

SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO
DEL ESTADO DE TLAXCALA

PROGRAMA ANUAL DE EVALUACIÓN 2023

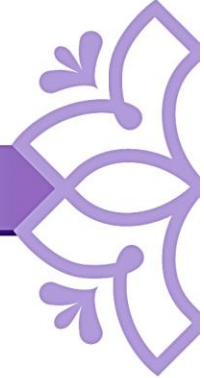
EVALUACIÓN ESPECÍFICA
DE DESEMPEÑO PARA EL

**FIDEICOMISO PARA
LA INFRAESTRUCTURA
EN LOS ESTADOS**

(FIES) | 2022

Resumen Ejecutivo





Gobierno del Estado de Tlaxcala
Coordinación General de Planeación e Inversión (CGPI)
Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño

Secretaría de Infraestructura (SI) del Gobierno del Estado de Tlaxcala
Dirección de Obras Públicas
Departamento de Planeación y Finanzas

Servicio de consultoría:

Evaluación Específica de Desempeño para Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES) para la Secretaría de Infraestructura (SI)

Ejercicio fiscal 2022

Instancia Evaluadora Externa:

AxysPrime S.C.

Innovación que genera valor

Glorhya Horsfieldi Romero Solares

Líder de proyecto

Lucrecia Montserrat León Amador

Especialista de evaluación

Luis Manuel Mora del Carmen

Analista de evaluación

Miguel Bañuelos Martínez

Analista de evaluación

Revisó y aprobó por parte de la Coordinación General de Planeación e Inversión del Gobierno del Estado de Tlaxcala:

Rodrigo Cerda Cornejo

Encargado de la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño

Diana Quechol Cadena

Jefa de Departamento de la Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño

Revisó y aprobó por parte de la Secretaría de Infraestructura (SI) del Gobierno del Estado de Tlaxcala:

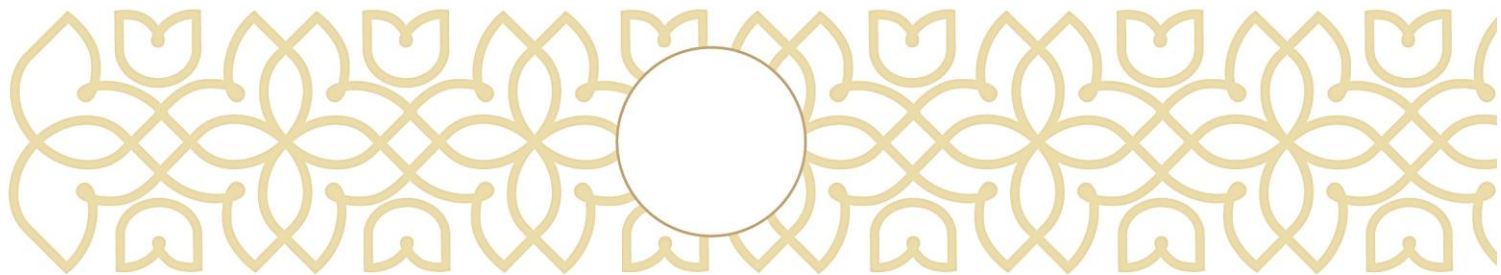
Arq. Alfonso Sánchez García

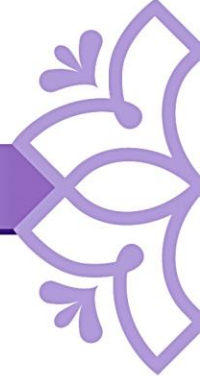
Secretario de Infraestructura del Gobierno del Estado de Tlaxcala

C. Ricardo Pérez Angelino

Jefe del Departamento de Planeación y Finanzas de la Secretaría de Infraestructura y Enlace Institucional de Evaluación del FIES

Versión digital. Tlaxcala, México. Septiembre de 2023.





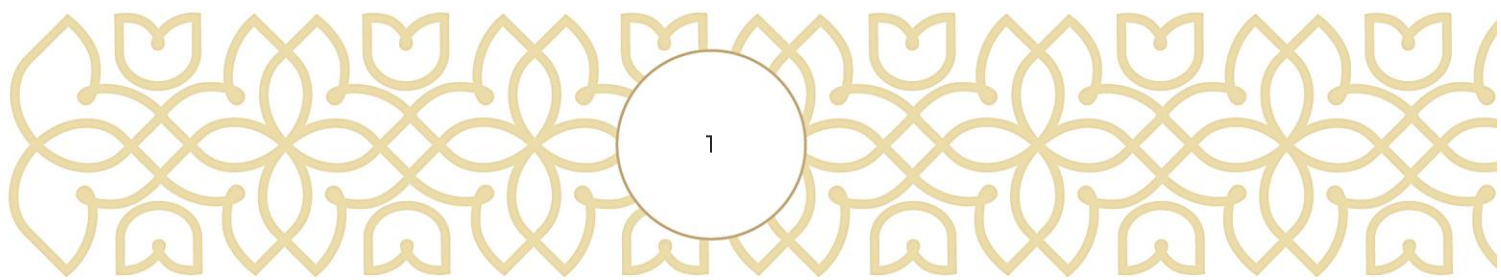
RESUMEN EJECUTIVO

El “Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES)” fue creado en el año 2003 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomitente, con la aceptación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) como fiduciario, constituyendo un instrumento de inversión y administración de origen federal destinado a apoyar el desarrollo de la infraestructura estatal, mediante programas y proyectos de inversión o equipamiento, cuya fuente de financiamiento corresponde al monto total de los *“... ingresos excedentes del petróleo, recursos que se entregan a las entidades federativas beneficiarias conforme a la estructura porcentual que deriva de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente”* (Lineamientos FIES, 2022, numeral 1).

Bajo este contexto y de conformidad con el “CONVENIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE EJECUTARÁN CON CARGO AL FIDEICOMISO PÚBLICO DE INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DENOMINADO FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS”, el cual fue celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por la titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) y el Gobierno del Estado de Tlaxcala, representado por el titular de la Secretaría de Finanzas, así como firmado el 10 de noviembre de 2022; dicha entidad fue beneficiada con recursos del FIES.

Es relevante mencionar que, el numeral 2 del apartado “Antecedentes” del Convenio antes referido, señala que:

2. De conformidad con el numeral 11 de los LINEAMIENTOS, mediante el oficio número 307-A-0356, la UPCP comunicó a la ENTIDAD FEDERATIVA el monto que le corresponde con cargo a los recursos del FIDEICOMISO a cuenta del monto anual de los ingresos excedentes referidos en el antecedente 1, conforme a la estructura porcentual que se derivó de la Distribución del Fondo General de Participaciones por entidad federativa reportado en la Cuenta Pública 2020, de acuerdo con los porcentajes establecidos para el trimestre correspondiente en el artículo 12, sexto párrafo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y con base en la información presentada en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes al cuarto trimestre de 2021.



Asimismo, en el numeral 5 del mismo apartado, se estableció lo siguiente:

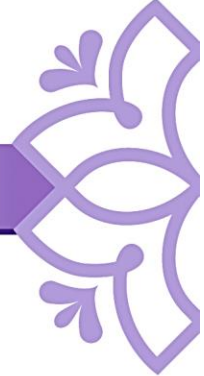
5. Conforme a lo establecido en el numeral 16, segundo párrafo de los LINEAMIENTOS, a través del oficio número SF/239/2022 la ENTIDAD FEDERATIVA, por conducto de la persona servidora pública autorizada en términos del numeral 12, inciso a) de los LINEAMIENTOS, remitió a la UPCP la solicitud de recursos con cargo al patrimonio del FIDEICOMISO anexando el proyecto del calendario de ejecución del PROYECTO de INVERSIÓN que cumplió con los requisitos establecidos en los LINEAMIENTOS.

En este caso, el Proyecto de Inversión en comento, correspondió al folio 12897915. Rehabilitación de la carretera Atltzayanca – Concepción Hidalgo (Cadenamiento del Km. 0+000 A 4+500), en el municipio de Atltzayanca en el Estado de Tlaxcala; para el cual, de conformidad con el Anexo Único del Convenio en mención, fue autorizado un monto de \$10,175,155.00 pesos, con un calendario de ejecución que consideró 6 meses.

Tomando en cuenta lo antes expuesto, se identificó que los recursos del FIES fueron operados mediante el “Proyecto Bolsa 456/CO” y destinados al proyecto antes referido, el cual estuvo a cargo de la Secretaría de Infraestructura (SI) del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Cabe señalar que, tal como se estableció en la CLÁUSULA TERCERA del CONTRATO No. SI/FIES/173/22, firmado el 15 de diciembre de 2022, mediante el cual se formalizó la contratación de la obra antes mencionada:

EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar LA OBRA objeto de este contrato y sus anexos en un plazo máximo de 180 (ciento ochenta) días naturales, con fecha de inicio el día 16 de diciembre de 2022 y conclusión el día 13 de junio de 2023, de conformidad con el presente contrato, sus anexos y programa general correspondiente, que se integran firmados por las partes al presente instrumento jurídico.

Por lo anterior, debe considerarse que, en el marco del “CONVENIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE EJECUTARÁN CON CARGO AL FIDEICOMISO PÚBLICO DE INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DENOMINADO FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS” firmado el 10 de noviembre de 2022, debe considerarse que los recursos del FIES a los que se hace referencia en el presente documento, corresponden al Cuarto Trimestre de 2021 de acuerdo con el Oficio Núm. 307-A-0356 de la SHCP, su ministración a la SI se realizó el 30 de noviembre de 2022 según el Oficio Núm. DCGCH/1856/2022 de fecha 01 de diciembre de 2022 y estos fueron ejercidos por dicha Dependencia específicamente del 16 de diciembre de 2022 al 13 de junio de 2023, fecha



en la que se concluyó la obra contratada, de acuerdo con la Cláusula Tercera del Contrato No. SI/FIES/173/22.

En virtud de lo anterior y tomando en cuenta que los recursos por concepto del FIES que son transferidos a las entidades federativas no pierden el carácter federal, estos deben sujetarse a las disposiciones normativas en materia de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia aplicables, motivo por el cual, se llevó a cabo la presente “Evaluación Específica de Desempeño (EED) del FIES”, ejercicio que cabe mencionar, se realizó en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño del Estado de Tlaxcala (SED) con el objetivo de analizar, valorar y evaluar su desempeño, así como identificar hallazgos y recomendaciones que permitan al Gobierno del Estado, a través de la Instancia Ejecutora, incrementar su capacidad de decisión para la atención efectiva de las problemáticas específicas a las que se encuentra orientada dicha intervención pública.

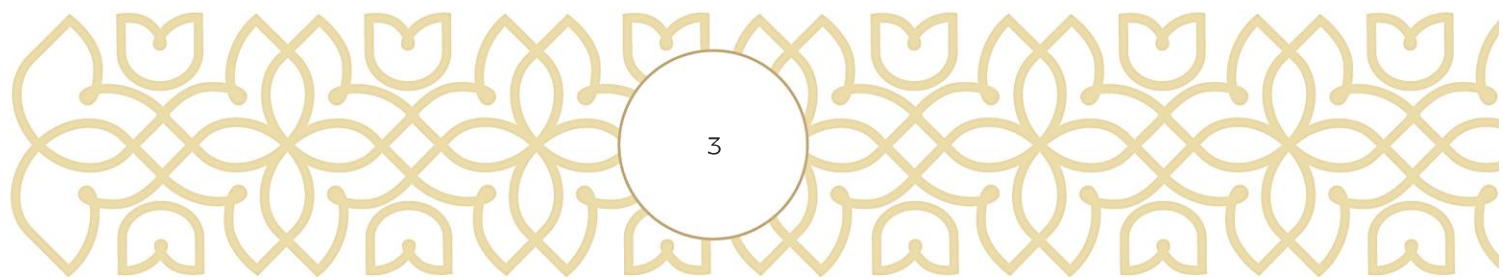
Los principales hallazgos, recomendaciones y conclusiones derivadas de la EED del FIES, se mencionan a continuación:

Indicador sectorial

- Hallazgo. Si bien se determinó que el Proyecto mediante el cual se ejercieron los recursos del FIES de manera lógica se vinculó al “Programa del Sector 1: Desarrollo Económico – Empleo, Desarrollo Económico y Prosperidad para las Familias 2017-2021”, dicha alineación no fue considerada en los “Formatos programáticos vigentes”.
- Recomendación. Alinear los proyectos como el FIES, a los objetivos del o los “Programas Sectoriales” 2021-2027 (una vez publicados) que corresponda, tomando en cuenta su estructura analítica, los objetivos definidos para este en la programación 2024, así como su nivel de contribución directa o indirecta al logro de los objetivos y metas de dicho documento rector de planeación sectorial.

Indicadores de resultados y gestión

- Hallazgo. Se identificó que en los ejercicios fiscales 2019 y 2022-2023 el estado de Tlaxcala ejerció recursos del FIES (en el marco del “CONVENIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE EJECUTARÁN CON CARGO AL FIDEICOMISO PÚBLICO DE INVERSIÓN Y

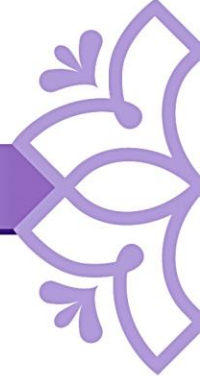


ADMINISTRACIÓN DENOMINADO FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS” firmado el 10 de noviembre de 2022, debe considerarse que los recursos del FIES a los que se hace referencia para 2022-2023, corresponden al Cuarto Trimestre de 2021 de acuerdo con el Oficio Núm. 307-A-0356 de la SHCP, su ministración a la SI se realizó el 30 de noviembre de 2022 según el Oficio Núm. DCGCH/1856/2022 de fecha 01 de diciembre de 2022 y estos fueron ejercidos por dicha Dependencia específicamente del 16 de diciembre de 2022 al 13 de junio de 2023, fecha en la que se concluyó la obra contratada, de acuerdo con la Cláusula Tercera del Contrato No. 3SI/FIES/173/22), a través de Proyectos cuya clave si bien cambió en cada ejercicio (147-43 en 2019 a 456/CO en 2022), mantuvieron el nombre sin cambios, mientras que solo los objetivos e indicadores mostraron ligeras modificaciones en 2022 derivado de recomendaciones de evaluaciones pasadas.

- Recomendación. Al tratarse de un Proyecto Bolsa recurrente (no es permanente porque su asignación a la entidad depende de los excedentes de petróleo de cada año), y constantemente sujeto a evaluación del desempeño, se sugiere que, en la medida de lo posible, se mantenga al menos un objetivo y un indicador que permitan en el tiempo, realizar un comparativo y medir su evolución.

Valoración

- Hallazgo. Se determinó que el indicador de nivel Fin de la MIR que se mantuvo en 2019 y 2022 como “Inversión pública del FIES ejercida en el Estado”, no es adecuado para dicho objetivo, toda vez que se trata de un instrumento de medición de eficiencia, de valor absoluto (pesos) que poco refleja el nivel de cumplimiento de los objetivos del programa o de su impacto en la población objetivo.
- Recomendación. Se sugiere considerar la definición de un indicador de eficacia para el nivel Fin de la MIR, de tipo estratégico y cuya medición denote el alcance y contribución del Proyecto en la consecución del objetivo superior establecido.
- Cabe mencionar que las medidas de eficacia incluyen cobertura, focalización e impacto en términos de porcentaje (razón de dos variables) o variación porcentual (razón entre una misma variable, pero en periodos diferentes, por ejemplo: *“Porcentaje de obras de infraestructura apoyadas por el FIES que se encuentran en operación”*).



Definición de poblaciones

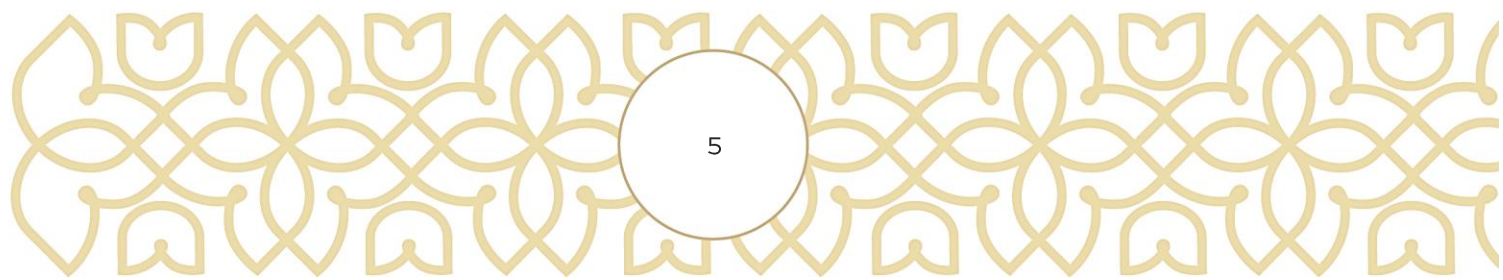
- Hallazgo. El documento “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida 2022” elaborado por la UR del FIES constituye una buena práctica orientada a mejorar la cobertura y focalización de dichos recursos que, no obstante, presente oportunidades de mejora en cuanto a su estructura y tipo de información.
- Recomendación. Fortalecer la “Metodología para la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida 2022” considerando elementos y criterios técnicos estandarizados que permitan identificar, definir, caracterizar y cuantificar adecuadamente los conceptos poblacionales del FIES, para lo cual se sugiere considerar los elementos señalados en los numerales 4.4; 4.4.1; 4.4.2; 4.4.3; y 4.4.4 del documento “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales” emitida por la SHCP y el CONEVAL.

Análisis de la cobertura

- Hallazgo. La Dependencia Ejecutora del Gasto del FIES no cuenta con evidencia que permita analizar la convergencia de la población atendida con la población potencial, es decir, si el Proyecto mediante el cual se ejercieron los recursos de éste, ha logrado o no atender a toda la población objetivo.
- Recomendación. Se recomienda seguir una metodología (con criterios de focalización) que permitan identificar, definir, y delimitar la población susceptible de atender en el corto, mediano y largo plazo.

Transparencia

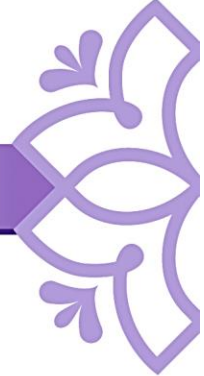
- Hallazgo. Durante el proceso de evaluación no fue posible consultar en la página de Transparencia de la SI, las “Fichas Técnicas de la MIR del Proyecto mediante el cual se ejercieron los recursos del FIES (456/CO)”.
- Recomendación. Se recomienda depurar y actualizar la página de Transparencia de la SI, así como publicar la MIR del FIES correspondiente al ejercicio 2022 y si aplica, también 2023.



- Hallazgo. Durante el proceso de evaluación, la información y datos relevantes inherentes a los procesos de gestión del FIES, no se encontraron publicados en la página de Transparencia de la SI, lo que representa una debilidad en cuanto al cumplimiento de lo señalado en el numeral 31 de los “Lineamientos del FIES” vigentes.
- Recomendación. Se sugiere publicar en la página de Transparencia de la SI la información relativa a la descripción de los Programas y/o Proyectos de Inversión, los montos, las metas, los proveedores o contratistas y los avances físicos y financieros del FIES, en términos de la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública estatal, así como para dar cabal cumplimiento al numeral 31 de los “Lineamientos del Fideicomiso” vigentes.
- Hallazgo. Durante el proceso de evaluación, se observó que en la página de Transparencia de la SI solo se encontraban publicados los Reportes Trimestrales del SRFT (Destino del Gasto y Ejercicio del Gasto) del FIES correspondientes al primer trimestre de 2022, limitando el acceso a la información de éste.
- Recomendación. Publicar en la página de Transparencia de la SI los 4 Reportes Trimestrales y Consolidado del SRFT (Destino del Gasto y Ejercicio del Gasto) del FIES correspondientes a por lo menos 3 años anteriores, con el propósito de mantener disponible información relevante que permita conocer el ejercicio, destino y resultados del FIES.
- Hallazgo. En el momento de la aplicación de la presente evaluación, solo se encontró publicado el “Reporte de Seguimiento de Evaluación (Valor)” correspondiente al primer y segundo trimestre de 2022.
- Recomendación. Publicar en la página de Transparencia de la SI los “Reportes de Seguimiento de Evaluación (Valor)” de los Proyectos a su cargo, correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2022.

Conclusión general

Derivado del análisis realizado y con base en los objetivos específicos de esta evaluación, en primera instancia se concluyó que la Dirección de Obras Públicas, en apego a las atribuciones que le fueron conferidas en el “Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura” vigente, cumplió a cabalidad con las disposiciones normativas en materia de ejercicio, aplicación,

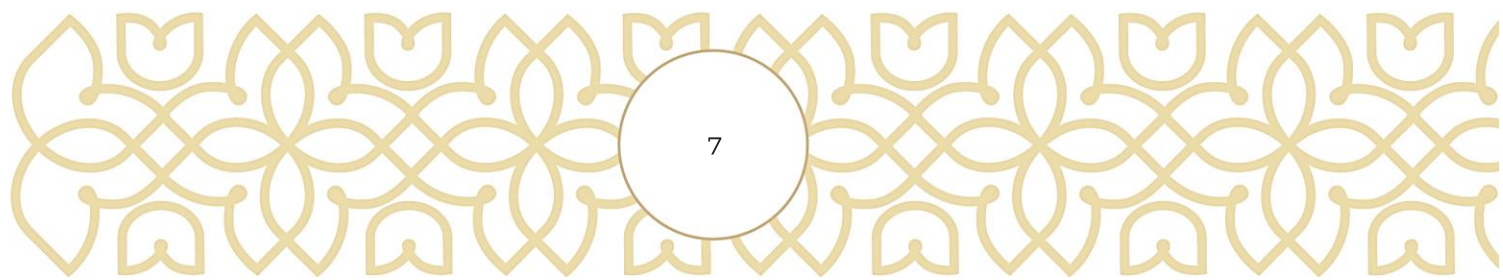


seguimiento, control, rendición de cuentas del FIES que, de acuerdo con el “CONVENIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE EJECUTARÁN CON CARGO AL FIDEICOMISO PÚBLICO DE INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DENOMINADO FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS”, debe considerarse que los recursos del FIES a los que se hace referencia en el presente documento, corresponden a 2021, su asignación por parte de la federación fue comunicada a la entidad en 2022 y estos fueron ejercidos por la SI específicamente del 16 de diciembre de 2022 al 13 de junio de 2023, fecha en la que se concluyó la obra contratada.

Respecto del análisis de la justificación de la creación y diseño del programa, se concluyó que, los recursos del FIES contribuyen a un Fin superior de desarrollo económico a través del mejoramiento de la infraestructura de algunos municipios Tlaxcaltecas, lo anterior a pesar de que, tanto el monto presupuestario como su margen de acción ha sido limitada en los últimos años en comparación con otros Proyectos implementados en el mismo sector.

Por otra parte, para valorar los resultados y productos del FIES se seleccionaron 6 indicadores estratégicos y de gestión de la MIR vigente en 2019 y 2022, con base en los criterios estipulados en el Anexo 3 de los TdR aplicados. Para el último año las metas de los indicadores Fin (Inversión pública del FIES ejercida en el Estado); Propósito (Porcentaje de municipios atendidos); Componente (Porcentaje de obras realizadas con el FIES); Actividad 1.1 (Porcentaje de contratos de obra administrados); Actividad 1.2 (Porcentaje de contratos ejecutados realizados); y Actividad 1.3 (Porcentaje de expedientes elaborados), se cumplieron en 100% al cierre de los ejercicios fiscales analizados, resultados positivos derivados de un planteamiento adecuado de sus metas y calendarización que responden a las acciones que la UR del Fideicomiso debieron realizar en torno a los procesos de operación y ejecución de la obra “Rehabilitación de la carretera Atltzayanca -Concepción Hidalgo (Cadenamiento del Km. 0+000 a 4+500) en el municipio de Atltzayanca en el estado de Tlaxcala”, con base en lo estipulado en los “Lineamientos del FIES”, así como en la normativa local en materia de contratación de obra pública.

En cuanto al análisis de alineación del FIES con la planeación sectorial, se determinó que el Fideicomiso de manera lógica fue vinculado al “Programa del Sector 1: Desarrollo Económico – Empleo, Desarrollo Económico y Prosperidad para las Familias 2017-2021”, alineación que cabe mencionar, no fue considerada en los “Formatos programáticos vigentes”. Pese a lo anterior, dicha alineación ya perdió vigencia y, por el momento, se espera que durante el primer semestre del



2023 se publiquen los “Programas Sectoriales 2021-2027”, con base en los cuales podrá establecerse la vinculación de los objetivos del FIES con dichos documentos rectores de planeación derivados del PED vigente.

Sobre la identificación de los ASM derivados de evaluaciones externas del FIES, en primer lugar, se identificó que dicho programa había sido evaluado en 4 ocasiones, ejercicios mediante los cuales se analizó y valoró, entre otros temas, su desempeño, los procesos, así como la consistencia y resultados del programa.

Finalmente, con relación al presupuesto ejercido, se concluyó que este disminuyó 70.84% al comparar 2019 y 2022-2023¹, lo cual repercutió en la cobertura del FIES; en este sentido, se puede afirmar que los conceptos de cobertura y presupuesto del FIES están estrechamente relacionados, toda vez que una variación drástica del presupuesto incide en el resultado de la cobertura.

¹ En el marco del “CONVENIO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE INVERSIÓN QUE SE EJECUTARÁN CON CARGO AL FIDEICOMISO PÚBLICO DE INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DENOMINADO FIDEICOMISO PARA LA INFRAESTRUCTURA EN LOS ESTADOS” firmado el 10 de noviembre de 2022, debe considerarse que los recursos del FIES a los que se hace referencia en el presente documento, corresponden al Cuarto Trimestre de 2021 de acuerdo con el Oficio Núm. 307-A-0356 de la SHCP, su ministración a la SI se realizó el 30 de noviembre de 2022 según el Oficio Núm. DCCCH/1856/2022 de fecha 01 de diciembre de 2022 y estos fueron ejercidos por dicha Dependencia específicamente del 16 de diciembre de 2022 al 13 de junio de 2023, fecha en la que se concluyó la obra contratada, de acuerdo con la Cláusula Tercera del Contrato No. SI/FIES/173/22.

