110	3186
Santa Cruz Tlaxcala	17968	8840	9128
Santa Isabel Xiloxotla	4436	2138	2298
Tepeyanco	11048	5237	5811
Terrenate	13775	6832	6943
Tetla de la Solidaridad	28760	14035	14725
Tetlatlahuca	12410	5982	6428

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

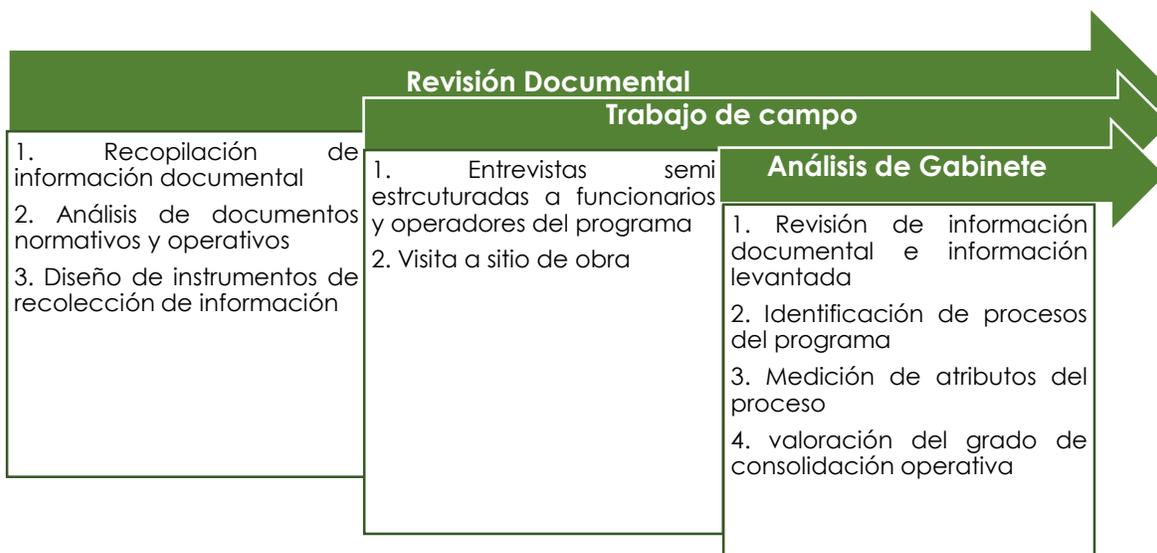
Tlaxcala	89795	42563	47232
Tlaxco	39939	19490	20449
Totolac	20625	9859	10766
Tzompantepec	14611	7086	7525
Xaltocan	9777	4703	5074
Xicohtzinco	12255	5858	6397
Yauhquemehcan	33081	15945	17136
Total	988379	477807	510572

Fuente: SECODUVI.

2. Diseño Metodológico y Estrategia de Trabajo de Campo

El apartado expone la metodología utilizada para la presente evaluación, la cual se divide en tres componentes: 1) investigación documental, 2) trabajo de campo y 3) análisis de gabinete, así mismo se plantean cuatro hipótesis a contrastar.

Figura 3. Metodología



2.1 Diseño Metodológico

El objetivo general de la evaluación de procesos es juzgar si el Fondo está proporcionando sus productos de manera eficaz, eficiente, oportuna y con la calidad requerida para lograr sus metas. En este marco, las evaluaciones de procesos tienen los siguientes objetivos particulares:

1. Verificar la pertinencia y suficiencia de los procesos y sus actividades.
2. Cuantificar la eficacia, eficiencia, economía y oportunidad de las actividades y la calidad de sus productos.
3. En caso de que existan actividades redundantes o falten actividades necesarias para la correcta operación del programa, determinar las causas que lo explican.
4. Cuando no se alcancen algunas de las metas de los indicadores de proceso, detectar los factores que obstaculizan su cumplimiento.
5. Identificar buenas prácticas en la gestión del Fondo.



La evaluación se realizó en conformidad con Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos (TdR) emitidos por la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño (DTED) de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF), los cuales se basan en los Términos de Referencia publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

La Evaluación de Procesos es un estudio de carácter cualitativo, que a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar los procesos y procedimientos que determinan las condiciones de éxito y alcance de resultados en la operación del Fondo. Su enfoque cualitativo, busca comprender de manera profunda la organización, los procesos, procedimientos, dinámicas, estructuras y su correspondiente relación con los resultados del Fondo.

Para validar los objetivos particulares de la evaluación se plantearon cuatro hipótesis a verificar o rechazar con base en el análisis y la evidencia obtenida. La verificación de las mismas se desarrolla en el apartado de conclusiones.

Hipótesis a contrastar:

- **H1.** La implementación de los procesos que integran la gestión operativa del Fondo es eficaz para el logro de sus objetivos.
- **H2.** Los procesos operativos del Fondo son suficientes para el logro de sus objetivos.
- **H3.** Los procesos operativos del Fondo son pertinentes para el logro de sus objetivos.
- **H4.** No existe problemas o limitantes normativos para la operación del Fondo.

2.2 Recopilación de la Información

La evaluación inicia con la solicitud de información, que permita conocer el programa, sus objetivos, su operación y los actores involucrados.

La dependencia responsable de la ejecución del Fondo es la Dirección de Obras Públicas, perteneciente a la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano y Vivienda (SECODUVI), y el área responsable de llevar la gestión administrativa es la Dirección Administrativa, quien entregó documentación normativa, financiera, programática y de operación, correspondiente al ejercicio fiscal 2018, para su análisis. De igual forma, proporcionó dos evaluaciones, una específica de desempeño y una evaluación integral de desempeño, el área responsable de llevar la operación del Fondo es la Dirección de Obras Públicas.



De esta forma, los documentos proporcionados para el análisis fueron:

- Información financiera sobre el cierre al 31 de diciembre Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2018.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2018, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federales.
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
- Manual de Procedimientos de Control Interno de SECODUVI.
- Manual de organización de SECODUVI.
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas.
- Evaluación Especifica de Desempeño, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, 2017.
- Evaluación Integral de Desempeño, Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativa, 2016.
- Avances físico- financieros del Fondo.
- Formatos y documentación del Programa.
- Programa Anual de Obras Públicas.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

2.3 Trabajo de Campo

La evaluación de procesos es un estudio de carácter cualitativo que busca descubrir y establecer las interacciones necesarias que posibilitan operativamente, de manera eficiente y eficaz, el alcance de los objetivos que establece en el Fondo.

Para lograr este propósito, el enfoque cualitativo consta de estrategias analíticas que ayudan a establecer relaciones causales desde una perspectiva holística.

En este sentido, se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas a partir de las recomendaciones de CONEVAL y la información de los documentos analizados, para conocer la realidad operativa del FAFEF y así obtener información



del personal operativo y administrativo que participa en la planeación, ejecución y seguimiento del mismo.

El trabajo de campo se efectuó en dos momentos. En el primer momento las entrevistas estaban proyectadas a realizarse a cinco áreas que atienden el Fondo: la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda, específicamente el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, áreas encargadas de realizar la planeación estratégica, la Dirección Administrativa y la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, encargados de la gestión y administración del fondo, y por último, el Titular de la dependencia. Se logró la entrevista de cuatro de las áreas mencionadas, en el interior de las oficinas de SECODUVI.

En el segundo momento, se logró concretar la entrevista al Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, al Departamento de Precios Unitarios y Ajustes de Costos, y una visita al sitio de obra del Complejo Vial Metropolitano Tlaxcala (puente elevado) en la carretera Puebla-Belem (inicio-Km 30+000) y en la carretera San Martín Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito (Final -30+660). En el sitio de obra se entrevistó al Departamento de Infraestructura Vial y al residente de obra, esta obra es financiada en conjunto por Programas Regionales (56 por ciento) y el FAFEF (44 por ciento).

2.3.1 Entrevistas Semiestructuradas

Las entrevistas semiestructuradas son un instrumento de recolección de información que se utiliza en la investigación cualitativa, la cual permite captar las creencias, opiniones, valores y conocimientos del entrevistado, lo que a través de un análisis de gabinete no se podría obtener.

En este tipo de entrevistas se prepara un guión temático sobre lo que se quiere hablar, que orienta la conversación entre el entrevistador y el entrevistado respecto a los temas de investigación, los cuales pueden cambiar en el transcurso de la entrevista, de acuerdo con el desarrollo de la conversación.

Las preguntas que se realizan son abiertas, por lo que el entrevistado puede expresar sus opiniones, matizar sus respuestas, e incluso desviarse del guión inicial pensado por el entrevistador, cuando se atisban temas emergentes que es preciso explorar, El entrevistador debe mantener la atención suficiente como para introducir en las respuestas del informante los temas que son de interés para el estudio.



Para este estudio se diseñaron entrevistas semiestructuradas, con preguntas específicas para funcionarios responsables de los distintos procesos identificados en los documentos, de modo que se pudo obtener una descripción más precisa de los componentes y actividades del área operativa y coordinadora. Las entrevistas se realizaron bajo consentimiento de los participantes y con la garantía de mantener el anonimato, conforme lo determinan los TdR de CONEVAL.

Estas entrevistas se realizaron mediante la estrategia denominada “cara a cara”, a la Dirección Administrativa, al Titular de la SECODUVI, a la Dirección de Obras Públicas y a la Dirección de Licitaciones Contratos y Precios Unitarios.

2.3.2 Selección de la Muestra

La selección de los participantes se estableció a partir de la identificación de los actores determinantes en la operación del Programa. En este sentido, se distinguieron tres tipos de actores:

1. Actores que dirigen el proceso de operación.
Es el personal que coordina la operación del Programa, se encarga de dirigir las acciones, vigila el cumplimiento de la planeación y tiene poder de decisión sobre la operación del Programa.
2. Actores responsables de los procesos
Son las personas que se responsabilizan de los procesos del Programa (dueños del proceso), quienes ejecutan las actividades indicadas y operan el Programa día a día.
3. Actores vinculantes
Son aquellos que interactúan a partir de actividades de soporte y dentro del proceso, se convierten en proveedores de los dueños del proceso.

La elección de los participantes, se basó en un muestreo teórico (Glasser & Strauss, 1969) también llamado intencionado, en el que se consideraron tres dimensiones para definir la muestra cualitativa: el tiempo, las personas y el lugar o contexto. Asimismo, se consideraron criterios específicos para saber qué personas poseen la información pertinente y relevante para el estudio, su nivel de accesibilidad y su grado de disponibilidad para informar.

Con estas consideraciones, se seleccionaron la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, la Dirección Administrativa, la Dirección de Licitaciones Contratos y Precios Unitarios, el Departamento de Infraestructura Vial y



al Titular de la dependencia. Asimismo, se realizó una visita al sitio de obra del Complejo Vial Metropolitano.

Tabla 8. Cronograma del Trabajo de Campo

Cronograma FAFEF: Trabajo de campo (SECODUVI)						
Dirección/Departamento	14 de marzo					23 de marzo
	9:00-10:30	10:30-12:00	12:00-13:30	13:30-15:00	17:00-18:30	9:00-10:30
Despacho del C. Secretario	X					
Dirección de obras públicas						X
Dirección de desarrollo urbano y vivienda/departamento de planeación y coordinación de programas			X			
Dirección administrativa				X		
Dirección de licitaciones, contratos y precios unitarios					X	

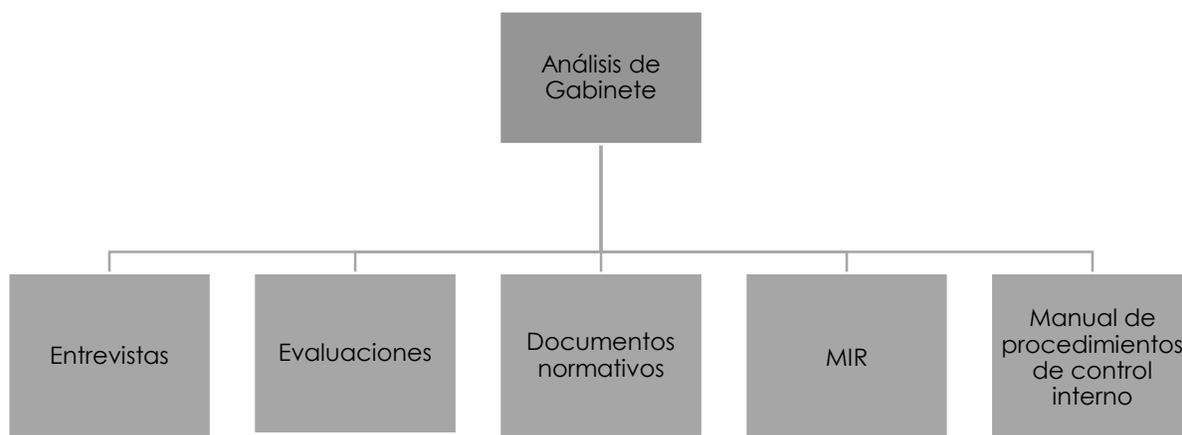
Nota: cierre al 27 de marzo del 2019.

Cronograma FAFEF: Trabajo de campo (SECODUVI)				
Departamento/Área a entrevistar (SECODUVI)	25 de Abril			
	09:00-10:00	10:00-11:00	11:00-12:00	12:00-13:00
Departamento de planeación y coordinación de programas:				X
Departamento de precios unitarios y ajuste de costos	X			
Obra: departamento de infraestructura vial			X	
Status				
No logradas				
Logradas				

2.4 Análisis de Gabinete

Una vez entregada la información por parte de la Dirección Administrativa de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda y recopilada, así como procesada, la información obtenida en el trabajo de campo, se llevó a cabo el análisis en conjunto, con el fin de identificar los macroprocesos y procesos sustantivos.

Figura 4. Análisis de gabinete



El análisis de gabinete se realizó con un equipo de consultores, cuyos conocimientos y experiencia permitieron identificar los macroprocesos que rigen las acciones encaminadas a cumplir con la función proyectada del Programa y distinguir: procesos sustantivos y las actividades que se realizan en la operación del Fondo.

Documentos normativos

Los principales documentos normativos por los que se rige el FAFEF son cuatro: 1) la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los objetivos generales y particulares que persigue el fondo; 2) el ACUERDO por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2018, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, donde se establece la calendarización, los montos y la distribución por fondo y por entidad federativa; 3) los Lineamientos para informar sobre los recursos federales



transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federales, donde se establecen las disposiciones para que las entidades federativas envíen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales y; 4) la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, por la cual se regulan las obras públicas que realice Tlaxcala con financiamiento estatal.

Propiamente, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas no cuenta con lineamientos a nivel federal ni a nivel estatal, donde se describan los objetivos y normas de operación. Tampoco se cuenta con un documento donde se establezcan los procesos y procedimientos de forma sistematizada y que los plasmen de manera documental, es decir, un manual de operaciones (un documento donde se establece la base de ejecución), y por lo tanto, un flujograma.

Sin embargo, como en el estado de Tlaxcala el Fondo es destinado exclusivamente a la infraestructura, su operación se rige principalmente por la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, que en conjunto con el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Obra Pública y el Manual de Procedimientos de Control Interno, permitieron conocer los Macroprocesos del Fondo.

Evaluaciones

No se dispone de un documento Diagnóstico que permita conocer los objetivos de intervención del programa a nivel estatal, el tipo de intervención y sus etapas o la estimación de proyectos estratégicos a atender. A pesar de lo anterior, se cuenta con una Evaluación Integral de Desempeño y una Evaluación Específica de Desempeño, las cuales permiten identificar las acciones alineadas a los objetivos nacionales y los avances en los indicadores.

Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)

De igual manera, no se cuenta con una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) propia del fondo, que aterrice los objetivos estatales para el ejercicio fiscal 2018, y que contemple los indicadores y medios de verificación con los cuales se podría evaluar su desempeño. Sin embargo, se cuenta con la MIR del eje estratégico 3 Integración Regional Ordenada y Sustentable (IROS), al cual están alineados el 100 por ciento de los proyectos de Obra Pública realizados con financiamiento FAFEF y la MIR federal.



Manual de Procedimientos

Debido a que actualmente el Fondo no cuenta con mapas o diagramas de flujo que contengan todos sus procesos, dado que no existe un documento que señale la relación entre dichos elementos y la forma en que estos contribuyen a lograr sus objetivos, se realizó un análisis de vinculación de los principales procesos que se identificaron durante el trabajo de campo y la revisión normativa. De lo anterior se construyó un flujograma general del Fondo, con el que se buscó resaltar las características de su operación.



3. Descripción y Análisis de los Procesos del Fondo

La siguiente sección presenta el análisis de los procesos identificados como macroprocesos: 1) planeación, 2) licitaciones y contratación y 3) ejecución, cierre y entrega de obra.

Asimismo, se identifican los procesos sustantivos: 1) Solicitudes de Obras, 2) planeación: programación y presupuestación, 3) aprobación del PAOPS y el IROS, 4) ejecución: aplicación y ejercicio del recurso FAFEF y 5) Cierre, sus procedimientos y, 6) transparencia y rendición de cuentas, su descripción y desarrollo (actividades, insumos, actores involucrados y productos obtenidos). De igual forma, se presenta la correspondencia de los procesos identificados con el Modelo General de Proceso del CONEVAL, y por último, se determina el grado de consolidación operativa.

3.1 Descripción General

La evaluación de procesos, debe permitir el contraste de los aspectos normativos y la operación cotidiana, con el fin de determinar si éstos posibilitan su realización y le permiten cumplir los objetivos para los que fue creado⁶. Para ello, se deben tener claro ciertos conceptos que serán utilizados en este apartado:

Un proceso es un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados (salidas: bienes o servicios). También se puede decir que son mecanismos diseñados para mejorar la productividad de algún quehacer, para establecer un orden o para eliminar algún tipo de problema.

Por su parte el procedimiento es la forma específica de llevar a término un proceso, son las actividades o acciones, que se incluyen en un proceso.

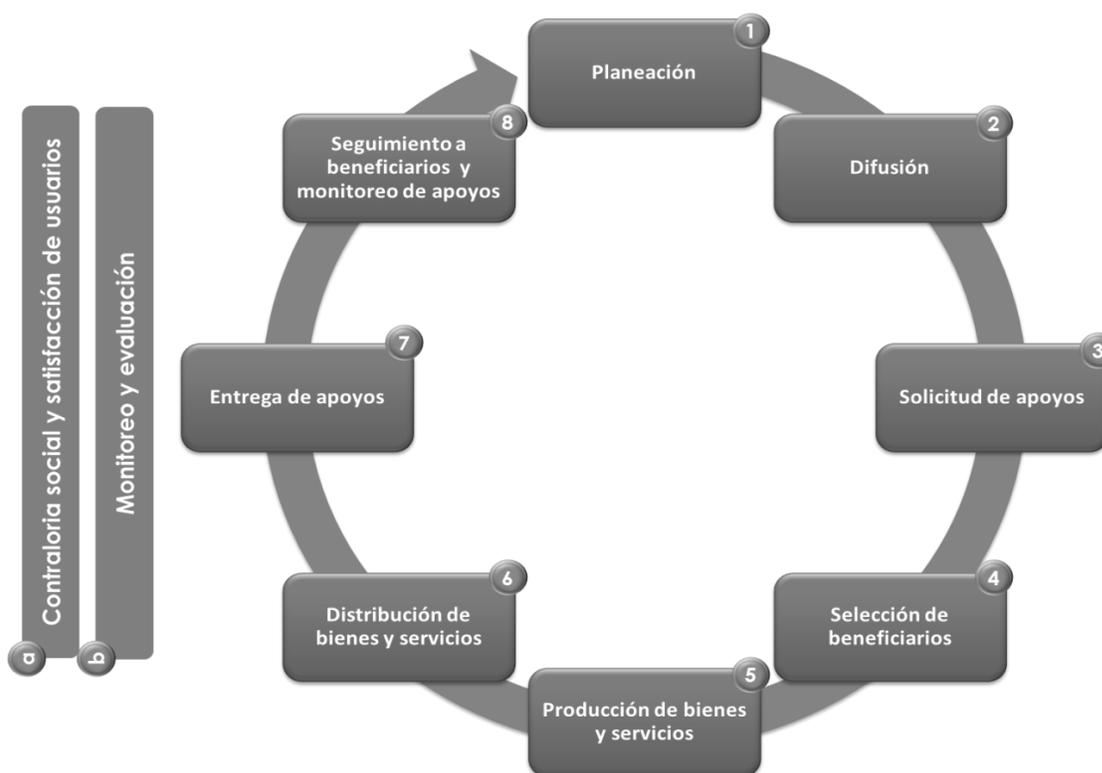
3.2 Correspondencia del FAFEF con el Modelo General de Procesos

La mecánica que se utilizó para realizar la identificación de procesos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, fue la establecida por CONEVAL.

⁶ Términos de Referencia Evaluación de Procesos 2017.

El modelo de CONEVAL, se sustenta en el enfoque de Marco Lógico; su finalidad es coordinar y dirigir las acciones de los programas hacia la consecución de los objetivos y prioridades de la Política Nacional, para ello agrupa las actividades en diez procesos de acuerdo a la lógica de operación de los programas sociales: planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción de bienes o servicios, distribución y entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios, monitoreo de apoyo, contraloría social y evaluación.

Figura 5. Modelo General de Procesos CONEVAL



Fuente: Términos de Referencia Evaluación de Proceso, 2017

Con base en el modelo CONEVAL, la revisión documental y el trabajo de campo, se logró primero identificar los procesos del FAFEF, además de contrastar la normativa vigente con el modelo.

El Fondo cuenta con la siguiente documentación normativa donde se sustrae los procesos de operación:

- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, la cual regula las obras públicas que realice el Estado y en la cual SECODUVI, y por lo tanto el fondo, rige su mecánica de operación. En ella se describe las



obligaciones de la dependencia, así como actividades que debe realizar ante cualquier obra pública:

- Título Segundo: Planeación, Programación y Presupuestación.
- Título Tercero: Adjudicación y Contratación.
- Título Cuarto: Contratos y Ejecución de las Obras Públicas.
- Manual de Procedimientos de Control Interno de SECODUVI, aún por aprobar, donde se describe el proceso de licitaciones.
- Manual de organización de SECODUVI. En este manual se describen las funciones, obligaciones y responsabilidades de cada una de las áreas pertenecientes a SECODUVI.

Si bien este modelo permite definir y establecer una gestión racional de los procesos para los programas sociales, programas como el Fondo Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas no permiten una equivalencia rígida con éste, dado que los procesos y subprocesos en materia de financiamiento de obras públicas se estructuran de manera diferente a los programas sociales que entregan bienes (alimento, animales, granos, etc.) directamente a un padrón de beneficiarios.

De los 10 procesos definidos por CONEVAL, el FAFEF tiene equivalencia en seis: planeación, difusión, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, producción de bienes y servicios, entrega de apoyos y monitoreo y evaluación. Los procesos de difusión y de distribución de bienes y servicios no cuentan con equivalencias, ya que no son aplicables a la lógica de ejecución del FAFEF.

Lo anterior se debe a que el proceso de difusión se utiliza en los programas que requieren convocatorias o inscripción de los beneficiarios, lo cual no es el caso del Fondo. Respecto a la entrega de bienes y servicios, este proceso sí se lleva a cabo, pero no hay una distribución de bienes y servicios entendida como el envío de apoyos particulares a los beneficiarios, lo que existe es una entrega a la población en general del municipio o municipios beneficiados de infraestructura y obra.

Los procesos de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, no se llevan a cabo, pero pueden ser atendidos por la SECODUVI a través de mecanismos que permitan comprobar el buen funcionamiento y utilidad de las obras ejecutadas, en un plazo posterior a la entrega de las mismas. Esto se vincula al proceso de contraloría social y satisfacción de usuarios, proceso que tampoco se realiza, pero puede ser subsanado a través de un espacio en la plataforma, en donde los beneficiarios puedan realizar sus quejas y denuncias o mediante un instrumento de recolección, levantado aleatoriamente y luego de cierto periodo de tiempo de funcionamiento de la obra pública.



Así, en la tabla 9 se expone la equivalencia de los procesos identificados por el equipo evaluador con el Modelo General de Procesos, el número de secuencia y una descripción de los mismos.

Tabla 9. Equivalencia del Modelo General de Procesos

Modelo general de procesos	Equivalencia	Número de secuencia.	Procesos del programa identificados por el evaluador
Planeación	Planeación	2	<p>Planeación: La Planeación del Fondo la realizan el Titular de SECODUVI, la Dirección de Obras Públicas y el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas: La Dirección de Obras públicas concentra las solicitudes por parte de los municipios, proyectos prioritarios estatales y solicitudes del ejecutivo. Una vez valoradas y seleccionadas por el Departamento de Coordinación de Programas, el Titular y la Dirección de Obras. el Titular las aprueba con base en análisis de factibilidad técnica e impacto social. Entre los tres actores determinan el número de obras a realizar durante todo el año, a través de un documento llamada Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS).</p> <p>Una vez aprobado por el titular, y ya obtenido el visto bueno, se distribuye a todas las áreas de SECODUVI.</p>
Difusión	Proceso de Difusión	NA	<p>No aplica: No es un programa con convocatoria para el beneficiario directo, por lo cual no se requiere difusión o inscripción.</p>
Solicitud de apoyos	Solicitud de infraestructura:	1	<p>Las solicitudes de apoyo provienen de tres fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud por parte de los beneficiarios: Los municipios o la ciudadanía pueden realizar solicitudes de obra directamente a las oficinas de SECODUVI. 2. Proyectos Federales, proyectos que se atienden con participación federal y estatal, comprometidos a nivel federal, que requieren participación estatal o proyectos de ejercicios fiscales anteriores que ya



			<p>están etiquetados y pre-aprobados por SHCP.</p> <p>3. Proyectos Prioritarios: con base en las prioridades del estado identificadas por el ejecutivo, son proyectos que se integran al PAOPS, sin necesidad de que exista una solicitud por parte de los beneficiarios directos.</p> <p>Las solicitudes son enviadas y concentradas por la Dirección de Obras Públicas, la cual les crea un Expediente Técnico Inicial y verifica la necesidad de obra (por obra: costos, ubicación y presupuesto). Esta misma dependencia envía la cartera de proyectos al Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, que es la encargada de dar el fallo final, junto con el Secretario, para la selección de la obra.</p>
Selección de beneficiarios	Selección de los proyectos de obra:	3	<p>Selección de los municipios en donde se ejecutarán las obras. El FAFEF es un recurso de libre disposición, el cual puede aplicar a diferentes tipos de solicitudes, por lo que la selección de proyectos y por lo tanto de beneficiarios/municipios, responden a diferentes modalidades:</p> <p>1. Obras preaprobadas por SHCP (cartera de proyectos) de ejercicios fiscales anteriores, que se integran directamente al Programa Anual de Obras.</p> <p>2. Demanda ciudadana (solicitudes ciudadanas y municipales).</p> <p>La Dirección de Obras realiza lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifica que todas las solicitudes que llegan a la SECODUVI respondan a una necesidad real de la población. • Realiza una visita al sitio para valorar el impacto de la obra a la población. • Realiza análisis de factibilidad de la obra. • Identifica que la obra sea competencia del FAFEF.



			<ul style="list-style-type: none"> • Prioriza las obras por objetivos federales, estatales, municipales. • Realiza el expediente técnico de la obra. • Envía toda esta información al Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, que es la responsable de llevar la planeación del PAOPS y por lo tanto de realizar la selección de proyectos de obra.
Producción de bienes y servicios	Producción de bienes o servicios:	4	<p>El Expediente Técnico es el archivo que acompaña todos los proyectos de obra independientemente de la modalidad de selección.</p> <p>Es elaborado por la Dirección de Obras Públicas y contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localidad • Municipio • Programa que financia • Obra • Concepto de obra • Análisis costo beneficio o análisis costo eficiencia si así lo determina Dirección de Obras.
		5	<p>Procedimiento de Adjudicación de obras:</p> <p>Una vez aprobado el POAPS, la Dirección de Obras Públicas envía los expedientes técnicos a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios, responsable de validar la suficiencia presupuestaria de la obra y con base en el monto del Expediente Técnico se determina el tipo de contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determina el tipo de Adjudicación (licitación, invitación por lo menos tres, adjudicación directa) • Si es licitación federal elabora proyecto de convocatoria a través de Compra Net • Si es licitación estatal gestiona la convocatoria directamente.



		6	<p>Contratación de la obra: la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios realiza el fallo en favor de la empresa ganadora y procede a la recepción de garantía de cumplimiento para empezar el proceso de formalización de contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza visita a los sitios de trabajo. • Lleva a cabo las juntas de aclaraciones. • Recepción de propuestas. • Evalúa las propuestas técnicas y económicas. • Determina el fallo. • Genera contrato. • Realiza recepción de garantías de cumplimiento establecidas en la convocatoria y valida. • Formaliza contrato.
		7	<p>Seguimiento y monitoreo de la ejecución de la obra.</p> <p>La Dirección de Obras Públicas es la responsable de dar seguimiento a la ejecución a través de los residentes de obras (uno por obra), pues son ellos quienes vigilan el cumplimiento desde el inicio de la obra hasta la recepción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calendario de obra. • Bitácora física y electrónica de obra. <p>Ya contratada la obra y celebrado el contrato, éste y el calendario de obras se envían a la Dirección de Obras públicas, que le dará el seguimiento físico mediante bitácora, con lo cual se generan los reportes de avances de obras y los reportes bimestrales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reportes Trimestrales de avance físico • La Dirección Administrativa es el área responsable de dar seguimiento a las metas y objetivos de los proyectos realizados con financiamiento FAFEF, es decir, quien lleva la programación.



			<ul style="list-style-type: none"> • Reportes bimestrales • Consolidación de reportes físicos y financieros <p>La Dirección de Administración es la responsable de realizar el seguimiento financiero a través de reportes bimestrales, los cuales se elaboran con base en las estimaciones tramitadas y pagadas (son las transferencias que envía a SHCP, sobre el pago a contratistas a través del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios –SPEI-).</p>
		8	<p>Ejecución de la obra:</p> <p>Desde que da inicio la obra, la Dirección de Obras, a través de sus departamentos, asigna a un residente de obra, quien es responsable vigilar y llevar la bitácora de los proyectos, y realizar el proceso de liberación de pagos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bitácora. • Estimaciones de pago.
		9	<p>Liberación de pagos:</p> <p>Existen dos momentos de liberación de pagos, el primero es el establecido por el contrato para pagar el anticipo y el segundo son los pagos quincenales establecidos en el calendario de pagos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estimaciones de pagos. • Ajustes de costos.
Distribución de bienes y Servicios	Distribución de bienes y servicios	NA	<p>No aplica: No existe un envío del apoyo al beneficiario particular del programa, ya que la infraestructura se entrega a la población en general del municipio.</p>
Entrega de apoyos	Entrega y cierre de la obra	10	<p>Entrega de la obra por parte de SECODUVI a la población: Una vez finalizada la obra, el residente responsable y el contratista celebran una minuta en donde se establece la conformidad con la obra y se extiende un oficio al contratista que establece el día y la hora de recepción de la misma. Posterior a esto se procede a llevar a cabo el acto de entrega con el acta de entrega de recepción, donde se firman:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Acta de Entrega de Recepción.



			<ul style="list-style-type: none"> En este Acto de Entrega el contratista entrega al residente de obra y a su vez, SECODUVI entrega a la población. <p>Y posteriormente se sigue con el cierre administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se entrega la Fianza de Vicios Ocultos. Elaboración del Finiquito de obra condición necesaria para la Acta de extinción de Derechos y Obligaciones
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	NDP	No se detectó proceso de seguimiento a las obras entregadas o a la población beneficiaria.
Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	NDP	<p>No aplica, pues no se cuenta con un padrón de beneficiarios. La dependencia expuso que resulta complejo identificar a todos los beneficiarios de cierto tipo de infraestructuras (carretera, distribuidores, entre otros).</p> <p>No se detectó proceso, tampoco cuenta con mecanismos ni herramientas que permitan medir la satisfacción o de contraloría social, en la que los beneficiarios puedan externar sus quejas y denuncias.</p>
Monitoreo y evaluación	Evaluación y monitoreo	11	<p>Monitoreo y evaluación:</p> <p>Se realiza externamente a nivel federal:</p> <ol style="list-style-type: none"> Secretaría de la Función Pública. Por la Auditoría Superior de la Federación. <p>A nivel Estatal se realiza por la</p> <ol style="list-style-type: none"> Contraloría Interna del Ejecutivo del Estado. Por la Secretaría de Planeación y Finanzas, a través de la Dirección de Planeación y Evaluación. <p>A nivel dependencia, existe un correcto seguimiento de los indicadores a través del PASH (ahora SFRT) y del SIIF.</p>



			<p>Transparencia y rendición de cuentas: La Dirección de Administración es la responsable de presentar y publicar información del Fondo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la página oficial de SECODUVI • Realiza los informes trimestrales. • A la Secretaría de Planeación y Finanzas dan cuenta del seguimiento de indicadores, quien pasa la información a la cuenta pública. <p>Al interior de la dependencia se encuentra con la Unidad de Transparencia, que es la responsable de hacer cumplir la Ley de Transparencia y atender las solicitudes de acceso a la información pública.</p>
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de gabinete y del trabajo de campo.

3.2 Desarrollo de Procesos

1. Solicitudes de obra

La población objetivo del programa fue identificada como todos aquellos municipios que, por prioridad, requieren de ejecución de obra pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento. Las solicitudes de infraestructura pueden llegar a través de tres medios:

Primero, solicitud por parte de los beneficiarios: los municipios o la ciudadanía pueden realizar solicitudes de obra directamente a las oficinas de SECODUVI, a través de una carta de solicitud, dirigida a la Dirección de Obras Públicas (DOP), que las integra en un banco de información.

Segundo, por financiamiento Estatal: con base en las prioridades del estado identificadas por el ejecutivo y la SECODUVI (sin necesidad de que exista una solicitud por parte de los beneficiarios directos), se integran al PAOPS con financiamiento FAFEF. El Fondo puede fungir como financiamiento estatal o federal, dependiendo de la naturaleza de la obra; además, puede mezclarse para financiar proyectos en conjunto con otros programas o fondos.

Tercero, proyectos Federales: proyectos que se atienden con participación federal y estatal, es decir, infraestructura comprometida a nivel federal que requiere participación estatal.



La Dirección de Obras Públicas captura, concentra y analiza todas las peticiones de obra, lleva a cabo visita al sitio para verificar una demanda real y realiza análisis de costo beneficio y de impacto social. A cada obra le genera un expediente técnico inicial, el cual contiene todos los criterios técnicos valorados (costos, ubicación y presupuesto) y envía la cartera de proyectos al departamento de Planeación y Coordinación de Programas, para dar inicio al proceso de planeación.

Se determinó que no existe un documento claro, imparcial y explícito por el cual se puedan solicitar obras de infraestructura, y esto en parte se debe a que las solicitudes no son homogéneas. Se identificó con base al trabajo de campo que las solicitudes hechas por los beneficiarios directos, se realizan a través de una carta en formato libre a la Dirección de Obras o al Titular de la dependencia.

De igual forma, no se cuenta con requisitos establecidos, normados o institucionalizados para realizar solicitudes de obra. En palabras de los operadores, cualquier persona pueda realizar su petición y ésta será tomada en cuenta, lo que facilita que la dependencia tenga un mayor acercamiento con las demandas de la población tlaxcalteca.

Se recomienda establecer criterios y requisitos para las solicitudes de infraestructura y obras, que sean claros, accesibles y divulgados, con el fin de mejorar la accesibilidad y la transparencia.

2. Planeación: programación y presupuestación

La planeación se realiza cuatro meses antes de dar inicio el ejercicio presupuestal. Los actores responsables de la planeación del FAFEF son: el Departamento de Planeación y Coordinación de Programas, la Dirección de Obras Públicas y el Titular de la dependencia.

Ellos se reúnen y de manera conjunta discuten las necesidades del estado, al conjugar lo anterior establecen los proyectos a realizar con financiamiento FAFEF. No existe un consejo establecido como tal, o mecanismos sistematizados que plasmen a través de documentos los procesos, procedimientos y actividades que realice SECODUVI para esta etapa. La SECODUVI argumentó que selecciona aquellas que tienen un mayor impacto para el estado, que benefician al mayor número de personas y que cuenten con factibilidad presupuestal.

Una vez realizados los estudios de factibilidad y requerimientos establecidos en la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios (LOPETM), entre los tres actores determinan el número de obras a realizar durante todo el año, y las integra a su Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS).



La Dirección de Obras Públicas⁷ se integra dentro del proceso de planeación en dos momentos: primero valorando los aspectos técnicos para determinar si una demanda es real, determinando el grado de impacto en la población y valorando la factibilidad y segundo participando en la selección de proyectos. Esta área es la responsable de atender y dar respuesta a las solicitudes de obra pública:

- I. Captura todas las peticiones en un banco de información (previo a la planeación).
- II. Realiza verificación de campo.
- III. En campo valoran el beneficio directo (el impacto de la obra para la población), es decir que tenga beneficiarios.
- IV. Realiza el expediente técnico, es el archivo que acompaña a todos los proyectos de obra (localidad, municipio, programa(s) que financia y análisis de factibilidad).
- V. Envía al Departamento de Planeación y Coordinación de Programas la cartera de proyectos.
- VI. Recibe del Departamento de Planeación y Coordinación de Programas las obras preseleccionadas.
- VII. Prioriza las obras conforme al impacto en la población beneficiada.
- VIII. Identifica aquellas obras que entren dentro de las competencias del Fondo, es decir, obras de carácter federal-estatal, con base en el recurso establecido.
- IX. Identifica aquellas obras que se vinculen con otros fondos y programas, cuyos recursos no son suficientes y requieren financiamiento estatal para el logro de sus propósitos.
- X. Valora las obras y prioriza aquellas que se alineen con objetivos federales, estatales, municipales y con los del beneficiario (en ese orden).
- XI. Da respuesta a las peticiones (si no se ejecuta, se les comunica que se remitirá a un banco de información y que se valorara nuevamente cuando exista presupuesto).
- XII. Se envía el expediente técnico junto con la priorización a la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda⁸.

La Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda a través de Departamento de Planeación y Coordinación de Programas y en coordinación con el titular:

- I. Da el visto bueno a las obras seleccionadas.

⁷ Manual de Organización, Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, 2014.

⁸ Encargada de "promover la elaboración, ejecución y evaluación de instrumentos de planeación del desarrollo urbano estatal y municipal que propicie el crecimiento ordenado de los centros de población de la Entidad conforme a las disposiciones establecidas en materia de ordenamiento territorial"



- II. Procede a integrar el PAOPS, documento en donde se estable las obras seleccionadas.
- III. Lo envía a la Dirección Administrativa para realizar los ajustes programáticos presupuestales.

El anteproyecto del PAOPS se gira a la dirección de Administración, que es la responsable de la estructura programática y presupuestal del IROS:

- I. Verificar que los proyectos de obra pública estén alineados a los objetivos y metas de la matriz de IROS.
- II. Integra el presupuesto de las obras al Programa Operativo Anual (PAOPS).
- III. Alinea la estructura programática y presupuestal a la MIR del IROS.
- IV. Realiza la distribución presupuestal de los proyectos de obra por tipo de financiamiento.

Con base en lo anterior, el equipo consultor llegó a las siguientes conclusiones, la falta de un documento de planeación en donde se describa la priorización y selección de proyectos de obra, la gestión operativa del mismo y se contemple el proceso para la realización del Programa Operativo Anual del FAFEF, impide que se tenga claridad y certeza sobre la operación del programa, sobre los objetivos y actividades encaminadas a cumplir las metas planteadas.

Por lo tanto, se recomienda que se generen instrumentos de planeación que orienten la organización del Fondo a lo largo del año y que coadyuve a la planeación estratégica y al logro de sus objetivos. Es decir, una guía de operación del FAFEF y una MIR que plasme el FIN y el Propósito del Fondo a nivel estatal y que vincule el cumplimiento de sus componentes y actividades.

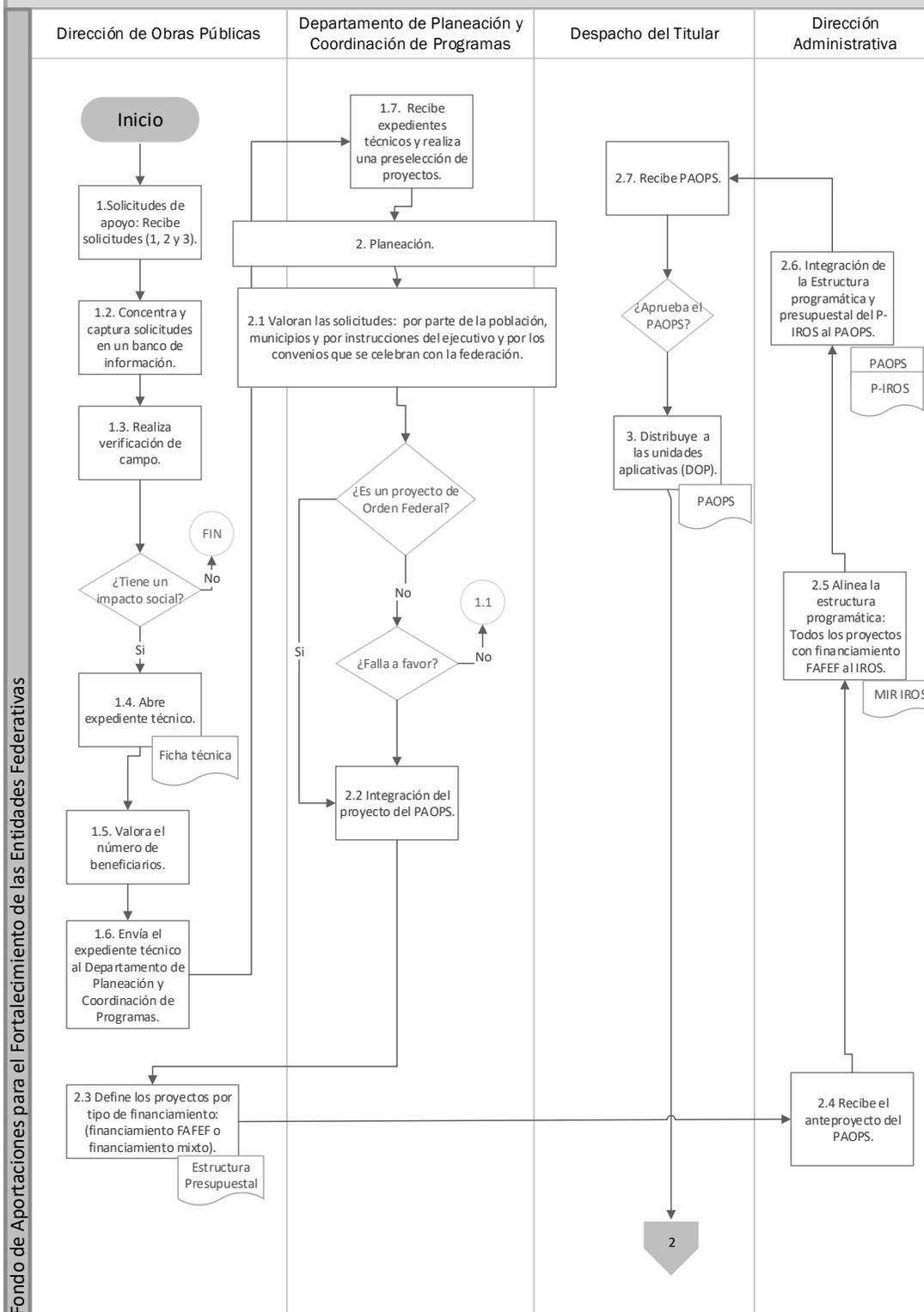
3. Aprobación del Programa Operativo Anual

El proyecto del PAOPS es girado al Secretario para su aprobación, una vez aprobado, se gira a las diferentes direcciones y departamentos para su ejecución.

En la figura seis se presenta el flujograma correspondiente a los procesos de solicitud de apoyo, planeación y aprobación del PAOPS.

Figura 6. Flujograma: Planeación, solicitud y aprobación

Flujograma: solicitud, planeación y aprobación.



Fuente: Elaboración propia.

4. Ejecución: aplicación y ejercicio del recurso FAFEF



4.1 Distribución de los recursos

Aceptadas las obras públicas a realizar, la Dirección de Obras Públicas, encargada de planear, programar y coordinar la ejecución de las mismas, gira el expediente Técnico de la Obra a Ejecutarse a la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios⁹ (DLCPU). La DLCPU es el área responsable de determinar, con base en el monto del Expediente Técnico, el tipo de adjudicación (licitación pública, invitación a cuando menos tres o adjudicación directa) y realizar la publicación de la licitación o la adjudicación de la obra para su debida contratación y ejecución en el ejercicio fiscal correspondiente.

4.2 Contrataciones

Para que la DLCPU pueda determinar el tipo de adjudicación, lanzar la convocatoria y generar el contrato, requiere de la DOP el expediente técnico de la obra y el oficio de inicio de obra, el oficio para expedir la licitación y el personal humano para realizar las labores administrativas. También requiere al menos cinco días para realizar la calendarización de las obras, desde que llega el expediente y los oficios, hasta la emisión de la convocatoria.

Una vez que ya se cuenta con el expediente técnico y los oficios, el área de licitaciones clasifica la obra y le asigna un número de licitación, un número de proyecto y un número de expediente. Si es recurso federal, la licitación se genera en CompraNET; si el recurso es mayor a 50 millones de pesos se realiza una pre convocatoria en CompraNet, de lo contrario se realiza una sola convocatoria en CompraNet y se rige por la Ley y el Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Si el recurso es estatal, la publicación y gestión de la convocatoria la dirige directamente la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios y se rige por la Ley de Obras Públicas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

El criterio de determinación de tipo de adjudicación responde al monto estimado de la obra: montos mayores a tres millones doscientos mil pesos se envían a licitación pública; montos menores entre un millón setecientos mil pesos y tres millones doscientos mil, se realiza invitación a cuando menos tres; y montos menores a un millón setecientos mil pesos, se lleva a cabo adjudicación directa.

⁹ Garantizar la ejecución de obras públicas mediante contratistas que cumplan con los lineamientos técnicos y económicos establecidos para concurso y adjudicación de las mismas, a fin de que estas se ejecuten conforme a las normas técnico-administrativas establecidas

Por licitación, posterior al lanzamiento de la convocatoria en los medios electrónicos se realiza una junta de aclaraciones con las empresas interesadas en participar, en las instalaciones de SECODUVI. Se da la apertura técnica y económica, donde las empresas presentan sus propuestas técnicas y económicas (plan de trabajo, tiempo, precios unitarios, calendario de pagos, derechos y obligaciones y requerimientos técnicos). Posteriormente, el Director o el Jefe de departamento de Licitaciones gira el fallo en favor de la empresa ganadora.

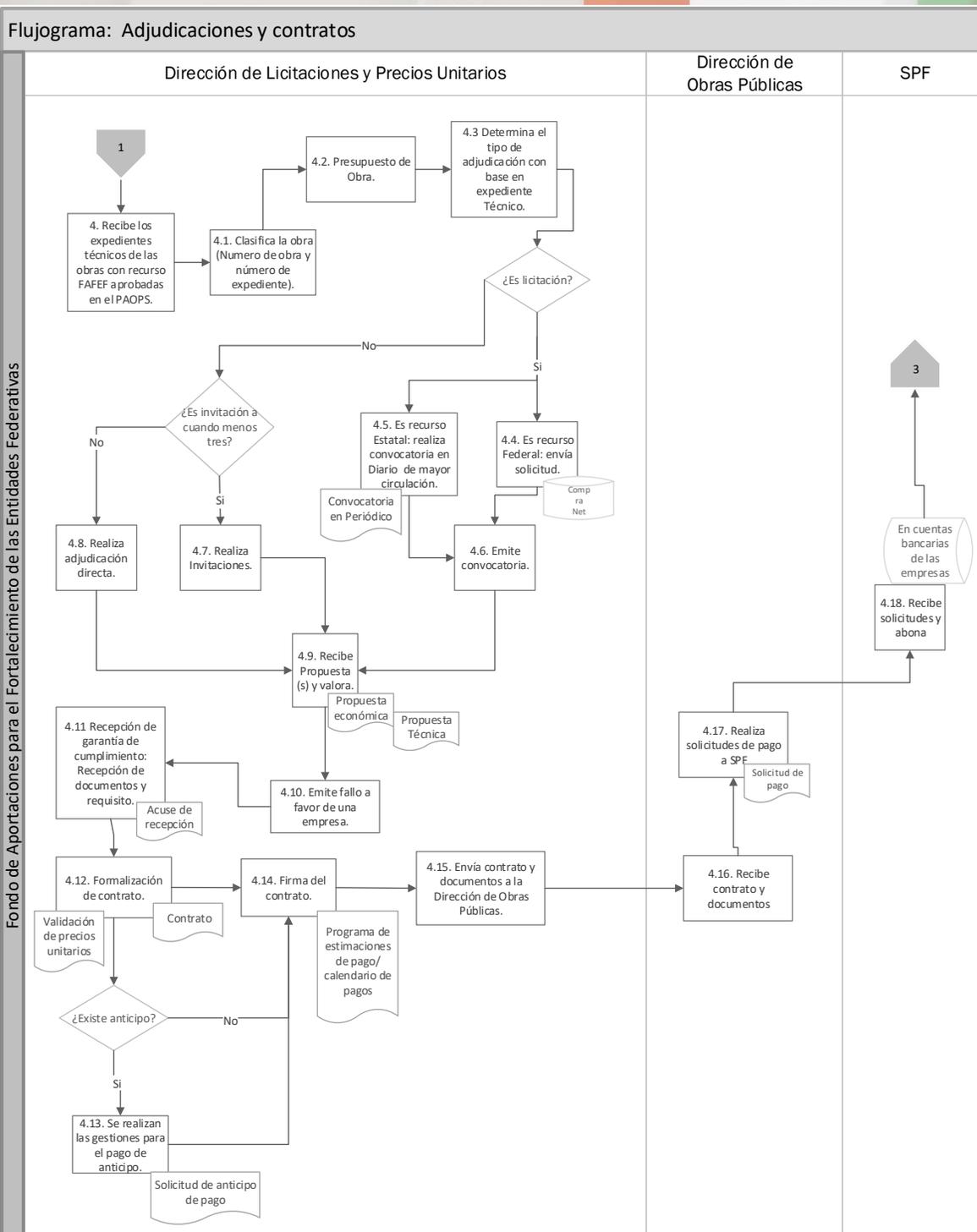
Si es invitación a cuando menos tres, los proveedores se seleccionan de una cartera de proveedores, se estableces las bases y se procede a realizar las invitaciones. Para que se considere una invitación a cuando menos tres, el monto de la obra oscilará entre el millón setecientos mil pesos y tres millones doscientos mil pesos; consecutivamente, se valoran las propuestas técnicas y económicas y se emite un fallo.

Por último, si es adjudicación directa se debe justificar por qué se seleccionó a dicha empresa, se valora la propuesta enviada por la empresa seleccionada y se emite fallo. Posterior al fallo la DLCP procede a la formalización de la contratación. Cabe mencionar que, para que la adjudicación directa sea posible, deben ser montos menores al millón setecientos mil pesos.

Una vez seleccionada a la empresa contratista (adjudicación directa, invitación a cuando menos tres o licitación), se procede a la recepción de garantía de cumplimiento (recepción de documentos y requisitos) para empezar el proceso de formalización de contrato y el pago del anticipo de obra (este pago es opcional y solicitado por la empresa constructora).

En este punto, la DLCPU valora cada una de las propuestas técnicas y económicas presentadas por las empresas y realiza el análisis de precios. Es importante resaltar que el contratista presenta un programa de estimaciones de pago quincenales, con el cual la Dirección de Obras procederá a realizar las solicitudes de pago y un programa de obra. El tiempo requerido por la DLCPU para la revisión, el análisis, la validación de la información presentada por la empresa ganadora y para la formalización del contrato, es de un mes y medio por obra. Los productos obtenidos son el contrato y el análisis de precios.

Figura 7. Flujograma: Adjudicaciones y liberaciones de pagos



Fuente: elaboración propia.

4.3 Ejecución: seguimiento y control de la ejecución de la obra



Esta etapa es en la cual SECODUVI se vincula con la ciudadanía de manera directa (con una necesidad sentida) e indirecta (presidentes municipales, ejecutivo estatal, proyectos prioritarios).

Ya contratada la obra pública que será costeadada con financiamiento FADEF, el contrato es turnado, junto con el programa de estimaciones de pago y el programa de obra, a la Dirección de Obras Públicas. La DOP reenvía dichos documentos a sus diferentes departamentos, dependiendo de la naturaleza de la obra; nombra a un residente de obras (uno por obra), quien vigila el cumplimiento y el proceso de ejecución, desde su inicio hasta la recepción del cumplimiento y; entrega a los municipios.

En paralelo la Dirección Administrativa realiza el seguimiento y control financiero con base en las estimaciones de pagos. Esta área concentra la información física y financiera y la consolida a través de un reporte físico y financiero trimestralmente, el cual es cargado al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), ahora SRFT y mensualmente genera reportes programáticos de las metas e indicadores en el SIIF.

4.3.1 Liberación de pagos

La Dirección de Obras es la responsable de realizar los trámites de pagos a los contratistas, para que la Secretaría de Planeación y Finanzas haga las liberaciones correspondientes:

- I. Inicia con la estimación con base en la revisión que los residentes hacen en el campo con las metas programadas (avances de obra), se dividen en estimaciones quincenales, la DOP realiza la revisión de la estimación, una vez aprobada,
- II. Se realiza la solicitud a la secretaría técnica (figura que actualmente ya no se encuentra en el organigrama, cuyas funciones fueron absorbidas por la Dirección de Obras), quien hace la revisión de: facturas, estados de cuenta, amortizaciones de los anticipos.
- III. La documentación se turna a la DA, que se encarga de realizar la solicitud de pago a la SPF
- IV. SPF abona el pago a través del SPEI a la cuenta del contratista.
- V. A través del residente de obra se hace la revisión de la estimación de pagos correspondiente.

Dos aspectos a resaltar durante la ejecución de la obra son: 1) los costos que no se pudieron predecir durante la planeación del proyecto *-precios extraordinarios-* y 2)

los precios de los insumos que se elevaron durante la ejecución, que requieren un *ajuste de precios*.

El ajuste a los costos y los precios extraordinarios son analizados por la DLCPU a través del Departamento de Precios Unitarios y Ajuste de Costos, la cual revisa qué precios están afectando a la obra, cuáles son los factores que incrementaron dichos costos, los índices de variación de precios y realizan la escalatoria¹⁰ correspondiente. Una vez validado el ajuste de costos, son autorizados por la DOP quien solicita la liberación de los pagos a la DA.

5. Cierre y entrega

Una vez finalizada la obra, el residente responsable, ya conforme con la obra, extiende un oficio al contratista. Este oficio establece el día y la hora de recepción de la misma. Posteriormente, se procede a llevar a cabo el acto de entrega con el acta de entrega de recepción, donde el contratista entrega a DOP, y SECODUVI entrega a la población.

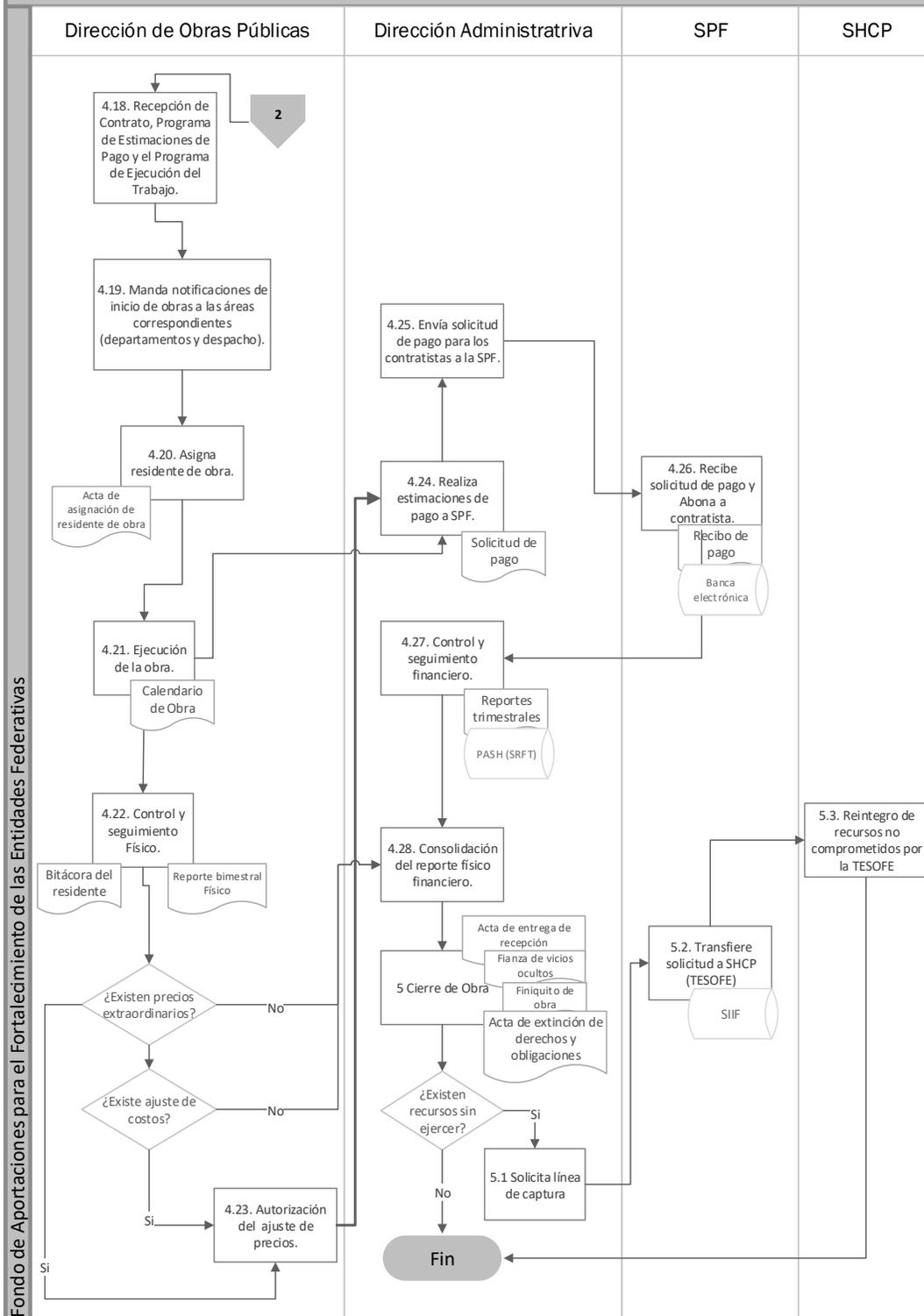
Después se sigue con el cierre administrativo, SECODUVI entrega la fianza de vicios ocultos e inmediatamente se da inicio a la elaboración del finiquito de obra (en donde se determinan saldos a favor o saldos en contra). Si no se debe nada, se expide el acta de extinción de derechos y obligaciones y se da por terminada la obra; de lo contrario, si el contratista o SECODUVI tienen inconformidad, no se canta el acta el finiquito de obra (documento que contiene las metas de la obra y la firma de conformidad).

Figura 8. Flujograma: ejecución, seguimiento y cierre

¹⁰ El ajuste de costos, también llamado escalatoria es el incremento o decremento que sufre un precio en su costo directo por causas o circunstancias de orden económico no previstas y totalmente ajenas a la voluntad de las partes contratantes.



Flujograma: ejecución, control, seguimiento, liberación de pagos y cierre



Fuente: elaboración propia.



6. Transparencia y rendición de cuentas

A pesar de que la SECODUVI no cuenta con un órgano de control interno, sí cuenta con mecanismos de seguimiento y control físico y financiero, realizados por la Dirección de Obras Públicas y por la Dirección Administrativa.

La Dirección de Obras es la encargada de realizar el seguimiento físico a través de sus residentes de obra, quienes levantan información en una bitácora. El seguimiento financiero lo realiza la Dirección Administrativa a través de reportes bimestrales, para dar parte a Contraloría del Ejecutivo, y reportes consolidados (físicos y financieros a través del SIIF, el PASH y la página de SECODUVI).

SECODUVI, como sujeto obligado a cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala (LTAIPET), instala un Comité de Transparencia en el que participan todas las unidades administrativas. Se designa al responsable de la Unidad de Transparencia y los enlaces de las unidades administrativas, mientras que en sesión ordinaria se establecen las responsabilidades y competencias de las unidades administrativas, en apego al artículo 63 LTAIPET.

La Unidad de Transparencia es llevada por el Departamento de Estadística e Información Geográfica, que tiene dos funciones primordiales: primero, hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala y segundo atender las solicitudes de información, a través de la publicación de las obligaciones de transparencia en los portales federales y estatales; segundo, atender las solicitudes de información vía electrónica (Plataforma Nacional de Transparencia) o de solicitudes escritas que llegan físicamente al área de transparencia de la SECODUVI.

El mecanismo de coordinación entre las unidades administrativas y la Unidad de Transparencia, es el siguiente: la Unidad de Transparencia entrega a los enlaces los manuales y distribuye los 47 formatos que deben ser llenados entre las unidades administrativas, les asigna un usuario y contraseña para que cada unidad administrativa suba la información de los formatos a la plataforma de SECODUVI, da la plataforma de transparencia del Estado de Tlaxcala (gestionada por la Contraloría del ejecutivo) y la Plataforma Nacional de Transparencia.

Es importante resaltar que la información que se sube a las plataformas es la misma; a pesar de ello, no hay vinculación entre ellas, lo que se traduce en una doble carga de trabajo para las unidades administrativas.

Pese a lo anterior, la SECODUVI no tiene facultades para homologar la plataforma estatal o federal. Por su parte, la información que presenta en su portal



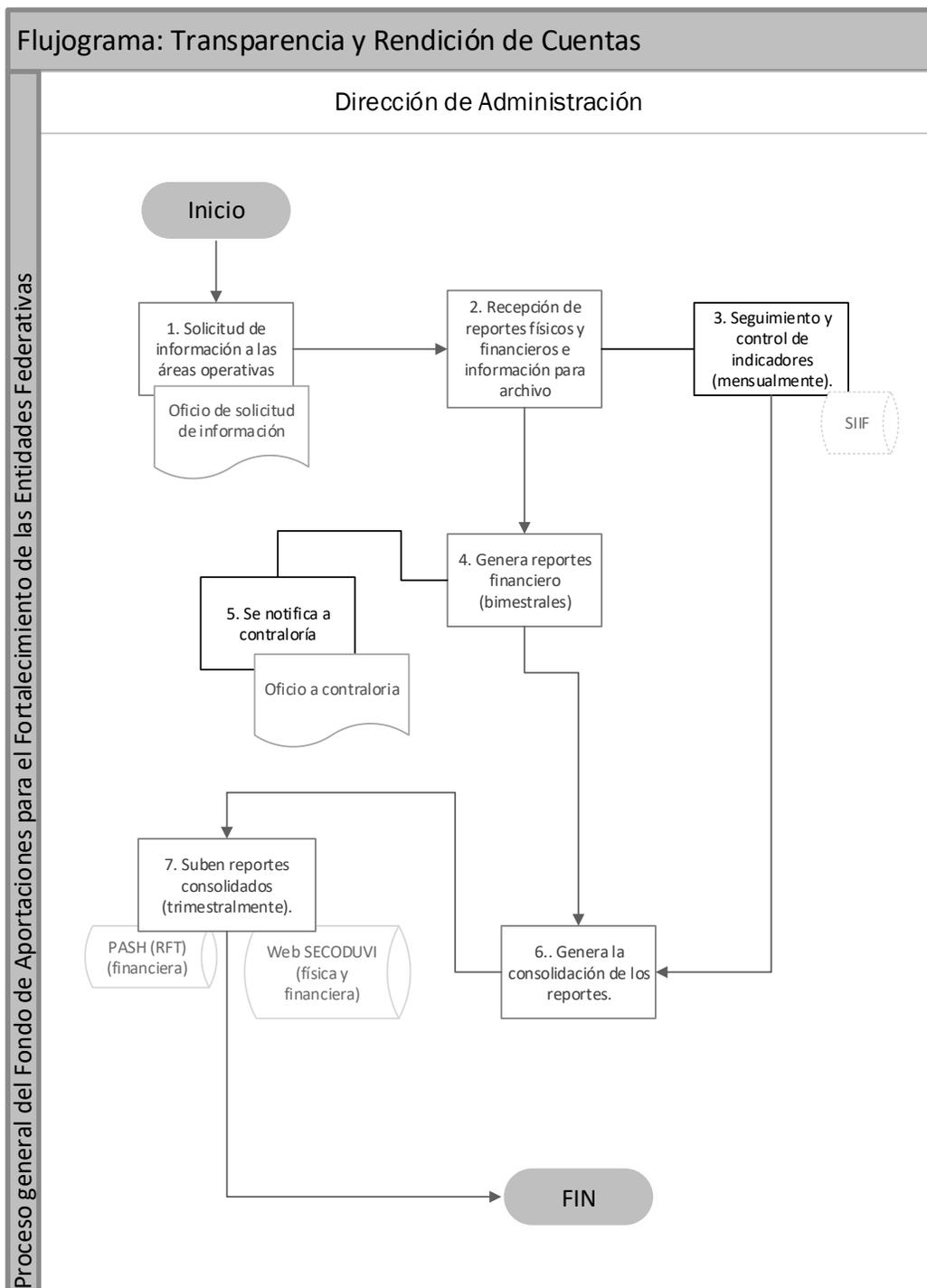
es de difícil acceso, ya que la navegación no es intuitiva y la estructura es confusa. Si bien la información está presente en el sitio, no hay un buscador o herramientas que faciliten su consulta.

Por lo tanto, se recomienda mejorar la usabilidad de la plataforma, entendida como los requerimientos técnicos de un sitio o plataforma que permiten al usuario una accesibilidad eficiente y una fácil navegación. Se sugiere colgar títulos que permitan al usuario identificar la información de transparencia; integrar cuadros de textos que expliquen el contenido de las secciones; revisar los links para depurar aquellos caducos, rotos o que redirigen a páginas que alojan la información y no a la información misma.

Otro punto a resaltar es que la información de los 47 formatos que se cargan a las plataformas es responsabilidad de cada unidad administrativa, no existe un filtro de validación de la información. Es decir, la Unidad de Transparencia no valida la información cargada; se recomienda que dentro de sus procesos se incluya el subproceso de validación de la información y no solo de cumplimiento.

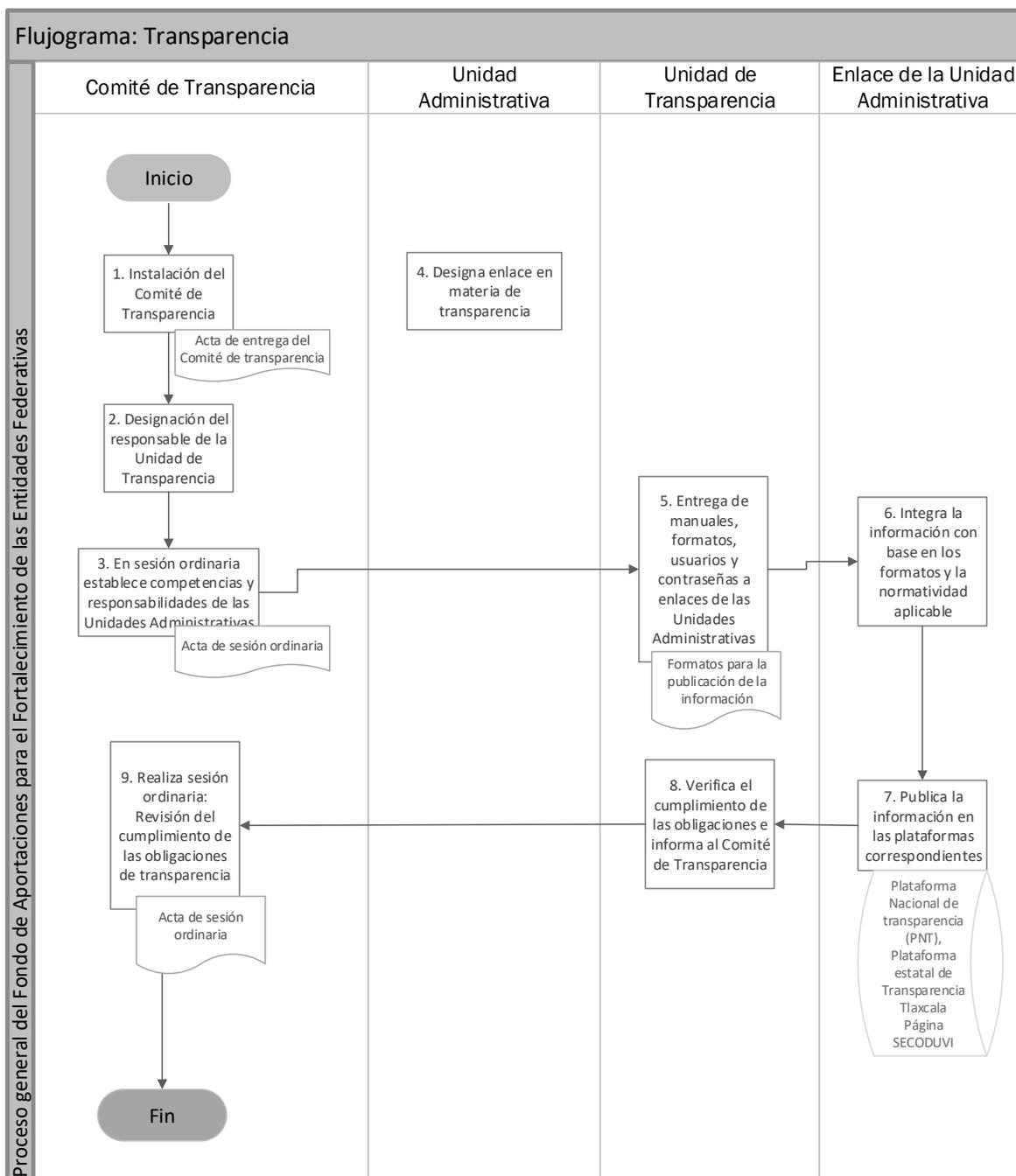
Los procesos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas se exponen en las figuras nueve y diez que se presentan a continuación.

Figura 9. Flujograma: rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 10. Flujograma: transparencia



Fuente: elaboración propia.



3.3 Identificación de los Procesos

3.3.1 Macroprocesos

Un Macroproceso¹¹ es la agrupación de los principales procesos de una materia en particular. Los macroprocesos abarcan diferentes áreas de la dependencia o entidad y se conforma por procesos.

Con base en la información normativa, documental y de campo se definieron tres macroprocesos:

1) Planeación: Se definen los objetivos a seguir por el programa “La población de los municipios del Estado de Tlaxcala cuenta con obras de infraestructura nuevas, rehabilitadas y ampliadas”¹², las metas que se pretenden alcanzar, las previsiones de los recursos, la selección de los proyectos que serán financiados con recurso FADEF, municipios que serán beneficiados y la planeación del PAOPS.

2) Licitaciones y contratación: aborda los procesos de determinación de adjudicación, convocatorias, procesos de selección de empresa, el proceso de contratación y solicitud de anticipo.

3) Ejecución, cierre y entrega de obra: este macro proceso agrupa todos los procesos de ejecución de la obra, desde el inicio de obra, control y seguimiento de obra, liberación de pagos, cierre de obra, hasta la entrega a municipios beneficiados.

3.3.2 Procesos Sustantivos

Dentro de las dependencias existen procesos sustantivos, son aquellos que se relacionan directamente con funciones sustantivas de la dependencia, es decir, con el cumplimiento de la misión, metas y objetivos y genera los productos o servicios para la población. El equipo evaluador detectó los siguientes procesos sustantivos en la mecánica de la operación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, desempeñados por la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda.

¹¹ Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos, Secretaría de la Función Pública, 2016.

¹² Proyecto Integración Regional Ordenada y Sustentable, Resumen narrativo de la MIR IROS.



1. Solicitudes de obras.
 - a. Atención de demandas y necesidades.
 - b. Integración del expediente técnico inicial.
2. Planeación: programación y presupuestación.
 - a. Estructura presupuestal de los proyectos de obra.
 - b. Estructura programática de los proyectos de obra.
 - c. integración del IROS.
 - d. Integración del PAOPS.
3. Aprobación del PAOPS y el IROS.
4. Ejecución: aplicación y ejercicio del recurso FAFEF.
 - a. Distribución de los recursos entre los proyectos.
 - b. Determinación del tipo de adjudicación de obra y contratación.
 - c. Ejecución, seguimiento y control de la obra.
 - d. Liberación de pagos.
5. Cierre y entrega de la obra.
6. Transparencia y rendición de cuentas

La ejecución de los procesos sustantivos permite que se cumplan los objetivos del Fondo, pues son indispensables para la operación. Su principal recurso es el humano y emplean recursos materiales.

Para cada uno de los procesos sustantivos se identificaron las actividades, elementos o recursos y ejecutores necesarios para ser llevados a cabo, asimismo, se determinaron a los responsables del proceso y el producto final que se deriva de cada uno de ellos, como se muestra la siguiente tabla:

Tabla 10. Procesos Sustantivos

PROCESOS SUSTANTIVOS						
Solicitud de Obras	Planeación	Aprobación del PAOPS e IROS	Contrataciones	Ejecución de la obra	Cierre de la obra	Transparencia y rendición de cuentas
Descripción						
Proceso de recepción de solicitud de obras ingresadas a SECODUVI por parte de la población, presidencias municipales, instrucciones del ejecutivo	Proceso de la planeación para la propuesta del Programa Operativo Anual (PAOPS), Donde se realiza la priorización y selección de las obras a	Proceso de aprobación por parte del Titular de la SECODUVI.	Proceso de determinación del tipo de adjudicación por obra, convocatorias e invitaciones, valora las propuestas y gira el fallo en favor de la empresa	Es el proceso que abarca el inicio de la obra hasta la entrega de la misma a la población, en este proceso se lleva a cabo la generación de pagos y el control físico y financiero.	Proceso de entrega de la SECODUVI a la población y del cierre administrativo	Proceso de solicitud de información de obras y de cumplimiento a la normativa de Transparencia.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas



derivadas de las giras de trabajo y por los convenios que se celebran con la federación para la ejecución de programas del orden federal.	ejecutar con financiamiento FAFEF, se ajusta la estructura programática y presupuestal de las obras		contratista, realiza las gestiones para el proceso de formalización del contrato y liberación de pagos.			
---	---	--	---	--	--	--

Actividades

-Recepción de solicitudes de obra. -Captura de solicitudes en un banco de información. -Visita al sitio de la obra -Generación de expediente técnico inicial.	-Priorización de las obras -Valoración. presupuestal de las obras -Estructura presupuestal -Estructura programática de las obras -Selección de las obras a ejecutar -integración de las obras al proyecto del PAOPS -Planeación y programación de las obras a la MIR IROS	-Valoración del proyecto del PAOPS. -Valoración de la planeación y programación de IROS.	-Expedición de convocatorias e invitaciones. -Valoración de las propuestas técnicas y económicas. -Formalización de contratos. -Liberación de pagos.	-Seguimiento de obra. Reportes trimestrales. -Reportes bimestrales. -Bitácora de obra. -entrega de obra.	-Acto de entrega de la obra -Cierre Administrativo	-Dar cumplimiento a la normativa de transparencia, a través de la carga de información a las plataformas estatales y federales. -Atender las solicitudes de información
--	---	---	---	--	---	--

Producto Final

-Expediente técnico inicial. -Actualización del banco de información.	-Proyecto PAOPS -Proyecto IROS	-PAOPS -IROS	-Contrato -Análisis de Costos	-Consolidación de reportes físicos y financieros. -Obra.	-Acta de extinción de derechos y obligaciones.	-Reporte de transparencia en plataformas electrónicas. -Oficios de atención a solicitudes de información.
--	-----------------------------------	-----------------	----------------------------------	---	--	--

Recursos

- Humanos - Materiales						
---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------

Ejecutor

- Dirección de Obras Públicas - Despacho del Titular	- Despacho del Titular Departamento de Planeación	-Despacho del titular.	- Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios.	-Dirección de Obras Públicas. -Dirección Administrativa.	-Dirección de Obras públicas -Dirección Administrativa.	Unidad de Transparencia
---	--	------------------------	---	---	--	-------------------------

y Coordinación de Programas -Dirección de Obras Públicas					
---	--	--	--	--	--

3.4 Grado de consolidación operativa

En concordancia con en el análisis documental y el trabajo de campo, el equipo evaluador determinó el grado de consolidación operativa, con base en cinco criterios establecidos en los TdR: 1) existen documentos que normen los procesos; 2) los procesos están documentados; 3) los procesos están estandarizados; 4) cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión y 5) cuenta con mecanismos para la implementación sistémica de mejoras.

Para el puntaje obtenido se considera un rango de valoración de 1-5, siendo 1 el valor más bajo y 5 el valor más alto. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 11. Grado de consolidación operativa

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial - mente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		X			Existen documentos normativos que regulan el actuar de la Secretaría, sin embargo no se identificaron documentos que normen los procesos del Fondo.
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		X			No todas las áreas cuentan con procesos documentados, aunque todas las áreas conocen los documentos normativos.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas la instancias ejecutoras		X			Solo la Dirección de Licitaciones cuenta con procesos estandarizados.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	X				El programa cuenta con un proceso de monitoreo, seguimiento y un sistema de indicadores de gestión.
5) Si se cuenta con mecanismos para la		X			Cuenta con procesos de revisión, bimestral y trimestral, de cumplimiento de metas, que le



implementación sistemática de mejoras		permiten ajustar la operación para alcanzar los resultados esperados, sin embargo no se introducen de forma sistémica a la lógica operativa del programa..
Grado de consolidación operativa	Con base en el puntaje obtenido y considerando un rango de valoración de 1-5, siendo 1 el valor más bajo y 5 el valor más alto, el FAFEF obtiene una puntuación global de 3.	

1) Existen documentos que normen los procesos.

SECODUVI realiza todos sus procesos y procedimientos con total apego a la normativa federal y estatal vigente.

A pesar de ello, no se identificaron documentos que normen o documenten los procesos y procedimientos del FAFEF. Si bien se llevan a cabo todos los procesos identificados como sustantivos de manera informal, no se cuenta con un documento donde queden establecidos y formalizados.

SECODUVI cuenta con un manual de procedimientos aún en construcción y no aprobado que contempla a la Dirección Administrativa, la Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios y el Departamento Jurídico. Se recomienda integrar a la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Desarrollo y Vivienda y sus respectivos departamentos.

Con base en lo anterior el criterio de valoración *existen documentos que normen los procesos* fue valorado con un puntaje parcial.

2) Son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados.

Todas las áreas administrativas que participan en la ejecución del fondo, así como los actores dueños de los procesos, tienen pleno conocimiento de las funciones y de las actividades que se desempeñan dentro de su área, así como de la normativa administrativa y de obras; pero muestran conocimiento parcial o desconocimiento de otras áreas ejecutoras.

Esto se debe a que no existen procesos documentados para el Fondo y que solo dos direcciones y un departamento cuentan con procesos documentados para sus áreas. Es por ello que se valoró este criterio como parcial.

3) Los procesos están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.



La valoración parcial que se le dio a este punto deriva de los dos puntos anteriores. Aunque existen documentos que norman las obras públicas y hay tres áreas de la dependencia que han llevado a cabo el ejercicio de documentar sus procesos por área, pero no de los procesos y procedimientos del Fondo. Esto tiene como consecuencia que no estén sistematizados. Por esta razón se valoró a este criterio como parcial.

4) Si se cuenta con sistema de monitoreo e indicadores de gestión.

El FAFEF cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión llamado Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), en el cual se lleva el registro, programático y presupuestal del Fondo. SECODUVI alimenta mensualmente esta plataforma para dar seguimiento a sus indicadores y trimestralmente a través del PASH.

5) Si se cuenta con un mecanismo, para la implementación sistémica de mejoras.

Este criterio se valoró como parcial, ya que SECODUVI realiza el seguimiento y control de las obras, tanto físicas como financieras, con una periodicidad bimestral y trimestral a través de la consolidación de los reportes físicos y financieros. También realiza la carga y monitoreo de indicadores mensualmente.

Lo anterior le permite adaptar la operación para alcanzar los resultados esperados. No obstante, no constituye un mecanismo para la implementación sistemática de mejoras que permita integrar esas acciones a la operación del Fondo, sin embargo les ayuda a enfrentar eventualidades y ajustar la operación.



4. Hallazgos y Resultados

La siguiente sección expone los principales hallazgos y resultados obtenidos de la revisión y análisis del trabajo de gabinete y del trabajo de campo realizado.

En primera instancia se describen los hallazgos generales del Fondo, luego se resaltan los hallazgos de los procesos identificados y de su mecánica de operación (problemas detectados, cuellos de botellas y buenas prácticas). En tercer lugar se presenta la medición de los atributos de los procesos identificados (eficiencia, suficiencia y pertinencia), por último, se expone el análisis FODA, así como la contrastación de las hipótesis planteadas.

La Evaluación de Procesos del Fondo se realizó en apego a los TdR de CONEVAL, se enfocó en analizar los procesos y procedimientos operativos del Fondo que se consideran prioritarios para el cumplimiento de sus objetivos y alcance de sus resultados.

4.1 Hallazgos

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas tiene por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman, en los conceptos de gasto de saneamiento financiero, sistemas de pensiones, inversión en infraestructura física, modernización de catastros y sistemas de recaudación locales.

El Gobierno del Estado de Tlaxcala destina los recursos del Fondo exclusivamente a Infraestructura física capítulo 6000, lo cual incluye la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de la infraestructura, así como maquinaria y equipo. La dependencia responsable es la Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda.

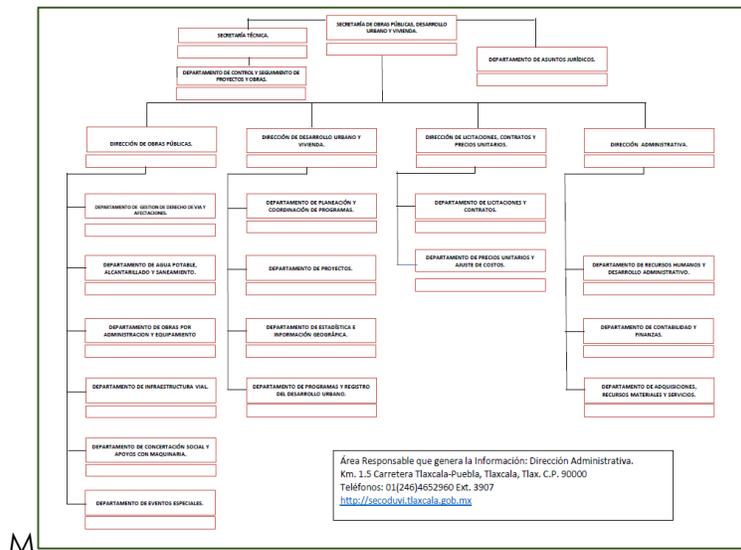
- Identificación de procesos

En la operación del FAFEF se identificaron 3 macroprocesos: 1) Planeación, 2) Licitaciones y contratación y 3) Ejecución, cierre y entrega de obra. Y como procesos sustantivos: 1) Solicitudes de obras; 2) planeación: programación y presupuestación; 3) aprobación del Programa Anual de Obras Públicas (PAOPS) y el IROS; 4) ejecución: aplicación y ejercicio del recurso FAFEF, 5) cierre de la obra y 6) Transparencia y rendición de cuentas.

- La estructura organizacional de SECODUVI se encuentra desactualizada

De acuerdo a la estructura orgánica de la Secretaría, se distinguen dos niveles en la clasificación del personal, Directores y Departamentos. Normativamente también se puede distinguir la relevancia de las funciones de estas áreas en el Manual de Organización.

Figura 11. Organigrama SECODUVI



Fuente: Manual de Organización de SECODUVI

Sin embargo, durante el trabajo de campo se identificó que tanto el organigrama como el Manual de Organización se encuentran desactualizados, por lo que hay inconsistencias entre lo expuesto en el manual y en la operación.

En el manual y en el organigrama se puede observar que aún aparece la Secretaría Técnica, ahora extinta, la cual fue absorbida por la Dirección de Obras. Sin embargo, no se cuenta con un documento probatorio que muestre como se distribuyen las funciones de la extinta Secretaría Técnica en la Dirección de Obras. Dentro de dicho manual tampoco se integran a la Dirección de obras Públicas, la Dirección de Desarrollo Urbano y los departamentos que derivan de ellas.

La falta de actualización de estos documentos, que datan del 2014, refleja que no se tiene claridad en la estructura orgánica actual de la SECODUVI, esta falta de claridad se evidenció en el trabajo de campo realizado, al momento de identificar a los responsables de los procesos sustantivos.

Al no tener definidas las funciones, atribuciones y obligaciones que le competen a cada una de las áreas que conforman la nueva estructura orgánica, se pone en riesgo la coordinación y operación del Fondo.



- El principal insumo faltante es el personal

En todas las áreas se identificó que el principal insumo faltante es el recurso humano. Las principales áreas afectadas son la Dirección de Licitación, Contratos y Precios Unitarios y la Dirección de Obras Públicas (DOP); estas áreas son primordiales en la operación del Fondo, lo que dificulta la eficacia para la obtención de los resultados planeados.

La DOP es un Dirección que está presente en cuatro de los seis procesos sustantivos como ejecutor de la operación y en los otros dos como proveedor de información, por lo que se hace evidente la falta de personal especializado y personal en actividades de alta demanda.

Su importancia radica en las múltiples funciones que desempeña, es ella quien lleva la ejecución de toda la obra, genera las estimaciones de pago, lleva el control y seguimiento físico de la obra hasta su entrega a la población. Esta área concentra las demandas de infraestructura y tiene el contacto directo con la ciudadanía, por lo que su presencia es indispensable tanto fuera como dentro de la dependencia.

Esta falta de personal genera cuellos de botella, ya que existe un gran número de actividades que deben ser realizadas con el personal disponible. En 2018 se reportaron 98 obras financiadas con recurso FAFEF, las cuales se lograron en tiempo y forma, aún con siete plazas sin ocupar.

- El Fondo carece de procesos formales para las solicitudes de infraestructura, planeación estratégica, y selección y priorización de las obras a ejecutar.

En palabras de los operadores, los procesos del fondo son los siguientes: SECODUVI propone una cartera de obras que se pretenden ejecutar durante el ejercicio fiscal correspondiente, previamente sometidas a valoración del beneficio social esperado (costo-beneficio), donde posteriormente se analiza el tipo de recurso que puede financiar a cada una de las obras seleccionadas que serán integradas al programa operativo anual.

- Solicitudes de infraestructura

Se entiende al proceso de solicitud de infraestructura como el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del fondo, con el objetivo de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de obra de los posibles beneficiarios.

SECODUVI recibe solicitudes de apoyo para la ejecución de obra pública a través de tres vías: 1) solicitud directa por parte de municipios o beneficiarios, 2)



instrucciones del ejecutivo derivadas de las giras de trabajo 3) convenios celebrados con la federación. Ninguna de estas vías se realiza de manera formal, sólo verbal o a través de una carta en formato libre.

SECODUVI no cuenta con mecanismos estandarizados y sistematizados para recibir y atender solicitudes de obra. Durante las visitas a SECODUVI, el personal operativo mencionó que sí se lleva un mecanismo de filtración y selección de obras; sin embargo, éste no está normado, sistematizado o formalizado.

- Planeación

Una de las particularidades del FAFEF es que es un fondo de libre disposición, por lo que la aprobación de obras no pasa por un ente externo que valide la pertinencia de las obras a ejecutarse, como es el caso de otros fondos o programas.

Todo el proceso de planeación, revisión, discriminación y selección de los proyectos de obra pública se lleva al interior de la SECODUVI; sin embargo, no se identificó documentalmente, ni durante el trabajo de campo como se lleva a cabo este proceso. Los principales hallazgos y resultados identificados en el proceso de Planeación fueron los siguientes.

- I. La fase de Planeación es exclusiva de un departamento, lo que dificulta que los operadores no pertenecientes a ese departamento tengan claridad sobre la coordinación, la articulación de los actores y áreas responsables o los actores participantes de esta fase.
- II. No se cuentan con mecanismos formales de planeación que reflejen sistémicamente la articulación y coordinación del proceso, lo que puede poner en riesgo la claridad y transparencia de los procesos.
- III. Ausencia de indicadores que permitan medir los objetivos del Fondo, esto se debe a que el fondo no cuenta con un diagnóstico o con una MIR propia a nivel estatal. Durante el trabajo de campo se identificó que el objetivo que persigue el programa es el mismo que se plantea en el proyecto IROS; sin embargo, la MIR del proyecto IROS no contiene ningún indicador que refleje o que permita medir los objetivos del Fondo.
- IV. No existe una metodología o método formal que plasme de forma clara, estandarizada y sistematizada los criterios de selección de proyectos de obra pública, lo que pone en riesgo la transparencia e imparcialidad del Fondo.

Este tipo de operación tan informal no es exclusivo de Tlaxcala, pues el trabajo realizado por CONEVAL "El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública", expone que es una situación presente en diferentes estados.



- El FAFEF carece de un diagnóstico y una Matriz de Indicadores de Resultados

Todas las áreas entrevistadas mostraron pleno conocimiento de los procesos y procedimientos dentro de sus respectivas zonas de acción; sin embargo, al preguntarles sobre la mecánica de operación del fondo, la identificación de los responsables de los procesos sustantivos, la planeación y los objetivos específicos que persigue el FAFEF, se pudo constatar, con base en la información recopilada en las entrevistas, que no tenían claridad o presentaban desconocimiento del proceso.

Esta falta de claridad en los objetivos y propósito del FAFEF se puede atribuir a dos cuestiones: primero, que no se cuenta con un manual de procesos y segundo, no se cuenta con un diagnóstico que identifique las necesidades de infraestructura que presenta el estado de Tlaxcala o una Matriz de Marco Lógico que plasme el fin y el propósito que se pretenden alcanzar, así como los componentes y actividades necesarios para lograrlos, es decir, que plasme la lógica causal del Fondo a nivel estatal.

La falta de una MIR estatal se manifiesta en la carencia de indicadores estratégicos, de gestión, de monitoreo de procesos y de desempeño, que midan los avances del fondo.

A pesar de ello, el FAFEF cuenta con un indicador de desempeño a nivel actividad, el cual se alinea a la MIR federal del FAFEF *“Aplicación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, en los destinos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal”*. Este indicador, si bien es importante, no refleja el avance del objetivo del Fondo para lo cual se requiere un indicador estratégico, que permita medir en qué grado el FAFEF contribuye al fortalecimiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del Estado Tlaxcala.

Es importante señalar que SECODUVI cuenta con una matriz concentradora, la Matriz IROS, a la cual están alineados todos los proyectos de obra pública financiados tanto con recurso FAFEF como con otros recursos estatales o federales. Esta matriz cuenta con indicadores estratégicos y de gestión propios del proyecto de Integración Regional Ordenada y Sustentable; sin embargo, al interior de ella no se identificaron indicadores que reflejen la gestión del FAFEF o los avances del mismo.

- Sistema de Monitoreo e indicadores de Gestión del Fondo

Se observó que el sistema de control y seguimiento que utiliza la SECODUVI, a nivel estatal, es el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), en el cual se realiza el procesamiento y registro de las operaciones programáticas, presupuestales y



contables a nivel estatal. A nivel federal utilizaban el Sistema aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) para las mismas gestiones; actualmente el PASH fue reemplazado por el Sistema de Reporte de Recursos Federales Transferidos (SRFT).

4.2 Principales problemas detectados en la normatividad

SECODUVI se apega a la normativa estatal y federal en materia de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, así como a las disposiciones legales y reglamentarias que norman a la administración pública, los cuales establecen el marco de acción de la Secretaría.

Sin embargo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a diferencia de otros Fondos y Programas no cuenta con lineamientos o reglas de operación a nivel federal o estatal, donde se describan los objetivos, normas y condiciones a los que esté sujeta su operación.

Por un lado, esto otorga mayor flexibilidad para la gestión de los recursos, permitiendo financiar proyectos prioritarios, fungiendo como participación estatal, que de otra forma no podrían materializarse, pero, por otro lado, se pierde la claridad en los objetivos del fondo, así como en la certidumbre de su operación.

Tampoco cuenta con un manual de operación donde se plasme la base de la ejecución a través de procesos y procedimientos estandarizados y sistematizados que den certeza a su operación, derivando en la inexistencia de mapas de procesos que señalen la relación entre sus actividades y la forma en que éstas contribuyen al logro de sus objetivos.

A pesar de esto, las perspectivas para la consolidación operativa son favorables, primero a través de la actualización del Manual de Organización y posteriormente con la elaboración de un Manual de Procesos, ya que internamente y de manera informal se realizan los procedimientos necesarios para el cumplimiento de las metas establecidas.

La actualización y fortalecimiento del Manual de Organización presenta una alta factibilidad en el mediano plazo, ya que es un trabajo que requiere la participación de todas las unidades administrativas y la aprobación de contraloría social.

La creación del manual de procesos del Fondo también es alcanzable en el mediano plazo, ya que todo el personal administrativo y operativo cuenta con experiencia comprobable en la ejecución del programa, así como en sus áreas de adscripción, sumando la buena coordinación entre las unidades administrativas.

4.3 Resultados

4.3.2 Análisis FODA

El análisis FODA es una herramienta de planeación estratégica que permite analizar factores internos (fortalezas y debilidades) y factores externos (oportunidades y amenazas) del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Estos factores internos y externos se dividen en aspectos positivos y negativos, lo que permite identificar en qué situación se encuentra la operación del FAFEF y qué acciones se deben llevar a cabo para mejorar la gestión del Fondo.

Tabla 12 Componentes de un análisis FODA

	Positivos	Negativos
Internos	Fortalezas: Son aquellos elementos internos y positivos que propician la eficiencia y eficacia del Fondo.	Debilidades: Son aquellos elementos internos y negativos que constituyen barreras para lograr el correcto desarrollo del Fondo, el logro de metas y objetivos, o bien, el cumplimiento de la normatividad aplicable.
Externos	Oportunidades: Son aquellos elementos externos y positivos que pueden potenciar la operación y resultados del Fondo.	Amenazas: Son aquellos elementos externos y negativos que suponen un riesgo en la operación y resultados del Fondo.

Fuente: Elaboración propia.

Fortalezas

- Información de calidad y un alto nivel de desagregación

La SECODUVI genera y sistematiza información de calidad y con un adecuado nivel de desagregación, lo que permite dar seguimiento tanto al ejercicio de los recursos como a la ejecución física de la obra. Esto se pudo corroborar documentalmente, así como con el trabajo de campo realizado, lo que permitió definir los elementos de control y seguimiento de principio a fin.

- Adecuado manejo de las funciones al interior de las unidades administrativas



Respecto al personal operativo de este proceso: la Dirección de Obras Públicas, la Dirección Administrativa y la Dirección de Licitaciones y Precios Unitarios, se encontró un adecuado conocimiento y manejo de sus procesos a nivel unidad administrativa, lo que se traduce en una correcta aplicación de sus funciones, contribuyendo así al logro de los resultados del Fondo.

Ninguno de los procedimientos o actividades que realizan las unidades administrativas impacta negativamente en la ejecución o funciones del Fondo.

También se detectó que la Dirección de Licitaciones y Precios Unitarios es el área con mayor claridad y sistematización formal de sus procesos y procedimientos. Ejecuta sus funciones en conformidad a lo establecido en el manual de Organización y la Ley de Obra Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

- Monitoreo constante de los proyectos en ejecución

Monitoreo físico y presupuestal constante de las obras en ejecución a través de medios físicos y electrónicos.

SECODUVI realiza el seguimiento físico de la obra por medio del residente de obra, quien realiza reportes en la bitácora electrónica de obra pública (BEOP) y en la bitácora física diariamente.

SECODUVI también cuenta con un adecuado sistema de control y seguimiento programático y presupuestal con ayuda de las plataformas SIIF y SFRT, con una periodicidad mensual y trimestralmente respectivamente.

- Buena articulación entre las áreas ejecutoras del Fondo

Existe buena articulación entre las diferentes áreas involucradas en la operación del Fondo gracias a la comunicación eficiente al interior de la dependencia.

Un ejemplo de ello es que, a pesar de la falta recursos humanos para el desarrollo de las actividades de alta demanda, se muestra un personal proactivo y con iniciativa en pro de la implementación y el buen funcionamiento del Fondo.

- Alta flexibilidad para la gestión de los recursos

El FAFEF, al ser un recurso de libre disposición, permite que pueda utilizarse como financiamiento estatal o federal. Esta flexibilidad para la gestión de los recursos permite financiar proyectos prioritarios que, de otra forma, no podrían materializarse.



- Mide el beneficio social esperado de todas las solicitudes de obra que llegan a SECODUVI

La DOP, unidad administrativa responsable de la recepción de solicitudes de infraestructura, atiende por igual a todas las solicitudes de infraestructura u obra que se presenta en sus oficinas, les da apertura de expediente técnico y procede a revisar y validar el impacto social, lo que proporciona información actualizada y pertinente para la toma de decisiones.

Debilidades

- El Fondo no cuenta con un diagnóstico

No cuenta con un diagnóstico que permita conocer los objetivos de intervención del programa a nivel estatal, el tipo de intervención y sus etapas, y que coadyuve a diseñar la lógica causal y se reflejen las necesidades de la población y el Estado, y que sirva como insumo para el diseño de la MIR.

- Falta una Matriz de Indicadores para Resultados estatal que plasme los objetivos y el propósito del Fondo

Falta una MIR que plasme la lógica causal del Fondo, el Fin y el Propósito que se persiguen a nivel estatal, así como los componentes y actividades que permitan su logro, con sus respectivos indicadores estratégicos y de gestión que ayuden a medir el desempeño del FAFEF.

- No se tiene definido un manual de procedimientos del Fondo

No se tiene un manual de procesos del Fondo, ni mapas y diagramas de flujo que señalen las interacciones de los procesos y procedimientos, así como de las unidades responsables de la operación.

- Carece de criterios y requisitos de solicitud de infraestructura

La SECODUVI carece de un mecanismo sistemático y claro para la recepción de solicitudes que dé certeza de que todas las necesidades de la población son escuchadas y atendidas.

- Carece de un proceso claro, sistematizado y transparente para la selección de proyectos de infraestructura

En la revisión documental no se identificaron los criterios de priorización de proyectos de obra y, durante el trabajo de campo, el personal operativo desconocía el proceso de selección de proyectos. Falta un proceso de selección de proyectos basado en una metodología o un método, que establezca criterios de priorización y elegibilidad.



- Fomentar la cultura de la evaluación entre los servidores públicos

Durante el trabajo de campo se observó que existe cierta resistencia a las evaluaciones externa en algunos departamentos.

- Corregir la metodología para la cuantificación de la Población Potencial

Se necesita corregir la metodología para la cuantificación de la Población Potencial. La que utiliza SECODUVI es la siguiente:

Población Potencial = Total de municipios en el estado – Municipios que requieren de obra pública.

El método de cálculo establece que la Población Potencial es igual a los municipios que no requieren infraestructura y obras públicas, lo cual es erróneo.

- Falta introducir en el proceso de transparencia y rendición de cuentas, el subproceso: validación de la información, del artículo 63 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Tlaxcala

Se identificó que, dentro del proceso de transparencia y rendición de cuentas, la información que se carga a las plataformas estatales como federales, no cuentan con un filtro de validación por parte de la Unidad de Transparencia, la cual termina el proceso en el cumplimiento transparencia con la carga de información.

- El Fondo carece de los procesos de: 1) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos y 2) contraloría social y satisfacción de beneficiarios

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, así como el de contraloría social, no se llevan a cabo; sin embargo, se pueden realizar acciones e implementar mecanismos que comprueben el buen funcionamiento de las obras y la satisfacción de los usuarios.

La Secretaría de la Función Pública, en su Manual de Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Federales, establece las estrategias de contraloría social que las unidades administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pueden utilizar para establecer los criterios generales para el cumplimiento de las disposiciones en materia de promoción de contraloría social, con el propósito de que los beneficiarios realicen el seguimiento, supervisión y vigilancia de la aplicación de los recursos públicos federales incluyendo formatos y apartados de obras públicas.

La factibilidad de llevar a cabo estos procesos es media, debido a que se requieren recursos humanos, económicos, físicos y materiales, así como la coordinación e integración de un comité y la colaboración de los beneficiarios.



Oportunidades

- Mejorar la usabilidad de la plataforma de SECODUVI

La usabilidad es la facilidad de uso de un sitio o plataforma electrónica; se considera un atributo de calidad que permite la accesibilidad y navegación, de forma rápida, sencilla e intuitiva al usuario, ayudando a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos alojados en el sitio.

Los portales constituyen un punto de entrada único a la información digital de los gobiernos; permiten ofrecer una gran cantidad de información y acceso a recursos, tanto a los ciudadanos como a los empleados gubernamentales (INFOTEC, 2017).

SECODUVI puede aprovechar la plataforma existente para mejorar la presentación de información (comunicación, conceptos, enfoques y resultados) en materia de transparencia y rendición de cuentas.

- Actualización y aprobación del Manual de Organización de la SECODUVI y su estructura orgánica

Tanto el Manual de Organización como el organigrama, se encuentran desactualizados, ya que la SECODUVI ha sufrido cambios en su estructura orgánica y ha desaparecido la Secretaría Técnica. Las funciones y responsabilidades de esta Secretaría han sido absorbidas por la Dirección de Obras Públicas; este cambio de estructura se debe a un proceso de simplificación administrativa.

Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 19, las unidades administrativas centrales, centros SCT y órganos desconcentrados deben elaborar y mantener permanentemente actualizados los manuales de organización que les permitan desarrollar sus actividades de manera eficiente de acuerdo a las funciones que tienen asignadas (Oficialía Mayor, 2015), dando claridad y certeza a las obligaciones y responsabilidades de cada una de las áreas.

La actualización y aprobación del manual depende de la Contraloría del Estado, SECODUVI envió la versión anterior del Manual de Organización y hasta la fecha de la realización de esta evaluación, no ha tenido respuesta.

- Creación de una Dirección de Planeación

Todas las Unidades Administrativas entrevistadas reconocieron la falta de una dirección de planeación que coadyuve a la planeación estratégica del programa operativo anual, así como de los programas y fondos federales que lleva la dependencia.



Amenazas

- No cuenta con lineamientos que aporten certidumbre a su operación

El margen de operación del Fondo es tan amplio como lo dicta el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde los recursos pueden ser destinados a nueve conceptos¹³.

Debido a ello, no se cuenta con lineamientos generales que aporten certidumbre a su operación, lo que implica imprecisión sobre el destino de los recursos y de los objetivos, los cuales también están sujetos a la administración pública vigente, restando seguridad a la planeación en el mediano y largo plazo.

- Las ministraciones podrían comprometer la operación del fondo

Conviene revisar la efectividad de las ministraciones mensuales, ya que dificultan y generan un cuello de botella para la ejecución de la obra. Se identificó que se requieren por lo menos cinco depósitos para tener recursos suficientes y poder dar inicio a las obras, esto genera tres desventajas: primero que se reduce el tiempo de ejecución de la obra, segundo que se inicia obras en los meses de mayo y junio, época de lluvias, lo cual afecta los trabajos de obra y, tercero, que se incrementen los costos.

- Declaración de licitación de obra desierta

Las licitaciones desiertas pueden comprometer la ejecución de la obra ya aprobada.

- Condiciones meteorológicas y de terreno que impactan negativamente la ejecución de la obra.

Las condiciones meteorológicas, principalmente la época de lluvias, genera retrasos, impactando negativamente en los tiempos establecidos y aumentando los costos programados, provocando un ajuste de precios o precios extraordinarios.

- Cambios en la política pública que ponga en riesgo la existencia del FAFEF.

Los cambios en la administración pública, como las políticas de austeridad, pueden poner en riesgo el presupuesto destinado a los fondos e inclusive promover la extinción de programas federales.

¹³ 1) inversión en infraestructura física, 2) saneamiento financiero, 3) saneamiento en pensiones, 4) modernización de los registros públicos, comerciales y catastros, 5) modernización de sistemas de recaudación locales, 6) investigación científica y desarrollo tecnológico, 7) sistemas de protección civil, 8) apoyo a la educación pública y 9) proyectos de infraestructura con aportación pública y privada



4.3.1 Alineación de los procesos en la operación con los procesos documentados

En el análisis de correspondencia entre los procesos realizados durante la operación y aquellos identificados en la normativa estatal y federal, se identificó lo siguiente:

- Existe una correspondencia entre lo establecido en las disposiciones, legales reglamentarias y administrativas en materia de obra pública y entre la operación de las áreas administrativas que integran la SECODUVI, sin embargo, no existe un solo proceso definido para el fondo.
- Existe correspondencia entre documentos normativos federales y estatales.
- Los documentos normativos federales y estatales no contienen la definición de los procesos ni presentan flujogramas. Fue con base en el análisis documental, el trabajo de campo y el análisis de vinculación de los procesos identificados, que se pudo construir el proceso y el flujograma del Fondo.
- Los procesos operativos correspondientes a la solicitud, planeación y selección de apoyos son informales, es decir, no están documentados. Sin embargo, la experiencia del personal operativo permitió el alcance de los objetivos planteados.

4.3.3 Medición de Atributos de los Procesos del Fondo

Para la medición o calificación de los procesos del Fondo, así como de su consolidación operativa, se consideraron tres atributos: Eficacia, Suficiencia y Pertinencia. Dicha valoración deriva de las entrevistas realizadas al personal coordinador y operador.

La definición de estos atributos es la siguiente:

- **Eficacia:** un proceso es eficaz en la medida que cumple con sus metas.
- **Suficiencia:** un proceso es suficiente en la medida que da suficiencia a los requerimientos del proceso siguiente (no falta ni sobra ningún proceso para el logro de los objetivos y metas del Fondo).
- **Pertinencia:** un proceso es pertinente si es necesario para desarrollar la correcta operación del Fondo.

A cada uno de los atributos se le asignó una calificación, en base a ciertos criterios mostrados a continuación.

Tabla 13. Valoración de los Procesos

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

PROCESO	EFICIENCIA	SUFICIENCIA	PERTINENCIA
Planeación	2	1	2
Difusión	NA	NA	NA
Solicitud de infraestructura	2	2	2
Selección de los proyectos de obra	1	2	2
Producción de bienes o servicios	4	4	4
Distribución de bienes y servicios	NA	NA	NA
Entrega y cierre de la obra	4	4	4
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de obras	0	0	0
Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	0	0	0
Transparencia y rendición de cuentas	4	3	4

Nota: NA=No Aplica.

Al proceso de planeación se evaluó con 2 puntos en eficiencia y pertinencia, debido a que presenta áreas de oportunidad. Si bien existen mecanismos informales de planeación, se requiere formalizarlos. A su vez, obtiene 1 punto en suficiencia debido a que no se identificaron los subprocesos y actividades que integran el proceso de planeación.

El proceso de solicitud de infraestructura se evaluó con 2 puntos en eficiencia, suficiencia y pertinencia, ya que no cuenta con mecanismos estandarizados y sistematizados para recibir y atender solicitudes de obra.



La selección de obra de proyectos obtuvo una valoración de 1 punto en eficiencia ya que necesita reingeniería para que se establezca una metodología o método que plasme los criterios de selección de obras de manera transparente. Obtuvo 2 puntos en pertinencia y suficiencia porque permite el logro de los subsecuentes procesos.

La producción de bienes y servicios y entrega y cierre de obra se evaluaron con la más alta calificación en eficacia, suficiencia y pertinencia, ya que tanto las licitaciones como la ejecución de las obras y el control y seguimiento, funcionan correctamente.

El seguimiento a beneficiarios y monitoreo y contraloría social de obras obtuvo una valoración de 0 puntos, ya que son procesos inexistentes.

Y por último el proceso de Transparencia y Rendición de Cuentas se valoró con 4 puntos en eficiencia y pertinencia y con 3 puntos en suficiencia a causa de la falta del subproceso de validación de la información.

4.3.4 Contratación de las Hipótesis y valoración global de FAFEF

Hipótesis a contrastar:

- **H1.** La implementación de los procesos que integran la gestión operativa del Fondo es eficaz para el logro de sus objetivos.
- **H2.** Los procesos operativos del Fondo son suficientes para el logro de sus objetivos.
- **H3.** Los procesos operativos del Fondo son pertinentes para el logro de sus objetivos.
- **H4.** No existe problemas o limitantes normativos para la operación del Fondo.

Las hipótesis no se pudieron contrastar, ya que varios de los procesos no están documentados, no se encuentran sistematizados o son informales.

En términos generales, con base al desempeño mostrado en su único indicador "Aplicación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, en los destinos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal" ,el FAFEF tiene un cumplimiento del del 98.98 por ciento.

Bajo el supuesto de que el objetivo del Fondo es el mismo que persigue el Proyecto IROS, que establece que "la población de los municipios del Estado de Tlaxcala cuenten con obras de infraestructura, nuevas, rehabilitadas y ampliadas",



también se puede decir que todas las obras financiadas con recurso FAFEF se llevaron a cabo en tiempo y forma.

El cumplimiento del término en tiempo y forma se atribuye a que los procesos de ejecución, seguimiento y monitoreo mostraron ser coordinados, articulados y oportunos, aunado a la experiencia y actitud proactiva de su personal.



5. Recomendaciones y Conclusiones

El objetivo de este apartado es presentar la valoración global del Fondo, así como exponer las recomendaciones y aspectos susceptibles de mejora que les sean de utilidad a las Unidades Administrativas para mejorar la gestión operativa.

5.1 Conclusiones

En términos generales, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas presenta áreas de oportunidad en lo que se refiere a la formalización de sus procesos, poniendo especial atención en la solicitud de apoyos, planeación y selección de proyectos de obra, esta formalización puede ser fácilmente solventada y plasmada en un manual de procesos gracias a la experiencia del personal operativo y administrativo de las diferentes áreas involucradas.

A pesar de que sus procesos son informales, los procesos de ejecución, seguimiento y monitoreo físico y financiero mostraron ser coordinados, articulados y oportunos, lo que permitió la correcta ejecución de los proyectos de infraestructura, no obstante de las contingencias (falta de recursos humanos, temporalidad de las ministraciones, ejecución en época de lluvias y aumento en los costos programados) que surgen a lo largo de la ejecución de la obra.

Se pudo constatar que los recursos humanos con los que cuenta la SECODUVI no son suficientes para cubrir todas las actividades administrativas y de ejecución que se requiere, se necesita personal especializado para realizar estudios de factibilidad, de costo beneficio y fichas técnicas, y personal que cubra actividades de alta demanda como visitas a los sitio, reportes técnicos y actividades administrativas.

También se pudo confirmar que todo el personal administrativo como operativo entrevistado cuenta con una amplia experiencia en la administración pública, y que hay retroalimentación entre las áreas administrativas (Dirección de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios y Dirección Administrativa) y las áreas ejecutoras (Dirección de Obras Públicas).

La valoración general sobre los procesos del Fondo es positiva y las perspectivas son favorables para su consolidación operativa a través de un Manual de Procedimientos.

5.2 Recomendaciones

Las recomendaciones van enfocadas en dos sentidos recomendaciones generales al Fondo y recomendaciones para la formalización de los procesos identificados durante el análisis, con el fin de darle certeza, claridad, transparencia y disminuir los riesgos en la operación.

5.2.1 Recomendaciones sobre el Fondo

- Elaborar una propuesta de diagnóstico que plasme las necesidades primarias y el problema público que se busca resolver a través de la intervención del Fondo

Se recomienda a la SECODUVI realizar una propuesta de diagnóstico (a nivel dependencia) que permita delinear la lógica causal del Fondo (el tipo de intervención y sus etapas), así como los objetivos y las metas que se persiguen en colaboración con todas las áreas vinculadas al Fondo.

Lo anterior se considera altamente factible, ya que SECODUVI cuenta con los insumos necesarios (información interna), así como la experiencia práctica para la elaboración del diagnóstico del programa, para lo cual se ofrecen los siguientes textos, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social, para su revisión.

- a. Aspectos a considerar para la elaboración de diagnóstico de programas presupuestarios.
 - b. Elementos mínimos de Diagnóstico de Programas Nuevos.
- Elaborar una Matriz de Indicadores de Resultados estatal

Durante la revisión documental se comprobó que SECODUVI ha realizado ejercicios previos para la elaboración de su MIR, durante 2017 el Fondo creó una MIR por proyecto estratégico realizado, sin llegar a consolidar una MIR estatal que integre todos los proyectos que financia el FAFEF.

Para 2018 se tenía una MIR para cada una de las 98 obras realizadas con recurso FAFEF. Es importante tener claridad sobre el objetivo de emplear la Metodología de Marco Lógico, el cual se utiliza como marco para diseñar la planeación estratégica que permita alcanzar un objetivo específico.



Como ya mencionamos, las obras públicas no son un problema público a atender, son acciones que permiten contrarrestar las causas del problema público y que ayudan a generar los productos necesarios para alcanzar el propósito del fondo o programa.

Se sugiere que, en lugar de tener una MIR por obra pública, se integren las obras a nivel de actividad o de componente a la matriz que se diseñe para el Fondo. La MIR que se diseñe para el FAFEF debe plasmar el objetivo y el propósito que persigue, los componentes y actividades necesarios para su cumplimiento, aterrice los objetivos estatales y contemple los indicadores y medios de verificación con los cuales evaluar su desempeño.

Para esto se recomienda revisar la bibliografía sobre la metodología de la Matriz de Indicadores que ofrece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública de Desarrollo Social en su portal.

- Actualizar y fortalecer el manual de organización y el organigrama

Actualizar el manual de organización, con el objetivo de redefinir y delimitar sus funciones, actualizar la descripción de los puestos del personal que labora, de tal manera que corresponda con la realidad operativa.

El objetivo de contar con un Manual de Organización radica en institucionalizar y documentar la operatividad, dando claridad y certeza a las obligaciones y responsabilidades de cada una de las áreas involucradas.

Se sugieren los siguientes documentos para su revisión:

- a) Lineamientos para la elaboración y actualización de manuales de organización de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- b) Guía técnica para la elaboración y actualización de manuales de la Secretaría de Gobernación.

La factibilidad es alta en el mediano plazo, ya que se requiere la participación de todas las unidades administrativas y de la aprobación de Contraloría, la cual no es inmediata y lleva tiempo.

- Redefinir la metodología para la cuantificación de la Población Potencial

Revisar y modificar la cuantificación de la Población Potencial

PP= Total de los Municipios en el Estado - los Municipios que requieren obra pública

Lo cual daría como resultado Municipios que no requieren obra pública y por lo tanto no refleja la Población Potencial.

A pesar de que la definición del cálculo es incorrecto los resultados de la cuantificación son adecuados.



- Fomentar la cultura de la evaluación entre los servidores públicos

Se recomienda fortalecer la cultura de la evaluación con el objeto de otorgar mayor apertura y mejorar la resiliencia a las evaluaciones.

5.2.2 Recomendaciones para la consolidación de los procesos

- Definir instrumentos de planeación estratégica

Se recomienda generar instrumentos de planeación que orienten la organización del Fondo a lo largo del año, que permita la estimación de proyectos estratégicos a atender y que coadyuve al logro de sus objetivos.

Se pone a consideración de la dependencia la revisión del Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR), Modulo 3 Planeación Estratégica, que ofrece Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Definir un manual de procedimientos del Fondo

Se recomienda elaborar un manual de procedimientos del Fondo, que contenga todos los procesos, actividades, áreas responsables de su ejecución y flujogramas de operación.

La definición de un manual de procesos permite establecer mapas, señala interacciones y define responsabilidades. Asimismo, transmite la imagen de una adecuada coordinación entre la Secretaría, sus direcciones y departamentos y fortalece la gestión administrativa en términos de eficiencia y eficacia.

Se ponen a su disposición los siguientes manuales para su consulta:

- a) Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Lineamientos para la elaboración y actualización de manuales de procedimientos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- c) Guía técnica para la elaboración de manuales de procedimientos de la Secretaría de Gobernación.

- Establecer criterios y requisitos de solicitud de infraestructura

Se recomienda establecer criterios y requisitos de solicitud de infraestructura, los cuales deben de ser claros, accesibles y divulgados, con el fin de mejorar la accesibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Formalizar el proceso de selección de proyectos de infraestructura



Se recomienda definir y formalizar el proceso de selección de proyectos de infraestructura a través de una metodología o un método, que establezca criterios de priorización y elegibilidad.

Esto bajo la consideración de que es necesario que sea claro, transparente y público, con el objetivo de mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

Anexos

ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE IDENTIFICACIÓN DEL PROGRAMA

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	33
	Institución	Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda
	Entidad	Tlaxcala
	Unidad Responsable	Dirección de Obras Públicas
	Clave Presupuestal	I-012
	Nombre del Programa	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
	Año de Inicio	2007
	Responsable titular del programa	Ing. Pedro Buñuelos Morales
	Teléfono de contacto	012464652960 ext. 3927
	Correo electrónico de contacto	Ing.pedro.secoduvi@gmail.com
Objetivos	Objetivo general del programa	Tiene como objetivo fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que las conforman, en los conceptos de gasto de saneamiento financiero, sistemas de pensiones, inversión en infraestructura física, modernización de catastros y sistemas de recaudación locales, entre otros.
	Principal Normatividad	Ley de Coordinación Fiscal (Última reforma publicada DOF 30-01-2018). Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas la Distribución y Calendarización para la Ministración durante el Ejercicio Fiscal 2018, de los Recursos Correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.



	Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federales.
	Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
Eje del PND con el que está alineado	Meta Nacional 4: México Próspero
Objetivo del PND con el que está alineado	Objetivo 4.2 Democratizar el Acceso al Financiamiento de Proyectos con Potencial de Crecimiento
Tema del PND con el que está alineado	Estrategia 4.2.5 Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía.
Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI)
Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico social. 2. Optimizar la coordinación de esfuerzos para la generación de infraestructura energética, asegurando así el desarrollo adecuado de la misma, a efecto de contar con energía suficiente, de calidad y a precios competitivos. 3. Incrementar la infraestructura hidráulica, tanto para asegurar agua destinada al consumo humano y riego agrícola, como para protección contra inundaciones. 5 Impulsar el desarrollo urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios



		<p>básicos, con el acceso ordenado del suelo.</p> <p>6. Desarrollar infraestructura competitiva que impulse al turismo como eje estratégico de la productividad regional y detonador del bienestar social.</p>
	Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	Valoración en el Subíndice Calidad de la Infraestructura del Comercio y Transporte dentro del índice de Desempeño Logístico (IDL) internacional
	Política del PED con el que está alineado	Integración Regional Ordenada y Sustentable
	Eje del PED con el que está alienado	Eje 3. Integración Regional y Sustentable
	Objetivos del PED con los que está alienado	<p>Objetivo 3.1: Impulsar la integración regional y fortalecer el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y las alianzas intermunicipales para mejorar la calidad de vida en el Estado y la sustentabilidad.</p> <p>Objetivo 3.2: Desarrollo de un sistema de transporte público masivo eficiente y seguro que permita la interconexión regional.</p>
	Propósito del programa	<p>La inversión en infraestructura es un tema estratégico y prioritario para México porque representa el medio para generar desarrollo y crecimiento económico y es la pieza clave para incrementar la competitividad. <i>Por esta razón, y con el objeto de elevar el nivel de bienestar de la sociedad, se deben crear las condiciones necesarias que hagan posible el desarrollo integral de todas las regiones y sectores del país, a fin de que todos los mexicanos puedan desarrollar su potencial productivo conforme a las metas que se hayan propuesto.</i></p>
Población potencial	Definición	<p>Todos los Municipios del Estado</p> <p>Población Potencial = Total de Municipios en el estado – Municipios que requieren de obra pública</p>



	Unidad de medida	Personas
	Cuantificación	1,169,936 personas
Población objetivo	Definición	Aquellos municipios que por prioridad requieren de ejecución de obra pública, llámese de tipo vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento. Población Objetivo = Municipios beneficiados con obra pública.
	Unidad de medida	Personas
	Cuantificación	988,379 personas
Población atendida	Definición	La población atendida son aquellos Municipios en los que se ejecutó obra pública en alguna de sus diferentes modalidades, vial, infraestructura urbana o rural, agua potable y saneamiento
	Unidad de medida	Municipios
	Cuantificación	45 municipios
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto original (MDP)	522,478,560.00
	Presupuesto modificado (MDP)	532,039,326.94
	Presupuesto ejercido (MDP)	256,736,758.86
Cobertura geográfica	Entidades Federativas en las que opera el programa	Tlaxcala
Focalización	Unidad territorial del programa	Tlaxcala

ANEXO II. FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados por el evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.	2	Planeación: Planeación estratégica de los proyectos de obra pública a ejecutar conforme a los objetivos, prioridades y políticas
	2.1	Programación: Formulación de los Programas Anuales de Obra pública en lo general (las acciones previas-planteamiento de objetivos y metas a corto y mediano plazo-).
	2.2	Presupuestación: Presupuesto, Calendarización de las ministraciones (Físicas y financieras) y transferencia de los recursos a las dependencias.
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.	NA	No Aplica
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.	1	Recepción de la solicitudes de infraestructura física



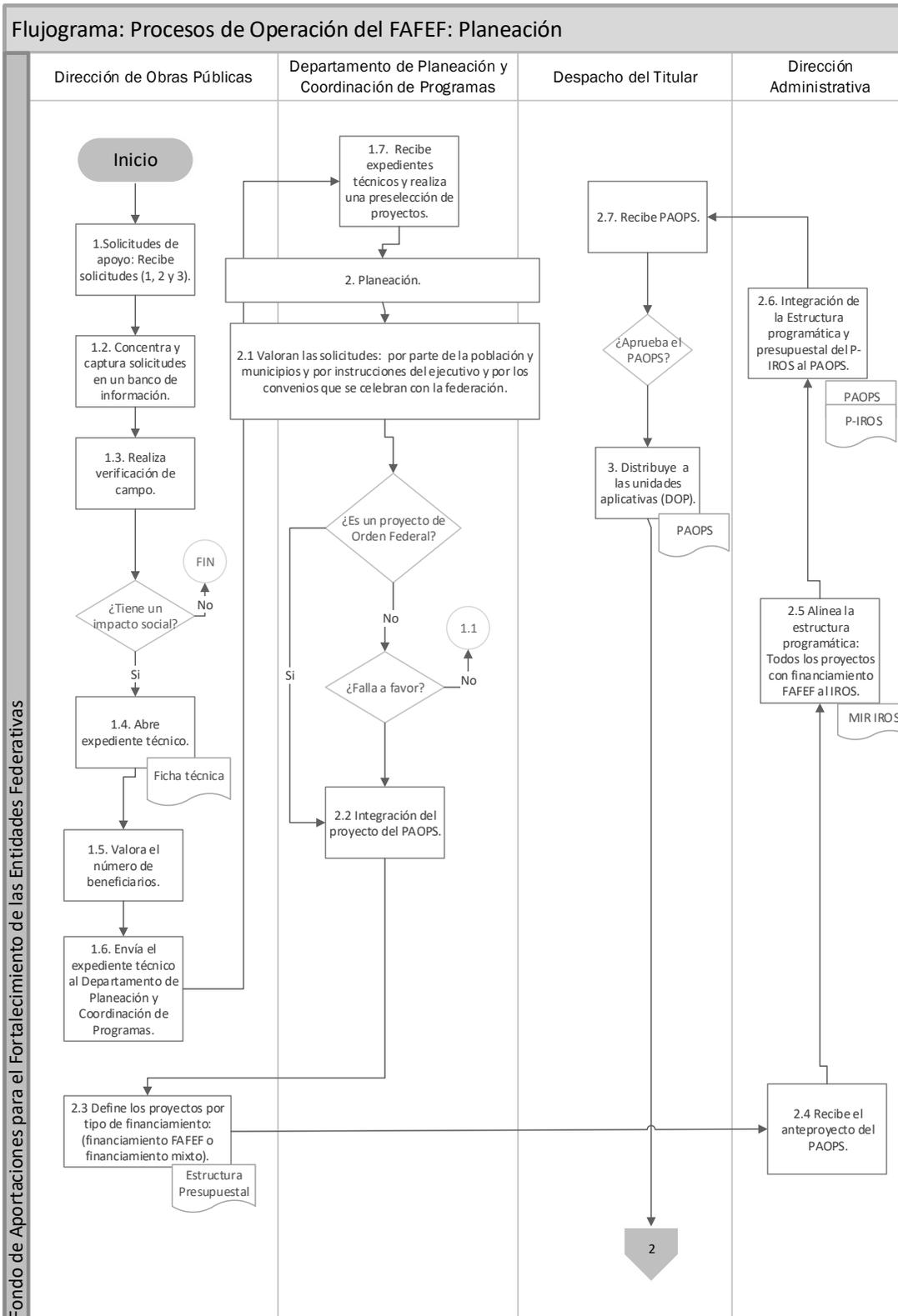
<p>Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.</p>	3	Selección de los municipios en donde se ejecutarán las obras
<p>Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.</p>	4	Expediente Técnico
	5	<p>Procedimiento de Adjudicación de obras: Proceso de contratación de obras (licitación pública, invitación o adjudicación directa)</p>
	6	Contratación de la obra
	7	Seguimiento y monitoreo de la ejecución de la obra
	8	<p>Ejecución de la obra: Desde el inicio de los trabajos de obra por la empresa constructora hasta la entrega a SECODUVI</p>
<p>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).</p>	9	Liberación de pagos
	NA	No aplica
<p>Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.</p>	10	Entrega de la obra por parte de SECODUVI a la población

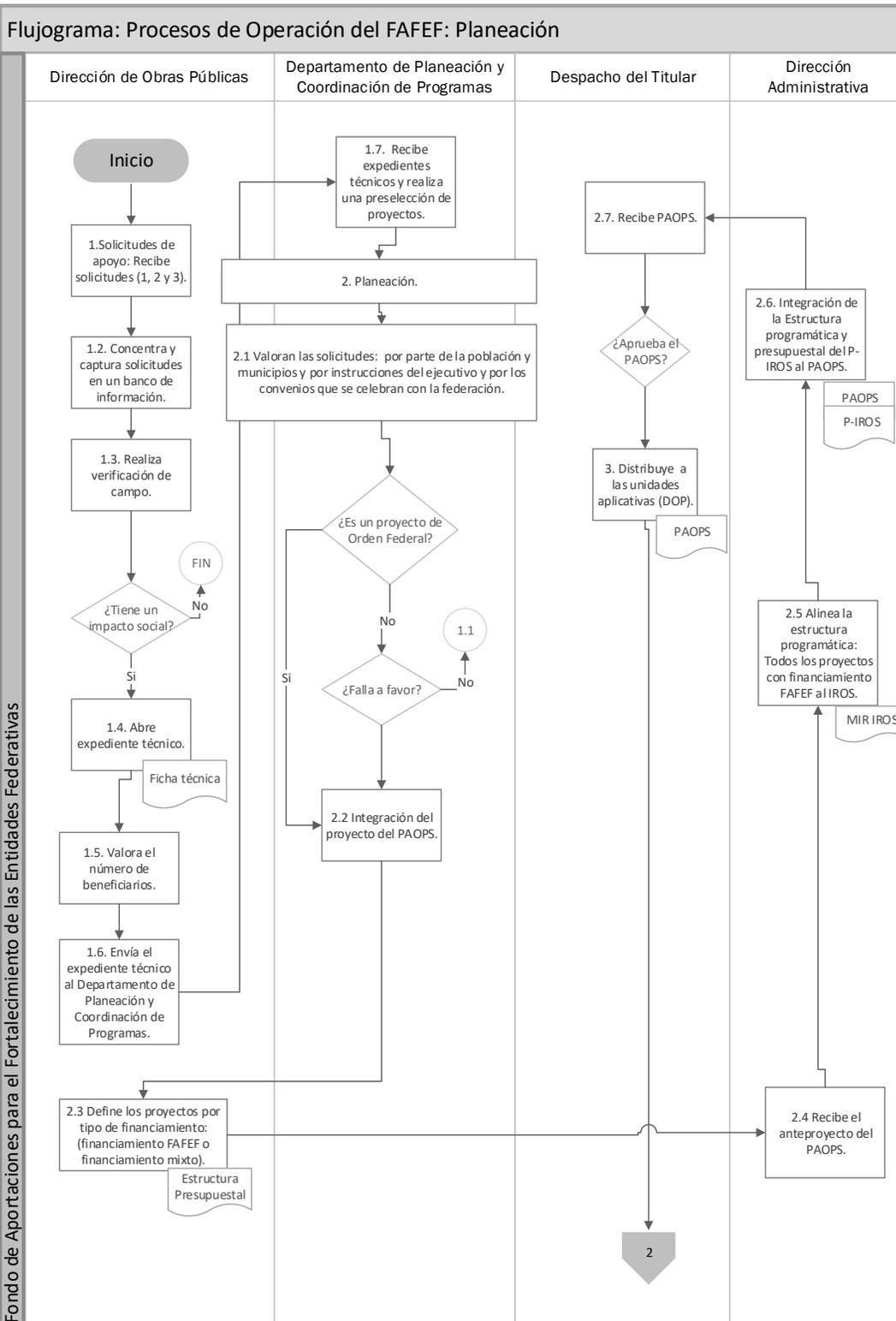


<p>Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.</p>	NDP	No se detectó proceso
<p>Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.</p>	NDP	No se detectó proceso
<p>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.</p>	11.1	<p>Rendición de cuentas: Elaboración de reportes trimestrales de avance de obra e indicadores, así como del avance financiero.</p>
	11.2	<p>Transparencia: Presentación y publicación de la información sobre el desarrollo y culminación del proyecto en el portal de la dependencia de acuerdo a la normativa y a los portales de transparencia estatal y federal.</p>
	11.3	<p>Evaluación: Proceso anual en el cual el Programa se somete a evaluación externa con la finalidad de verificar el cumplimiento de metas y objetivos establecidos.</p>
Procesos identificados por el evaluador que no coinciden con el Modelo general de procesos		
Otros procesos (nombre del proceso)	Número de secuencia	Número de secuencia



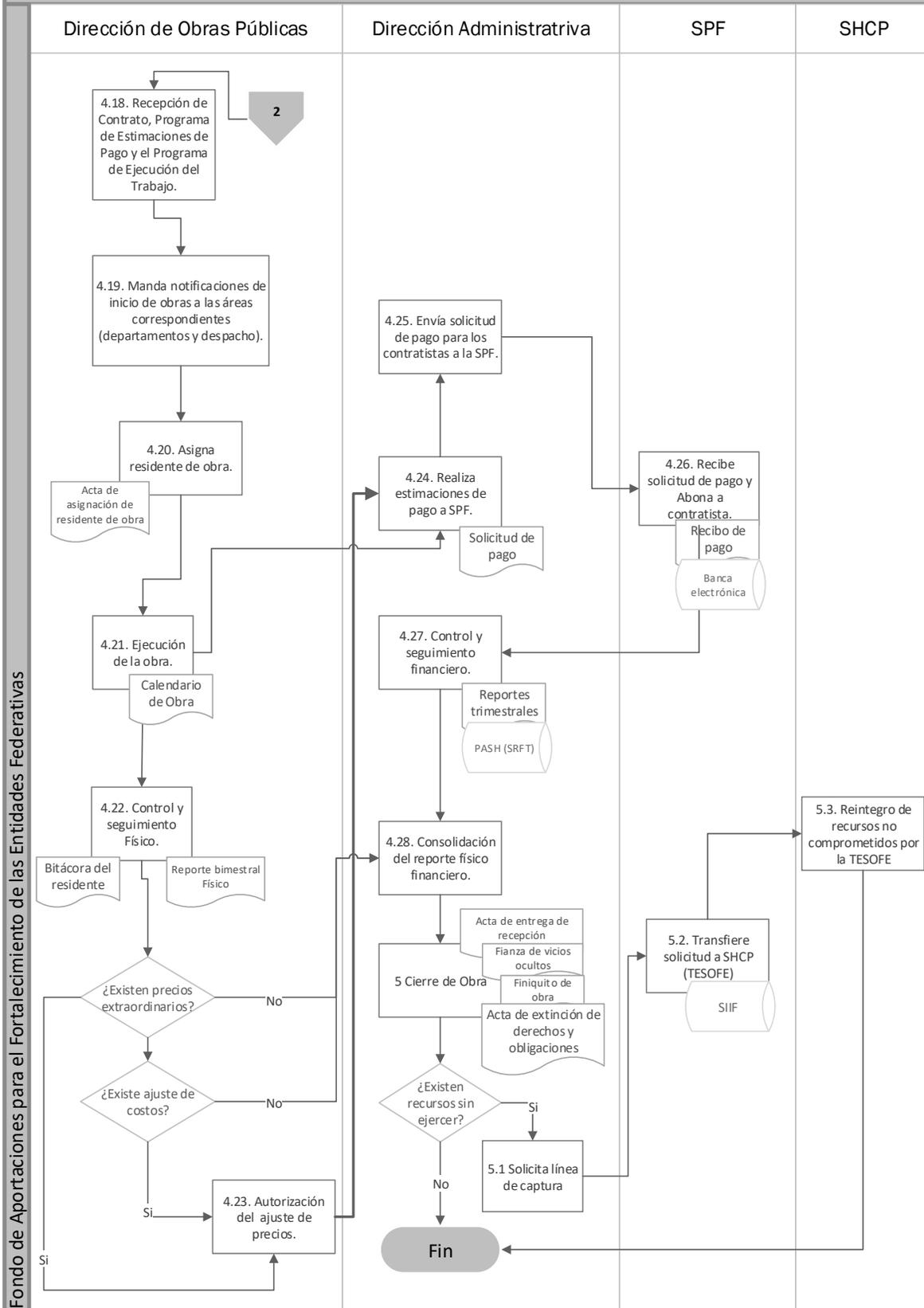
ANEXO III. FLUJOGRAMA DEL PROGRAMA







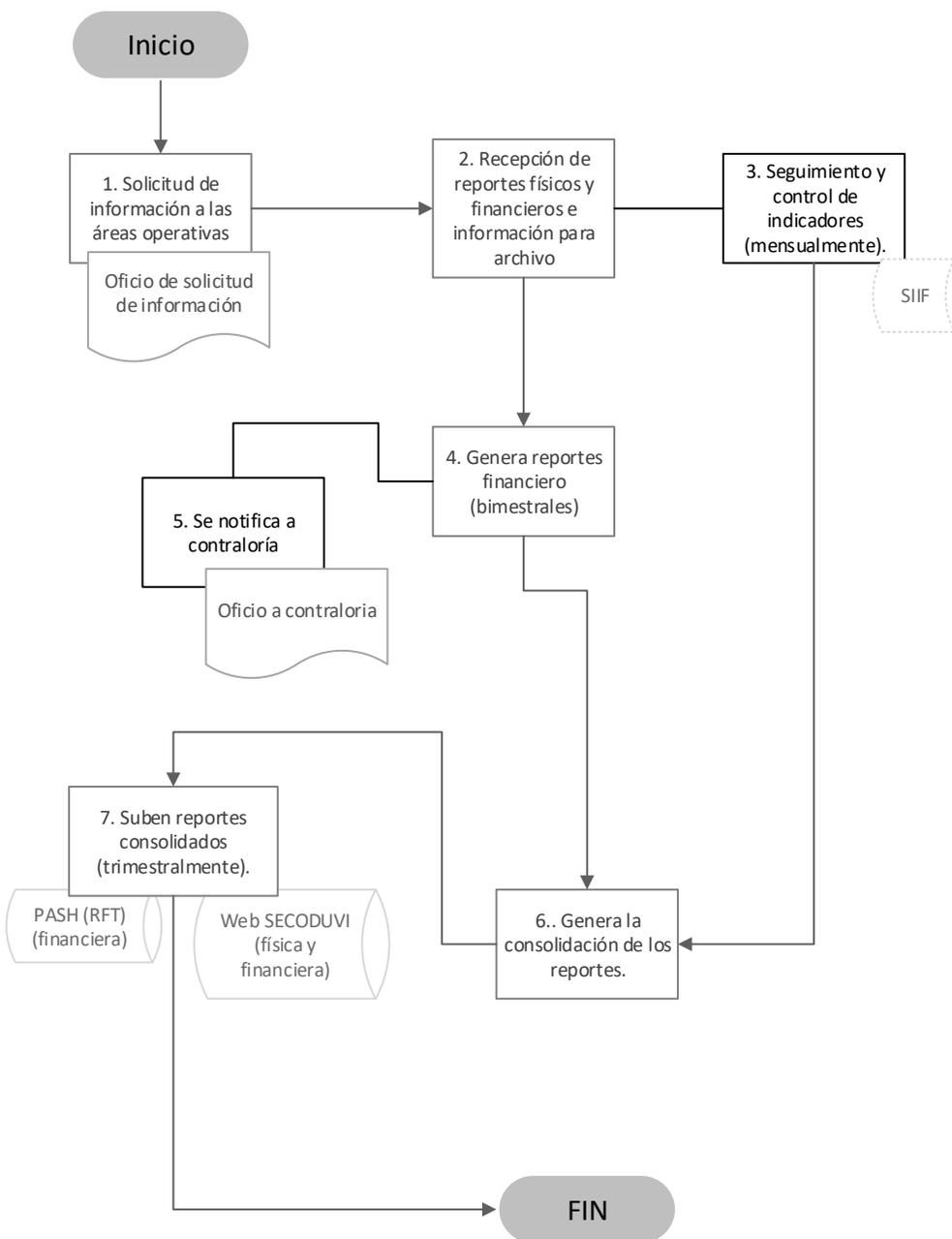
Flujograma: Procesos de Operación del FAFEF: Ejecución, control y seguimiento



Flujograma: Transparencia y Rendición de Cuentas

Proceso general del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

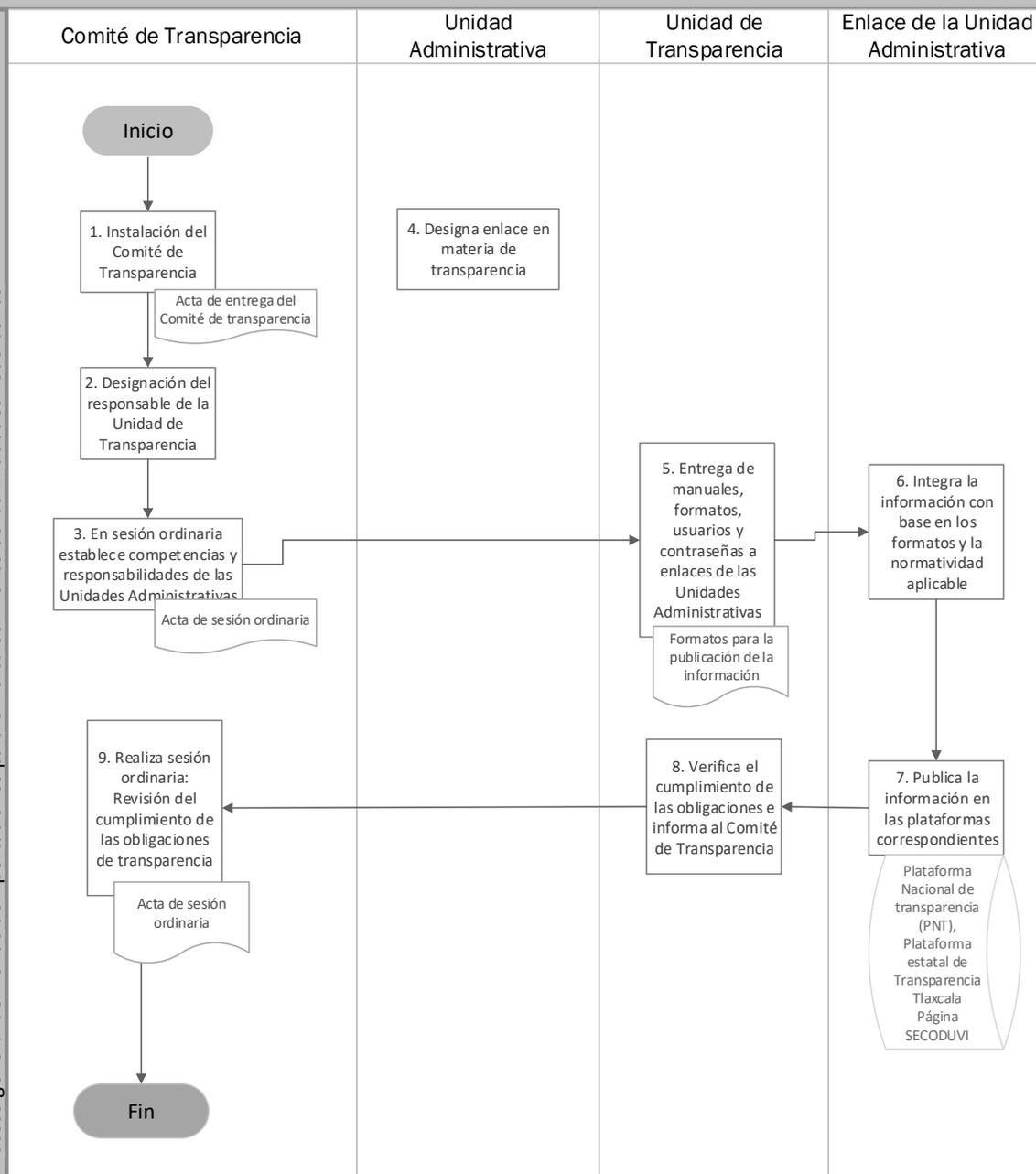
Dirección de Administración





Flujograma: Transparencia

Proceso general del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas



ANEXO IV: GRADO DE CONSOLIDACIÓN OPERATIVA DEL PROGRAMA

Criterio de valoración	Puntaje				Comentarios
	Sí	Parcial-mente	No	NA	
1) Si existen documentos que normen los procesos;		X			Existen documentos normativos que regulan el actuar de la Secretaría, sin embargo no se identificaron documentos que normen los procesos del Fondo
2) Si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados		X			No todas las áreas cuentan con procesos documentados, sin embargo todas las áreas conocen los documentos normativos.
3) Si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas la instancias ejecutoras		X			Solo la dirección de licitaciones cuenta con procesos estandarizado.
4) Si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	X				El programa cuenta con un proceso de monitoreo, seguimiento y un sistema de indicadores de gestión.
5) Si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras		X			Cuenta con procesos de revisión bimestral y trimestral, de cumplimiento metas que le permite ajustar la operación para alcanzar los resultados esperados, sin embargo no es un mecanismo para la implementación sistémica de mejoras como tal. .
Grado de consolidación operativa	Con base en el puntaje obtenido y considerando un rango de valoración de 1-5, siendo 1 el valor más bajo y 5 el valor más alto, el FAFEF obtiene una puntuación global de 3, considerado como medio.				

ANEXO V. LÍMITES, ARTICULACIÓN, INSUMOS Y RECURSOS, PRODUCTOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LOS PROCESOS DEL PROGRAMA

Proceso: Solicitud de Obras		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de solicitudes de proyectos de infraestructura.
	Fin	Apertura del expediente técnico
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Inadecuados
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	-Expediente técnico inicial. -Actualización del banco de información.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Banco de información
	Tipo de información recolectada	Cartera de proyectos
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Parcialmente adecuada, se cumple con el objetivo de actualizar el banco de información con los proyectos solicitados, pero no hay procesos documentados.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Pertinente

Proceso: Planeación		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Priorización de los proyectos
	Fin	Integración del PAOPS e IROS
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Adecuado
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	Proyecto PAOPS e IROS
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	NA
	Tipo de información recolectada	NA
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Parcialmente adecuada, ya que no existe un documento propio del Fondo que guíe su operación a lo largo del ejercicio fiscal.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Pertinente



Proceso: Aprobación del PAOPS e IROS		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de los proyectos del PAOPS e IROS.
	Fin	Envío de la información a las unidades aplicativas.
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Adecuado
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	PAOPS e IROS
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	NA
	Tipo de información recolectada	NA
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Parcialmente adecuada, ya que no existe un documento donde se exponga la operación de este proceso.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Pertinente



Proceso: Contratación		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de los expedientes técnicos de las obras a ejecutar con recurso FAFEF.
	Fin	Contratación de la empresa constructora
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Inadecuados
	Personal	Inadecuados
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	-Expedición de convocatorias e invitaciones. - Valoración de las propuestas técnicas y económicas. - Formalización de contratos. -Liberación de pagos.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Sistemas federales y estatales
	Tipo de información recolectada	NA
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Adecuada
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Si



Proceso: Ejecución		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Recepción de oficio de inicio de obra
	Fin	Entrega de obras a SECODUVI
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Inadecuados
	Personal	Inadecuados
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	-Seguimiento de obra. Reportes trimestrales. -Reportes bimestrales. -Bitácora de obra. -entrega de obra.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Sistemas federales y estatales
	Tipo de información recolectada	Metas físicas y financieras
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Parcialmente adecuada, ya que no existe un documento donde se exponga la operación de este proceso.
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Pertinente



Proceso: Cierre y entrega		
Dimensión del proceso		Actividad o actividades del proceso
Límites	Inicio	Entrega de la obra a SECODUVI
	Fin	Cierre administrativo
¿Los insumos y recursos son suficientes y adecuados?	Tiempo	Adecuado
	Personal	Inadecuados
	Recursos financieros	Adecuado
	Infraestructura	Adecuada
	Otros	
Productos	Productos del Proceso	-Acta de extinción de derechos y obligaciones.
	¿Sirven de insumo para el proceso siguiente?	Sí
Sistemas de información	Sistema(s) empleado	Sistemas federales y estatales
	Tipo de información recolectada	Metas físicas y financieras.
	¿Sirve de información para el monitoreo?	Sí
¿Es adecuada la coordinación entre actores para la ejecución del proceso?		Parcialmente adecuada, ya que no existe un documento que guíe la operación del fondo a lo largo del ejercicio fiscal
¿El proceso es pertinente para el cumplimiento de los objetivos?		Pertinente



ANEXO VI. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA NORMATIVIDAD DEL PROGRAMA

Tipo de normatividad	Dice:	Problema generado (causas y consecuencias):	Se recomienda decir:	Efecto esperado de aplicar la recomendación de cambio	Restricciones prácticas que puedan existir para su implementación
Manual de Organización	Describe las atribuciones, estructura orgánica, funciones, atribuciones y obligaciones de las Direcciones y Departamentos que conforman a la Secretaría de Obras, Desarrollo Urbano y Vivienda.	Es un manual desactualizado : La extinta Secretaría Técnica sigue apareciendo, no refleja qué Dirección o Departamento absorbió sus funciones, atribuciones y obligaciones, por lo que genera inconsistencias entre lo expuesto y la realidad operativa, poniendo en riesgo la coordinación y operación del Fondo.	Se recomienda la actualización del manual de organización, con el objetivo de redefinir y delimitar sus funciones, actualizar la descripción de los puestos del personal que labora, de tal manera que corresponda con la realidad operativa	Documentar la operatividad, dar claridad y certeza a las funciones, obligaciones y responsabilidades de cada una de las áreas involucradas .	Cambios en la política de austeridad que ponga en riesgo la estructura orgánica. Cambio de gobierno que pueda generar incertidumbre en la estructura orgánica de la dependencia.



ANEXO VII. ANÁLISIS FODA DEL PROGRAMA

FODA	
Fortalezas:	Debilidades:
<ul style="list-style-type: none"> • Información de calidad y con un alto nivel de desagregación <p>La SECODUVI genera y sistematiza información de calidad y con un adecuado nivel de desagregación, lo que permite dar seguimiento tanto al ejercicio de los recursos como a la ejecución física de la obra.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuado manejo de los procesos al interior de las las unidades administrativas <p>Las Dirección de Obras Públicas, la Dirección Administrativa y la Dirección de Licitaciones y Precios Unitarios, se encontró un adecuado conocimiento y manejo de sus procesos a nivel unidad administrativa, lo que se traduce en una correcta aplicación de sus funciones contribuyendo así al logro de los resultados del Fondo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Dirección de Licitaciones y Precios Unitarios es el área con mayor claridad y sistematización formal de sus procesos y procedimientos. <p>Ejecuta sus funciones en conformidad a lo establecido en el manual de Organización y la Ley de obra Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, la claridad de sus procesos permite una correcta ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo constante de los proyectos en ejecución <p>Monitoreo físico y presupuestal constante de las obras en ejecución a través de medios físicos y electrónicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Fondo no cuenta con un diagnostico <p>No cuenta con un diagnostico que permita conocer los objetivos de intervención del programa a nivel estatal, el tipo de intervención y sus etapas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta una Matriz de Indicadores para Resultados estatal que plasme los objetivos y el propósito del Fondo <p>Falta una MIR que plasme la lógica causal del Fondo, el Fin y el Propósito que se persiguen a nivel estatal, y así mismo los componentes y actividades que permitan su logro, con sus respectivos indicadores estratégicos y de gestión que ayuden a medir el desempeño del FAFEF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carece de criterios y requisitos de solicitud de infraestructura <p>La SECODUVI carece de un mecanismo sistémico y claro para la recepción de solicitudes que dé certeza de que todas las necesidades de la población son atendidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carece de un proceso claro sistematizado y transparente para la selección de proyectos de infraestructura <p>Falta de un proceso de selección de proyectos basado en una metodología o un método, que establezca criterios de priorización y elegibilidad.</p>



- Sistema de control y seguimiento programático y presupuestal

SECODUVI también cuenta con un adecuado sistema de control y seguimiento programático y presupuestal con ayuda de las plataformas SIIF y SFRT, con una periodicidad mensual y trimestralmente respectivamente.

- Buena articulación entre las áreas ejecutoras del Fondo

Existe buena articulación entre las diferentes áreas involucradas en la operación del Fondo gracias a la comunicación eficiente al interior de la dependencia.

- Personal proactivo y con iniciativa en pro de la implementación y el buen funcionamiento del Fondo.

A pesar de la falta recursos humanos para el desarrollo del actividades de alta demanda, se muestra un personal proactivo y con iniciativa en pro de la implementación y el buen funcionamiento.

- Alta flexibilidad para la gestión de los recursos

El FAFEF al ser un recurso de libre disposición permite que pueda utilizarse como financiamiento estatal o federal, esta flexibilidad para la gestión de los recursos, permiten financiar proyectos prioritarios que de otra forma no podrían materializarse.

- Mide el beneficio social esperado de todas las solicitudes de obra que llegan a SECODUVI

La DOP unidad administrativa responsable de la recepción de

- No se tiene definido un manual de procedimientos del Fondo

No se tiene un manual de procesos del Fondo, ni mapas y diagramas de flujo que señalen las interacciones de los procesos y procedimientos, así como las responsabilidades de las unidades responsables de la operación.

- Fomentar la cultura de la evaluación entre los servidores públicos

Durante el trabajo de campo se observó que existe cierta resistencia a las evaluaciones externas en algunos departamentos.

- Falta Introducir al proceso de transparencia y rendición de cuentas el subproceso validación de la información del artículo 63 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de Tlaxcala

Se identificó que dentro del proceso de transparencia y rendición de cuentas, la información que se carga a las plataformas estatales como federales, no cuentan con un filtro de validación por parte de la Unidad de Transparencia.

- El Fondo carece de un proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos y el proceso de contraloría social y satisfacción de beneficiarios

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, como el de contraloría social no se lleva a cabo, sin embargo, se pueden realizar acciones e implementar mecanismos que



<p>solicitudes de infraestructura, atiende por igual a todas las solicitudes de infraestructura u obra que se presenta en sus oficinas, les da apertura de expediente técnico y procede a revisar y validar el impacto social, lo que proporciona información actualizada y pertinente para la toma de decisiones.</p>	<p>comprueben el buen funcionamiento de las obras y la satisfacción de los usuarios.</p>
<p>Oportunidades:</p>	<p>Amenazas:</p>
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la usabilidad de la plataforma de SECODUVI <p>SECODUVI puede aprovechar la plataforma existente para mejorar la presentación de información (comunicación conceptos, enfoques y resultados) en materia de transparencia y rendición de cuentas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Actualización y aprobación del Manual de Organización de la SECODUVI y su estructura orgánica <p>El Manual de Organización como el organigrama se encuentran desactualizados, ya que la SECODUVI ha sufrido cambios en su estructura orgánica en y ha desaparecido la Secretaría Técnica.</p> <p>Actualizar el manual de organización le permitirá desarrollar sus actividades de manera eficiente de acuerdo a las funciones que tienen asignadas. Dando claridad y certeza a las obligaciones y responsabilidades de cada una de las áreas. La actualización y aprobación del manual depende de la Contraloría del Estado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> No cuenta con lineamientos que aporten certidumbre a su operación <p>El margen de operación del Fondo es tan amplio como lo dicta el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde los recursos pueden ser destinados a nueve conceptos¹⁴.</p> <p>Debido a ello, no se cuenta con lineamientos generales que aporten certidumbre a su operación, lo que hace poco certero el destino de los recursos y de los objetivos, restando seguridad a la planeación en el mediano y largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las ministraciones podrían comprometer la operación del fondo <p>Conviene revisar la efectividad de las ministraciones mensuales, ya que dificultan y genera un cuello de botella para la ejecución de la obra. Se identificó que se requiere por lo menos cinco depósitos, para tener recursos suficientes y poder dar inicio a las obras, esto genera tres desventajas: primero que se reduce el</p>

¹⁴ 1) inversión en infraestructura física, 2) saneamiento financiero, 3) saneamiento en pensiones, 4) modernización de los registros públicos, comerciales y catastros, 5) modernización de sistemas de recaudación locales, 6) investigación científica y desarrollo tecnológico, 7) sistemas de protección civil, 8) apoyo a la educación pública y 9) proyectos de infraestructura con aportación pública y privada



- Creación de una Dirección de Planeación

Todas las Unidades Administrativas entrevistadas reconocieron la falta de una dirección de planeación que coadyuve a la planeación estratégica del programa operativo anual así como de los programas y fondos federales que lleva la dependencia.

tiempo de ejecución de la obra, segundo que se inicia obras en los meses de mayo y junio, época de lluvias lo cual afecta los trabajos de obra y, tercero que se incrementen los costos.

- Declaración de licitación de obra desierta

Las licitaciones desiertas pueden comprometer la ejecución de la obra ya aprobada.

- Condiciones meteorológicas y de terreno que impactan negativamente la ejecución de la obra.

Las condiciones meteorológicas desfavorables, genera retrasos, impactando negativamente los tiempos establecidos, aumenta los costos programados provocando un ajuste de precios o creando precios extraordinarios.

- Cambios en la política pública que ponga en riesgo la existencia del FAFEF.

Los cambios en la administración pública como las políticas de austeridad pueden poner en riesgo el presupuesto destinado a los fondos e inclusive la extinción de programas federales.

ANEXO VIII. RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA

A) Consolidación

Proceso	Situación actual (hallazgo o problema detectado)	Recomendación	Principales responsables de la implementación	Recursos e insumos necesarios para su implementación	Breve análisis de viabilidad de la implementación	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (Alto, Medio, o Bajo)*
Planeación	Mecanismos informales de planeación	Formalizar los mecanismos de planeación	Dirección de Obras Públicas y Departamento de Planeación y Seguimiento de Programas y Despacho del Titular	Material es y Humanos	Viabilidad alta, gracias a la experiencia del personal operativo y administrativo	Orientar la organización del Fondo a lo largo del año, que permita la estimación de proyectos estratégicos a atender y que coadyuve al logro de sus objetivos	Instrumento de Planeación	Alto
Solicitud de Apoyos	No cuenta con mecanismos estandarizados y sistematizados para recibir y atender solicitudes de obra	Establecer mecanismos para la recepción de solicitudes de infraestructura, los cuales deben ser claros, accesibles y divulgados.	Dirección de Obras Públicas	Material es y Humanos	Viabilidad alta. Informalmente los operadores han desarrollado herramientas, que ha permitido la operación de este proceso, gracias a la experiencia.	Mejorar la accesibilidad a los apoyos en infraestructura, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas	Manual de operación	Alto
Selección de proyectos	Mecanismos informales para la selección	Metodología o un método, que establezca	Departamento de Planeación y	Material es y Humanos	Viabilidad alta. Informalmente los operadores	Mejorar y formaliza la Planeación, así como transparen	Manual de operación	Alto



	de proyectos	criterios de priorización y elegibilidad	Seguimiento de Programas y Despacho del Titular		han desarrollado herramientas, que ha permitido la operación de este proceso, gracias a la experiencia.	cia y rendición de cuentas		
--	--------------	--	---	--	---	----------------------------	--	--

*El nivel de priorización Alto, Medio o Bajo, se estimará considerando la mejora en la operación del programa, la viabilidad de la implementación de la recomendación, así como el efecto potencial que esto pueda tener el alcance del objetivo del programa.

ANEXO IX. SISTEMA DE MONITOREO E INDICADORES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

La Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda genera reportes trimestrales sobre el indicador de gestión a nivel de actividad: “Aplicación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, en los destinos de gasto establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.” correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2018, con el que da cumplimiento a los requerimientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT).

Figura XX

INDICADORES 2018										
Entidad Federativa:		Tlaxcala								
Dependencia Ejecutora:		Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda								
Trimestre a reportar:		4TO trimestre de 2018								
INDICADOR	NIVEL	TIPO DE INDICADOR	MÉTODO DE CÁLCULO	META PROGRAMADA			META ALCANZADA			JUSTIFICACION DE VARIACIONES
				META (N)	NUMERADOR	DENOMINADOR	META (N)	NUMERADOR	DENOMINADOR	
Porcentaje de Avance en las Metas	Actividad	Gestión Eficaz	$\left\{ \sum_{i=1}^n \left(\frac{\text{recursos ejercidos por cada programa, obra o acción}}{\text{total de recursos ejercidos del fondo}} \right) \cdot \left(\frac{\text{avance de las metas porcentuales de } i}{\text{metas programadas porcentuales de } i} \right) \right\} \cdot 100$ <p>i: programa, obra o acción n: enesimo programa, obra o acción los montos y porcentajes correspondiente a las variables son acumulados al periodo que se reporta</p>	98.99%	98.99	100.00	1.01%	1.00	98.98	AVANCE CORRESPONDIENTE AL CUARTO TRIMESTRE 2018.

FAFEE	
Indicador de Componentes	
Indicador de Actividad 2	
Porcentaje de Avance en las Metas	
Avance % de las Metas de i	Metas % Programadas de i
	recursos ejercidos por cada programa, obra o acción
	5 31,995,850.31
	/
	total de recursos ejercidos del fondo
	5 32,039,326.94
	*
$\left\{ \sum_{i=1}^n \left(\frac{\text{recursos ejercidos por cada programa, obra o acción}}{\text{total de recursos ejercidos del fondo}} \right) \cdot \left(\frac{\text{avance de las metas porcentuales de } i}{\text{metas programadas porcentuales de } i} \right) \right\} \cdot 100$	avance de las metas porcentuales de i
	98.99
	/
i: programa, obra o acción	metas programadas porcentuales de i
n: enesimo programa, obra o acción	100.00
los montos y porcentajes correspondiente a las variables son acumulados al periodo que se reporta	=
	98.98%

Fuente: Reportes Trimestrales de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, SECODUVI.



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 entrevista (minutos)
Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	14 de marzo de 2019	Alena Juárez González	Titular de la Secretaría	Guía de preguntas	00:22:53
Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	14 de marzo de 2019	Alena Juárez González	Enlace de la Dirección Administrativa	Guía de preguntas	00:55:20
Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	14 de marzo de 2019	Alena Juárez González	Director de Licitaciones, Contratos y Precios Unitarios	Guía de preguntas	00:31:02
Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	23 de marzo de 2019	Alena Juárez González	Director de Obras Públicas	Guía de preguntas	1:19:00
Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	25 de abril de 2019	Alena Juárez González	Departamento de Planeación y Coordinación de Programas:	Guía de preguntas	0:22:08
Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	25 de abril de 2019	Alena Juárez González	Departamento de Precios Unitarios y Ajuste de Costos	Guía de preguntas	0:48:33

Secretaría de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Vivienda	Tlaxcala, Tlaxcala.	25 de abril de 2019	Alena Juárez González	Obra: Ddepartame nto de Infraestructur a vial	Guía de preguntas	00:51:31
--	------------------------	---------------------------	-----------------------------	---	----------------------	----------

Evidencia fotográfica: Visita al Complejo Vial Metropolitano Tlaxcala





ANEXO XI. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA



Guía de Preguntas

Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda

SECODUVI

Datos Generales

Nombre:

Puesto:

Coordinación:

Dependencia:

Tiempo en el puesto:

Proceso general:

1. Podría describir el proceso que se sigue el fondo desde la planeación estratégica de las obras públicas hasta la entrega de las mismas a la población.
2. ¿Sabe cuáles son las metas y los objetivos del FAFEF establecidos en 2018?
3. ¿Sabe si se cumplieron esas metas y objetivos. (MIR-INDICADORES)?
4. ¿El Fondo cuenta con una MIR propia del Fondo y no compartida con otros programas o fondos?
 - a. ¿De ser así como se alinea el propósito y los componentes al PED?
 - b. ¿Cual es la contribución del FAFEM con los Objetivo NACIONALES /los objetivos estratégicos (Nivel FIN-Propósito)?
5. ¿Existe una metodología o un documento institucional donde se identifique, mida, caracterice y cuantifique a la población Potencial, Población Objetivo, Población beneficiaria?
 - a. De ser así ¿cuáles son?
6. ¿Se recolecta regularmente información oportuna y veraz que permita monitorear el desempeño del FAFEF y sus procesos? (debería ser la MIR)?.
7. ¿Existe congruencia entre el Manual de Organización con las acciones que se realizan con los recursos?
8. ¿Existen lineamiento (INTERNOS) claros y suficientes para vigilar que las aportaciones del FAFEM se destinen a los mandatos establecidos por la LCF?
9. ¿Se cuentan con mecanismos para la implementación sistémica de mejoras en la gestión?




Blvd. Esteban de Antuñano # 2702, Ciudad de Puebla, C.P. 72160. • 01 800-286-84-64 - (222) 409-05-81

Planeación

1 Elaboración del plan estratégico

1. -¿Cuál es el Fin y el Propósito que persigue SECODUVI a través del Fondo?
 - a. ¿La planeación estratégica es el resultado de un ejercicio institucionalizado que involucra a los actores clave de la gestión del Fondo?
 - Fechas en las que se realiza,
 - Responsables (áreas) de la elaboración del plan, difusión y acceso a dichos documentos,
 - Período de tiempo para realizar la planeación anual del FAFEF,
 - Todas las áreas que participan en la gestión del FAFEF.

1.2 Planeación y cumplimiento de Objetivos

1. ¿Existe un documento resultado de la planeación estratégica? ¿Es claro, difundido y accesible? ¿En qué medida es utilizado para guiar la operación del programa?
2. ¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del FAFEF?
3. ¿La planeación establece Indicadores para medir los avances en las metas establecidas? ¿Las metas son factibles pero están orientadas a impulsar el desempeño?
4. ¿El financiamiento es adecuado (en cantidad y tiempo de entrega)? Para cumplir con los objetivos propios del FAFEF
5. ¿Cuál es el Fin y el Propósito o en su defecto objetivo general y específicos del FAFEF a nivel estatal que se pretende alcanzar con el financiamiento otorgado?
6. ¿Cómo es el proceso de vinculación de la planeación con el logro del fin y el propósito del programa?
 - a. ¿Cómo se vincula la planeación con el cumplimiento de los componentes del Fondo?
 - b. ¿Cómo se usa la planeación a lo largo del año?

1.3 Cuellos de botella y buenas prácticas

1. ¿Han adecuado la normativa federal al proceso de planeación para el logro de los de los objetivos del fondo?
2. ¿ha identificado buenas prácticas en el proceso?
3. ¿Cómo cree usted que se pueda mejorar la realización del proceso?

1.4 Insumos y productos del Proceso

1. ¿Cuáles son los Insumos que requiere para la planeación estratégica, quienes los otorgan
2. ¿Cuál es el producto que se obtiene de esa planeación estratégica?
3. ¿Existen dificultades en la coordinación entre las áreas (u otras dependencias) para llevar a cabo el proceso en tiempo y forma?



2 Programación

1. ¿Existe un documento para la programación del fondo (Programa Anual de Obra Pública)?
2. ¿Cómo se establecen los objetivos y metas del fondo a nivel estado /SECODUVI?

3 Presupuestación

1. ¿Tienen un documento para la presupuestación del fondo propio de SECODUVI?
2. ¿Cuál es el proceso administrativo, que de acuerdo con las normativas y reglamentos de la SECODUVI, utilizan para la ejecución y control de los recursos del FAFEF?
3. ¿Podría describirme el proceso para la calendarización de las ministraciones físicas y financieras?
4. ¿Podría describirme el proceso de las transferencia de los recursos?

Difusión

1. ¿Existe alguna estrategia para la difusión del fondo para llegar a la población objetivo?

Solicitud de apoyos

1. ¿Existe un proceso claro, imparcial y explícito por medio del cual pueden solicitarse obras de infraestructura? ¿Cuántos tipos de solicitudes existen?
2. ¿Los requisitos para solicitar el apoyo se presentan de manera clara y completa?
3. ¿Los puntos de recepción de solicitudes son accesibles y suficientes?
4. ¿Existen mecanismos estandarizados para recibir y revisar la documentación entregada, así como registrar y dar trámite a las solicitudes?, ¿son adecuados estos mecanismos?
5. ¿Cuántos tipos de solicitudes y solicitantes existen?

Selección de beneficiarios

1. ¿Existe una metodología o método para la selección de proyectos? ¿La metodología utilizada cuenta con criterios de selección y elegibilidad claros, estandarizados y sistematizados?
2. ¿Cuál es el periodo de tiempo para esta selección?
3. ¿Cuáles son los insumos que se requieren para realizar esta selección?
4. ¿La selección de proyectos es un proceso transparente e imparcial? ¿El resultado de la selección es público?
5. ¿Cuál es la forma en la que se recibe la información para hacer la selección (estructura de la información)? ¿Usted tiene alguna sugerencia para realizar cambios en el procesos de selección de proyectos?
6. ¿Existe una normativa y mecanismos claros y sistematizados para que este proceso permita el logro de los objetivos?
7. ¿Existen buenas prácticas en este proceso?
8. ¿Existen dificultades en la coordinación entre las áreas (u otras entidades) para llevar a cabo el proceso en tiempo y forma?





Producción de bienes o servicios

1. ¿Cuál es el proceso desde la contratación de obra hasta la entrega a la población?
2. ¿Existe un proceso estandarizado para la contratación de obras (podría describirlo)?
3. ¿Este proceso se encuentra documentado?
4. ¿Cuál es el área o las áreas encargadas de hacer el seguimiento de la obra (desde la licitación, contratación, seguimiento de la ejecución, y entrega a SECODUVI y a la Población)?

Entrega de apoyos

1. ¿Existen mecanismos estandarizados para la entrega de obras por parte de la SECODUVI a la población? Describa brevemente.

Evaluación y monitoreo

1. ¿Cuentan con un mecanismo de rendición de cuentas?
2. ¿Cuál es el área responsable de llevarlo a cabo?
3. ¿El FONDO cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas?
4. ¿Existen publicaciones que informen sobre el desarrollo y finalización del proyecto de acceso público?
5. ¿Existe algún mecanismo de transparencia en conformidad con la normativa para el proyecto?
6. ¿Una vez cubiertos los ASM, se les da seguimiento al cumplimiento de estos?



ANEXO XII. FICHA TÉCNICA CON LOS DATOS GENERALES DE LA INSTANCIA EVALUADORA Y EL COSTO DE LA EVALUACIÓN

- Nombre de la instancia evaluadora: IEXE Universidad
- Nombre del coordinador de la evaluación: Alena Juárez González
- Nombres de los principales colaboradores: Diana Elizabeth Ortiz Peralta e 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

- Auditoría Superior de la Federación. (2018). APORTACIONES FEDERALES RAMO GENERAL Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Ciudad de México.
- CEPAL. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2014). Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico : revisión. *Recursos naturales e infraestructura*(75).
- DOF. (2014). *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342547&fecha=29/04/2014
- Glasser, B., & Strauss, A. (1969). The discovery of grounded theory strategies for qualitative research. Aldine publishing company.
- INFOTEC. (2017). Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública. México, México: CONACYT.
- Núñez, E. (2013). FAIS y FAFEF como Garantía o Fuente de Pago de Obligaciones Financieras. *Federalismo Hacendario*, 42-54.
- Oficialía Mayor. (2015). lineamientos para la elaboración y actualización de Manuales de Organización. México.
- SECODUVI. (2018). Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida 2018.
- SHCP. (s.f.). Guía para la Optimización Estandarización y Mejora Continua de Procesos. México.

Evaluación de Procesos
Ejercicio Fiscal 2018

**Fondo de Aportaciones para
el Fortalecimiento de las
Entidades Federativas**

