Evaluación de Procesos 2013 del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

(PDZP)

Informe Final de Evaluación de Procesos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

Autores

Claudia Mir

Gabriel Ayala

Ivan Carreño

Ernesto Inzunza

Diciembre, 2013

Siglas

ASM	Aspectos Susceptibles de Mejora
CATLOC	Catálogo de Localidades
CCO	Comités Comunitarios de Obra
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIBCEC	Cédulas de Información Básica para Centros Estratégicos Comunitarios
CLC	Cuentas por Liquidar Certificadas
CM	Coordinación de Microrregiones
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COMERI	Comisión de Mejora Regulatoria
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DAE	Dirección de Análisis Estadístico
DAT	Dirección de Atención Territorial
DCI	Dirección de Comunicación Interna
Delegación Estatal	Delegación Estatal de la SEDESOL
DGACI	Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional
DGAJ	Dirección General de Asuntos Jurídicos
DGAMPS	Dirección General Adjunta de Monitoreo de Programas Sociales
DGAPM	Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional

DGAPS	Dirección General Adjunta de Programas Sociales
DGEMPS	Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
DGO	Dirección General de Organización
DGPP	Dirección General de Programación y Presupuesto
DGRH	Dirección General de Recursos Humanos
DGS	Dirección General de Seguimiento
DGTIC	Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicación
DIPS	Dirección de Información de Programas Sociales
DOF	Diario Oficial de la Federación
DOT	Dirección de Orientación Territorial
DP	Dirección de Padrones
DPSZN	Dirección de Programas Sociales Zona Norte
EE	Evaluador Externo
IE	Instancia Ejecutora
IES	Instancia Ejecutora Solicitante
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
JDCI	Jefatura de Departamento de Control de Inversiones
JDIAP	Jefatura de Departamento de Impulso a las Actividades Productivas
JUAJ	Jefatura de Unidad de Asuntos Jurídicos
JUMR	Jefatura de la Unidad de Microrregiones
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil

PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
PDSH	Programas de Desarrollo Social y Humano
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PS	Programas Sociales
PTA	Programa de Trabajo Anual
RO	Reglas de Operación
SCIM	Sistema de Cédulas de Información Municipal
SDDSH	Subdelegación de Desarrollo Social y Humano
SDSH	Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAFF	Sistema Integral de Administración Financiera Federal
SIIPSO	Sistema Integral de Información de Programas Sociales
SIPE	Subdirección de Imagen y Proyectos Especiales
SIPREC	Sistema Integral de Programación, Presupuesto y Contabilidad
SPSZN	Subdirección de Programas Sociales Zona Norte
TESOFE	Tesorería de la Federación
TR	Términos de Referencia de la Evaluación
UCD	Unidad de Coordinación de Delegaciones
UCS	Unidad de Comunicación Social

UPRI	Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales
URPS	Unidades Responsables de Programas Sociales

1. Resumen Ejecutivo

Antecedentes de la evaluación de procesos

En este informe se presentan los resultados de la Evaluación de Procesos del Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias (PDZP) 2013, de la SEDESOL, realizada con el objetivo de analizar de manera sistemática la gestión operativa del PDZP y valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y el objetivo del programa y emitir recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Para cumplir con este objetivo se diseñó un estudio cualitativo con una estrategia de trabajo en dos etapas: la primera a través de un Análisis de Gabinete en el cual se recopiló y analizó la información documental sobre el contexto, normatividad, operación y resultados del programa y una segunda etapa que consistió en trabajo de campo donde se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y operadores de nivel central y de las Delegaciones Estatales (Delegaciones Estatales), a Instancias Ejecutoras Municipales (IE) y Organismos de la Sociedad Civil (OSC), así como a Grupos Focales de Comités Comunitarios de Obra (CCO) y a beneficiarios del PDZP. Además, de acuerdo con los procesos operativos en los estados, se realizó la observación directa de algunos de dichos procesos y procedimientos de operación. Las seis entidades federativas que, después de un proceso basado en diversos criterios de selección, resultaron elegidas para la fase de campo fueron Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán.

Antecedentes del PDZP

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias tiene como objetivo general: "*Contribuir a elevar el acceso al capital físico en los territorios que presentan marginación rezago social y pobreza en el país, mediante la provisión de servicios básicos y calidad de la vivienda e infraestructura social comunitaria*"; y como objetivo específico: "*Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales y las localidades con muy alta y alta marginación en municipios de media marginación*".

Dentro del contexto y condiciones en las que opera el PDZP resalta la gran dispersión de la población marginada, lo que representa un gran reto para la provisión de niveles mínimos de bienestar a las pequeñas comunidades, pues la dotación de infraestructura y la provisión de servicios resultan costosas ya que no existen economías de escala. Las condiciones de marginación de un alto número

de municipios y localidades en el país, implican que un alto porcentaje de población presente malas condiciones en los servicios de salud, educación, vivienda y trabajo, lo que impide la integración de esos territorios al desarrollo regional. Estos son algunos de los retos a los que se enfrenta el PDZP para cumplir con sus objetivos.

Descripción de Procesos

En cuanto al tema de descripción y análisis de los procesos operativos del PDZP, en el proceso de planeación se identificaron cuatro subprocesos: actualización de la normatividad, actualización y registro de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), programación-presupuestación y modificación de la apertura programática. El primero corresponde al conjunto de actividades realizadas para la actualización anual de las Reglas de Operación que son su producto final; el segundo corresponde a los procedimientos para la actualización de la MIR del PDZP y su registro en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH); el tercero a las actividades para la programación y presupuestación y el cuarto a las acciones realizadas para la modificación de la apertura programática del PDZP. Los primeros dos subprocesos pueden correr de forma simultánea, mientras que los otros dos están articulados a los primeros. La planeación se realiza con base en las asignaciones presupuestales establecidas en el PEF, con lo que se determinan las metas de los indicadores de la MIR siguiendo la normativa establecida por la SHCP y considerando también información derivada de la operación y de las recomendaciones emitidas al respecto por evaluaciones externas. La programación-presupuestación se basa en el análisis de información estadística de rezagos y marginación en localidades que son la población objetivo del PDZP, que posteriormente puede ser constatada o actualizada mediante levantamiento de los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIS), de donde se derivan los montos y las metas para las entidades federativas. Las modificaciones a la Apertura Programática definen y clasifican por tipo las obras apoyadas y establecen las unidades de medida para cuantificar las metas anuales. En este proceso se invierte un período largo de tiempo en la programación-presupuestación, lo que impacta en los tiempos disponibles para el resto de los procesos del circuito operativo del PDZP. El personal responsable de la planeación del PDZP es poco y es responsable además de otras actividades normativas, por lo que es insuficiente para un ejercicio de planeación de mejor calidad. Los subprocesos se realizan en el nivel central a excepción del de programación-presupuestación en donde participan las Delegaciones Estatales. Los productos resultantes de este proceso son las Reglas de Operación actualizadas, las metas para la MIR del PDZP publicadas en el PASH, la programación-presupuestación de recursos en las entidades federativas y la

apertura programática modificada para el ciclo operativo a iniciar. El proceso presenta niveles aceptables de coordinación en su ejecución. La planeación de las metas presenta deficiencias que permiten reportar avances superiores al 100% debido a que existe concurrencia de recursos con gobiernos estatales y municipales. No se cuenta con un Plan Estratégico para el PDZP, pero esto ya es uno de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivado de evaluaciones anteriores. Este proceso resulta de la mayor importancia estratégica para el PDZP ya que sus productos inciden en el comportamiento del resto de los procesos operativos.

En el proceso de Difusión se detectaron importantes áreas de oportunidad ya que los mecanismos para acercar la información a la población objetivo garantizan alcanzar a todos los beneficiarios potenciales y, en realidad, solo se difunde el PDZP por medio de reuniones con instancias ejecutoras municipales y de OSC que fungen como terceros intermediarios entre las Delegaciones Estatales y los beneficiarios en las localidades apoyadas. No se detectaron en las visitas de campo, a los estados de la muestra seleccionada, evidencias de distribución de medios impresos, y solo se identificaron los medios electrónicos utilizados, los cuales no son accesibles a todos los beneficiarios potenciales. Dada la importancia estratégica de este proceso existen grandes oportunidades de mejora mediante la implementación de un plan estratégico de difusión, así como la elaboración de material gráfico impreso que se pueda hacer llegar a los potenciales beneficiarios.

En el proceso de solicitud de apoyos se detectaron dos subprocesos: solicitud de apoyos para infraestructura social y de servicios y solicitudes de apoyo para mejoramiento de la vivienda. El primero contiene los procedimientos para elaboración e integración del expediente técnico que contiene el proyecto de la obra y la presentación de la solicitud de apoyo para infraestructura social y de servicios por parte de las instancias ejecutoras interesadas en las Delegaciones Estatales. El segundo subproceso incorpora las actividades que van desde la detección de necesidades en las localidades mediante el levantamiento de las CUIS hasta la presentación de la solicitud de apoyo en las Delegaciones Estatales para acciones de mejoramiento de la vivienda. La información de las CUIS y los datos de registro de las solicitudes se capturan en el Sistema Integrado de Información de Programas Sociales (SIIPSO) el cual es un sistema institucional que contiene la información de todos los programas de la SEDESOL. Este sistema apoya la gestión de este y otros procesos operativos del PDZP. La información capturada en SIIPSO de las CUIS sirve para integrar el Padrón de beneficiarios del PDZP, así como el formato del Anexo 9 de las Reglas de Operación para el caso de apoyos para infraestructura social y de servicios. Los productos de este

proceso son los registros de las solicitudes de apoyo tanto para infraestructura social como para solicitudes de apoyo para mejoramiento de la vivienda. En este proceso los dos subprocesos pueden correr de forma simultánea, y se encuentran articulados hacia atrás con el proceso de planeación y hacia adelante con el de selección de beneficiarios. En ninguno de los dos subprocesos existen tiempos de ventanilla para recibir solicitudes en las Delegaciones Estatales, lo que permite que se reciban solicitudes a todo lo largo del año, lo cual resulta crítico para aquellas que ingresan en los últimos meses del año y que cuentan con tiempos muy limitados para la ejecución de las obras. En este proceso participa personal de las Delegaciones Estatales, el cual es insuficiente ya que tienen varias responsabilidades además de las de este proceso. Este proceso tiene un área de oportunidad en la definición de tiempos de ventanilla para recepción de solicitudes, con lo cual se mejorarían los tiempos disponibles para la ejecución de las obras. El proceso tiene alta importancia estratégica, por lo que es fundamental mejorar su transparencia normando los procedimientos de recepción para identificar la demanda total al PDZP y dando certidumbre a los solicitantes de los tiempos de respuesta institucional.

En el proceso de selección de beneficiarios, se detectaron dos etapas o subprocesos, uno referido a la detección de necesidades en las localidades y la identificación de beneficiarios a apoyar y el otro que contiene los procedimientos para la selección de beneficiarios entre las solicitudes de apoyo recibidas. Este proceso es apoyado en su gestión por el SIIPSO en el que se captura la información de las demandas detectadas y de las solicitudes presentadas, posteriormente se realiza la validación normativa en el sistema. A continuación se lleva a cabo la emisión de la opinión técnica y normativa en oficinas centrales y se generan los oficios de opinión normativa y de autorización de recursos. En este último procedimiento se presenta un cuello de botella ya que en algunos períodos del año, la demanda de opiniones técnicas y normativas rebasa las capacidades del personal a cargo. El producto de este proceso es el Oficio de Autorización de Recursos para la ejecución de los apoyos solicitados. Este proceso se encuentra articulado hacia atrás con el de recepción de solicitudes de apoyo y hacia adelante con el de producción y distribución de apoyos. El proceso es de alta importancia estratégica por lo que es relevante su mejora, para transparentarlo mediante la clarificación de los criterios para la priorización en la selección de los proyectos y los beneficiarios apoyados.

En el proceso de producción de los apoyos, se identificaron los siguientes siete subprocesos: acuerdos y convenios, oficios de autorización de recursos, liberación de recursos, realización de obras, reportes de avances, supervisión de obras en ejecución y modificación o cancelación de obras. Todos estos subprocesos se

apoyan en el SIIPSO, que gestiona sus procedimientos en un flujo operativo ágil para generar los productos intermedios del proceso (convenios de coordinación con gobiernos locales, oficios de autorización de recursos enviados a las Delegaciones Estatales, radicación de recursos para ejecución de obras en cuentas bancarias de las IE, informes trimestrales de avances físico-financieros de obras en ejecución capturados en SIIPSO, reportes de supervisión de obras y dictámenes positivos o negativos de modificación o cancelación de obras en ejecución) hasta llegar a las obras concluidas para su entrega a los beneficiarios. Este conjunto de subprocesos está correctamente articulado hacia atrás con el proceso de planeación en el subproceso de acuerdos y convenios, con selección de beneficiarios en el subproceso de Liberación de Recursos, mientras que internamente el subproceso de realización de obras se articula con el de supervisión de obras en ejecución y posteriormente con el proceso de contraloría social. El producto final de este proceso son las obras realizadas que es el insumo para el proceso de entrega de apoyos, siguiente en la cadena de procesos operativos del PDZP. Aun cuando los tiempos para los subprocesos que integran este proceso no están claramente definidos en la normatividad, en general son ágiles en su desarrollo. La excepción para el PDZP está en el primer subproceso, pues este implica la firma de acuerdos y convenios para todos los programas de SEDESOL en los estados, situación que provoca retrasos al PDZP por gestiones más largas de otros programas. Por otro lado, los tiempos para la realización de obras en ocasiones son muy cortos, cuando la autorización llega en los meses finales del año, lo que compromete la calidad de las obras entregadas. El personal a cargo de los subprocesos es el mínimo suficiente para su cumplimiento gracias al apoyo del sistema en la gestión, excepto en el caso de la supervisión de obras, ya que hay temporadas en que el personal disponible en las Delegaciones Estatales es insuficiente para esta actividad, lo mismo que sucede con los recursos financieros, por lo que en ocasiones las visitas de supervisión se limitan al número mínimo de dos por obra (al inicio y en la conclusión). Es importante considerar que la calidad de los procedimientos de los subprocesos, así como de procesos alternos (contraloría social y supervisión operativa), tiene una relación directa con la calidad de los apoyos entregados. Esto muestra la importancia estratégica de este conjunto de subprocesos.

El proceso de entrega de apoyos comprende las actividades y procedimientos para la entrega de las obras a los beneficiarios del PDZP, formalizando el proceso a través de las actas de entrega-recepción como producto final. Este proceso involucra la participación de las IE, las empresas constructoras y los CCO como representantes de los beneficiarios en las localidades en las que se entregan los apoyos. Este proceso documenta la entrega de los apoyos que se registran en el SIIPSO. Se observó que existe confusión en algunas IE y empresas respecto a la

documentación requerida para integrar el Expediente de Cierre de Obra, dado que estos requisitos se encuentran en los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL y no en las Reglas de Operación del PDZP. El producto final del proceso son las actas de Entrega-Recepción de los apoyos. El proceso se articula hacia atrás con el subproceso de realización de obras del Proceso y el producto final de este proceso es necesario para cerrar la Cuenta Pública. Hacia adelante no se articula con el proceso siguiente (seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos) que depende de otra área de la SEDESOL. Esto hace que se pierda oportunidad de retroalimentar con información valiosa el diseño y operación, y la valoración sobre la satisfacción de los beneficiarios.

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos no fue posible analizarlo con la profundidad deseada por no haberse logrado concertar la entrevista con personal de la Dirección General de Seguimiento. Destaca que no se encontraron en la normatividad del PDZP actividades o procedimientos dirigidos hacia este proceso de Seguimiento a Beneficiarios y Monitoreo de Apoyos, ni se encontró evidencia de su desarrollo en las visitas a los estados seleccionados aunque sí se obtuvo información del cuestionario en línea que se aplicó. De acuerdo con la normativa que rige este proceso, el seguimiento es más de orientación a auditoría de recursos ejercidos que a la búsqueda de retroalimentación para mejorar el diseño y operación del PDZP.

El proceso de contraloría social y satisfacción del usuario incluye los procedimientos para la conformación y operación de los CCO como responsables de vigilar el cumplimiento de la ejecución de obras y su entrega a los beneficiarios. La conformación de los CCO es una práctica que se incorporó en esta administración con el fin de fortalecer la contraloría social y propicia la participación activa de los habitantes de las localidades apoyadas lo que se considera una buena práctica del PDZP. El producto final de este proceso es la conformación de los CCO. Se articula hacia atrás con el subproceso de ejecución de obra y se articula hacia adelante con el de entrega de apoyos. Este es un proceso que abona a la transparencia en la operación del PDZP, y se considera un acierto su incorporación a los procesos del PDZP, ya que estimula la vigilancia ciudadana en la ejecución de las obras y servicios apoyados por el PDZP, incrementando la calidad de las mismas en los casos donde los CCO funcionan adecuadamente y sus participantes conocen y ejecutan sus funciones para revisar todos los aspectos relativos al proceso de ejecución de las obras en sus comunidades, con lo que se benefician todos los habitantes beneficiados de las localidades seleccionadas para ser apoyadas por el PDZP.

Finalmente, el proceso de monitoreo y evaluación comprende la implementación de ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como monitoreo del avance de indicadores y metas de la MIR del PDZP. Este proceso es transversal dentro de los programas de SEDESOL y la DGEMPS es el área responsable que funciona como enlace con el CONEVAL. El monitoreo de la MIR es un mecanismo pertinente para vigilar el comportamiento de avances de metas del PDZP, aunque su principal orientación es a proporcionar información sobre el gasto público a la SHCP. Existe apertura a la cultura de evaluación en el personal normativo y operativo del PDZP, diferenciando claramente a este subproceso de los ejercicios de auditoría. El proceso se articula en su subproceso de monitoreo hacia atrás con el subproceso de actualización de la MIR y el subproceso de Informes de Avances. En su subproceso de evaluación se articula con todos los procesos que aportan elementos para el análisis y desemboca en recomendaciones de mejora del PDZP. Los productos del proceso son los avances reportados en el PASH para los indicadores de la MIR y los informes finales de las evaluaciones. El subproceso de monitoreo se apoya en los avances contenidos en el SIIPSO. El proceso de monitoreo y evaluación es de gran importancia estratégica, ya que retroalimenta al PDZP para llevar a cabo acciones de mejora continua.

Valoración global de la operación

En cuanto a la valoración global de la operación del PDZP, la mayoría de sus procedimientos operativos presentan fortalezas y están adecuadamente articulados entre ellos (ya que de manera general los productos de un proceso son los insumos del siguiente), lo que permite un flujo operativo que favorece al cumplimiento de sus objetivos y de las metas anuales, como lo constatan otras evaluaciones. Sin embargo, el PDZP también muestra debilidades estratégicas que deben ser atendidas al interior de los procedimientos para fortalecer el circuito operativo en su conjunto.

En lo que respecta a las principales fortalezas y buenas prácticas en la operación del PDZP, se detectaron como relevantes la articulación de procesos operativos, una planeación fortalecida y con oportunidades de mejora, la difusión de la normatividad realizada por las Delegaciones Estatales, la presencia de oficinas regionales para recepción de solicitudes de apoyos en algunos estados, la simplificación de procedimientos en la selección de beneficiarios en oficinas centrales, la definición de un responsable nacional para la operación del PDZP en la JUMR, el fomento a la cultura de la evaluación y la inclusión de la contraloría social en la ejecución de las obras.

En cuanto a áreas de oportunidad detectadas están: el desarrollar una normatividad integral de las actividades y procedimientos, tanto los contenidos en el Manual de Calidad de la UMR y aquellos propios del PDZP en particular que se encuentran dispersos en otros documentos normativos de carácter general. Esto incluye fortalecer la normatividad y organización de las actividades y procesos en las Delegaciones Estatales, optimizar los tiempos de la planeación, mejorar la difusión del PDZP, establecer tiempos de ventanilla para recepción de solicitudes de apoyo, mejorar el registro de las solicitudes de apoyo, clarificar los criterios de priorización de solicitudes y necesidades detectadas y diseñar un proceso de seguimiento de apoyos y beneficiarios.

Los cuellos de botella detectados son principalmente la insuficiencia de recursos humanos, los tiempos prolongados para levantamiento de CUIS y la definición de beneficiarios de apoyos.

Conclusiones generales

Las conclusiones generales de la evaluación incluyen las siguientes:

i. El PDZP carece de una normativa específica que regule todos sus procesos de manera integral lo que vulnera sensiblemente el desempeño de los mismos.
ii. Existe una inadecuada distribución de los tiempos de los procesos a lo largo del año, lo que deja tiempos cortos para ejecución de las obras, lo que afecta su calidad.
iii. Es necesario establecer tiempos acotados y específicos de apertura y cierre de ventanillas para la recepción de solicitudes.
iv. Es necesario tener mayor claridad en la detección de necesidades para mejorar y sistematizar el proceso de selección de beneficiarios.
v. Se requiere fortalecer los criterios de priorización tanto de de proyectos a valorar, como de selección de beneficiarios, para hacerlos más transparentes mediante la definición de un conjunto de dichos criterios; así mismo, se necesita dar mayor claridad a estos criterios de priorización para la asignación de los apoyos ya que al momento de la evaluación no se detectó que exista un documento que establezca de manera puntual cuales son dichos criterios para priorizar entre los apoyos para mejoramiento de vivienda y de los de infraestructura comunitaria y de servicios.
vi. Es importante desarrollar Guías de Procedimientos para las instancias ejecutoras con la finalidad de apoyar los procesos operativos que son responsabilidad de dichas instancias y facilitar el flujo operativo.
vii. Se requiere establecer mecanismos que permitan apoyar de manera más clara la operación de los CCA.

viii. Elaborar Guías para procedimientos realizados por personal de honorarios, tanto en oficinas centrales como en las Delegaciones Estatales.

Del análisis de cada uno de los procesos que comprenden el circuito operativo del PDZP, se desprenden recomendaciones prácticas y viables de implementar, para sustentar procesos y mejorar la eficiencia y eficacia del PDZP. Se seleccionaron en cada proceso las recomendaciones que, a juicio del equipo evaluador, representan las de mayor contribución para la mejora sustancial del mismo. En el cuerpo del informe se presentan con más detalle, en el apartado de recomendaciones, las propuestas de mejora en los procesos, con un proyecto de implementación de acuerdo con el siguiente listado:

Recomendaciones

Proceso: Planeación

Elaborar Manual de Procesos y procedimientos del PDZP, complementado con Guías de procedimientos específicos para los procesos realizados por las Delegaciones Estatales y las Instancias Ejecutoras.

Definir claramente los plazos para el subproceso de programación-presupuestación y de las actividades que lo integran, a fin de dar claridad sobre el tiempo óptimo de ejecución.

Mejorar la definición de las metas operativas del PDZP para incorporar a la programación presupuestación la estimación de las metas que se pueden alcanzar anualmente con financiamiento concurrente.

Establecer una convocatoria de participación para el PDZP con base en las Reglas de Operación, con tiempos específicos de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo, los tipos de apoyo y requisitos de elegibilidad, los criterios para la selección de beneficiarios, así como cualquier otra información que se considere relevante para los potenciales beneficiarios.

Proceso: Difusión

Fortalecer el proceso de difusión mediante el desarrollo de una estrategia que contenga los elementos y materiales impresos y electrónicos suficientes, oportunos y pertinentes para garantizar el acceso a la información del PDZP a todos los interesados potenciales.

Proceso: Solicitud de Apoyos

Elaborar una Guía para la Solicitud de Apoyos del PDZP que contenga un formato que se anexe a cada solicitud con información básica y los procedimientos para registro de las solicitudes recibidas.

Proceso: Selección de Beneficiarios

Elaborar una Guía para el levantamiento de las CUIS utilizadas para detectar las necesidades de apoyos del PDZP, que contenga los criterios para definir qué instancia debe levantarlas y en qué casos, así como los procedimientos y tiempos estimados para su hacerlo y las fuentes de financiamiento.

Fortalecer y documentar los criterios para la priorización de proyectos y de selección de beneficiarios mediante una Guía para la Selección de Beneficiarios del PDZP, que contenga dichos criterios y los procedimientos para su ejecución.

Proceso: Producción y Distribución de Apoyos

Desarrollar una Guía para la participación de las instancias ejecutoras en el PDZP.

Proceso: Seguimiento a Beneficiarios

Diseñar y ejecutar un programa anual de seguimiento físico a las obras apoyadas y a los beneficiarios, en un tiempo posterior a su entrega para permitir el uso de las obras por los beneficiarios (por ejemplo, un lapso de seis meses a un año después de su entrega) a fin de levantar información relevante sobre el estado físico de las obras después de este período de tiempo y sobre la utilidad de los apoyos entregados y la satisfacción de los beneficiarios del PDZP respecto a los apoyos entregados.

Proceso: Contraloría Social y Satisfacción del Usuario

Elaborar una Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP, con funciones y responsabilidades de los participantes y procedimientos de instalación y operación de los CCO, así como la notificación de observaciones e irregularidades detectadas en la vigilancia de la ejecución de obras.

2. Índice

Siglas ... 3
1. Resumen Ejecutivo ... 7
2. Índice ... 17
3. Introducción ... 21
4. Metodología y diagnóstico ... 32
4.1 Metodología 32
4.2 Diagnóstico del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) 49
5. Tema I. Descripción y análisis de procesos del PDZP ... 73
5.1. PROCESO: PLANEACIÓN 74
5.2. PROCESO: DIFUSIÓN 92
5.3. PROCESO: SOLICITUD DE APOYOS 100
5.4. PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS 112
5.5. PROCESO: PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE APOYOS ... 122
5.6. PROCESO: ENTREGA DE APOYOS 142
5.7. PROCESO: SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE APOYOS 148
5.8. PROCESO: CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS 152
5.9. PROCESO: MONITOREO Y EVALUACIÓN 157
6. Tema II. Hallazgos y Resultados ... 166
6.1. Valoración global de la operación del PDZP 166
6.2. Buenas prácticas y fortalezas identificadas en los procesos operativos del PDZP 168
6.3. Detección de áreas de oportunidad 170
6.4. Cuellos de botella detectados en los procesos operativos del PDZP 177
6.5. Problemas en la normatividad 179
7. Tema III. Conclusiones y Recomendaciones ... 180
7.1 Conclusiones generales de los procesos del programa 181
7.2 Conclusiones por Proceso 192
7.3 Recomendaciones 203
8. Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis ... 217
9. Bitácoras de trabajo y Bases de datos ... 222
9.1 Bitácora de campo 222
9.2 Bases de datos 226
10. Instrumentos de recolección de información diseñados por la institución evaluadora ... 227
10.1 Guías de entrevista en oficinas centrales 228
10.2 Guías de entrevistas en Delegaciones Estatales 260
Anexo I. Propuesta de modificación a la normatividad ... 270
Anexo II. FODA ... 285
Anexo III. Recomendaciones ... 286
Anexo IV. Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión ... 300
Anexo V. Ficha Técnica de Identificación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) ... 324
Anexo VI. Anexo Adicional de la Unidad de Microrregiones ... 326
Anexo VII. Cuestionarios para levantamiento mediante encuesta en línea ... 340
Anexo VIII. Total de entrevistas y personas entrevistadas en Oficinas Centrales del PDZP ... 341

Cuadros

Cuadro 1. Preguntas de investigación relacionadas con los procesos evaluados 23
Cuadro 2. Procedimentos del PDZP en los que se pondrá especial énfasis en la evaluación de procesos. 30
Cuadro 3. Criterios de selección de muestra de entidades a incluir en las visitas de campo 37
Cuadro 4. Estados con mayor volumen de operación 38
Cuadro 5. Condiciones operativas para la evaluación en los Estados 39
Cuadro 6. Desempeño Histórico del PDZP en los Estados 39
Cuadro 7. Tipo de Instancias Ejecutoras en los Estados 40
Cuadro 8. Total de entrevistas y personas a entrevistar en las Oficinas Centrales del PDZP 43
Cuadro 9. Total de entrevistas y personas a entrevistar cada estado visitado 44
Cuadro 10. Estados incluidos en la muestra de la encuesta en línea 47
Cuadro 11. Resumen de encuestas respondidas por actores considerados 47
Cuadro 12. Zonas de Atención Prioritaria 2012 y 2013 52
Cuadro 13. Matriz de procesos-procedimientos de la Unidad de Microrregiones 54
Cuadro 14. Matriz de Consolidación de Procesos 57
Cuadro 15. Actividades dentro del Proceso de Planeación i. Actualización de Normatividad 74
Cuadro 16. Actividades dentro del Proceso de Planeación ii. Actualización y Registro de MIR 76
Cuadro 17. Actividades dentro del Proceso de Planeación iii. Programación-Presupuestación 78
Cuadro 18. Actividades dentro del Proceso de Planeación iv. Modificaciones en Apertura Programática 80
Cuadro 19. Actividades dentro del Proceso de Difusión. Elaboración de productos gráficos y electrónicos para la difusión de información de los Programas a cargo de la Unidad de Microrregiones 92
Cuadro 20. Actividades dentro del Proceso de Solicitud de Apoyos. i. Infraestructura comunitaria y de servicios 100
Cuadro 21. Actividades dentro del Proceso de Solicitud de Apoyos. ii. Mejoramiento de la vivienda 103
Cuadro 22. Actividades dentro del Proceso de Selección de Beneficiarios. i. Detección de necesidades de apoyo por la Delegaciones Estatales 112
Cuadro 23. Actividades dentro del Proceso de Selección de Beneficiarios i. Selección de Beneficiarios de Solicitudes y necesidades detectadas 113
Cuadro 24. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos i. Acuerdos y Convenios 123
Cuadro 25. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos ii. Oficios de Autorización de Recursos 125
Cuadro 26. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos iii. Liberación de Recursos 126
Cuadro 27. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos iv. Realización de Obras a. Por Administración Directa 128
Cuadro 28. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos iv. Realización de Obras a. Por Contrato 130
Cuadro 29. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos v. Reportes de Avances 131
Cuadro 30. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos vi. Supervisión de Obras en Ejecución 132
Cuadro 31. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos vii. Modificación o cancelación de obras, proyectos 134

Cuadro 32. Actividades dentro del Proceso de Entrega de Apoyos 142
Cuadro 33. Actividades dentro del Proceso de Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios 153
Cuadro 34. Actividades dentro del Proceso de Monitoreo y Evaluación i. Monitoreo 158
Cuadro 35. Actividades dentro del Proceso de Monitoreo y Evaluación ii. Evaluación 159
Cuadro 36. Matriz de procesos-procedimientos de la Unidad de Microrregiones 171

Agradecimientos

Los investigadores agradecen el excelente apoyo del personal del PDZP tanto en oficinas centrales como en las Delegaciones en los estados visitados.
Agradecemos la participación de las instancias ejecutoras y beneficiarios, así como de los demás informantes clave, sin quienes la realización del estudio no hubiera sido posible. Agradecemos también la participación de la DGEMPS en el seguimiento y facilidades para la realización de esta evaluación.

Otros Colaboradores

En este proyecto de investigación también colaboraron: Ignacio Macedo Castillejos, Alonso Veraza López, Miguel Soto Meraz, a quienes agradecemos sus invaluables contribuciones.

3. Introducción

Antecedentes del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) está a cargo de la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo general es "Contribuir a elevar el acceso al capital físico en los territorios que presentan marginación rezago social y pobreza en el país, mediante la provisión de servicios básicos y calidad de la vivienda e infraestructura social comunitaria[1]". Para ello financia proyectos orientados a desarrollar:

1) **Infraestructura social y de servicios**; entre las que se incluye la elaboración de estudios o proyectos ejecutivos; construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de: sistemas de agua potable, alcantarillado, drenaje, rellenos sanitarios o similares, redes o sistemas de energía eléctrica; la construcción de infraestructura educativa, deportiva y de salud; implementación de sistemas de comunicación.

2) **Mejoramiento de la vivienda;** principalmente construcción o instalación de: servicios sanitarios, pisos firmes, muros y techos, fogones ecológicos o estufas rústicas.

Evaluaciones anteriores del PDZP muestran como área de oportunidad la estandarización de sus procesos, sugiriendo incluso la realización de una evaluación de procesos como parte de la agenda de evaluación. Esta recomendación da origen a la Evaluación de Procesos del PDZP 2013, cuyos resultados finales se presentan en este informe[2].

Antecedentes de la Evaluación de Procesos

La Ley General de Desarrollo Social constituye desde 2004 el marco jurídico para la evaluación de la política de desarrollo social y de los programas que la instrumentan, tiene la premisa de revisar periódicamente el cumplimiento sus

[1] De acuerdo con las Reglas de Operación 2013 del PDZP.
[2] Metaevaluación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias 2007-2012; Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

objetivos a fin de contar con insumos de información útiles para tomar medidas correctivas modificando, adicionando, reorientando o suspendiendo las acciones a fin de asegurar el buen uso de los recursos públicos. Entre los tipos de evaluación que establecen los Lineamientos Generales para la Evaluación de los programas Federales de la Administración Pública Federal, se encuentra la evaluación de procesos, la cual analiza "mediante el trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión". Así, la evaluación de procesos constituye un ejercicio analítico para determinar si los medios, es decir los procesos mediante los que se implementa un programa público son, tanto normativamente como en la práctica, los más adecuados y útiles para lograr los fines (los objetivos) previstos en el diseño de la intervención.

De acuerdo con los Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, el objetivo de la Evaluación de Procesos "es identificar los aspectos críticos en la operación y detectar herramientas innovadoras de operación y gestión para la mejora de los procesos; con los resultados y hallazgos que aporte la evaluación será posible mejorar los procedimientos de planeación, difusión de los apoyos, solicitud de apoyos, selección de beneficiarios, distribución y entrega de los bienes y servicios que otorga el programa, así como el seguimiento de beneficiarios y monitoreo de los apoyos." Por su parte, el modelo general de evaluación de procesos del CONEVAL establece los siguientes:

Objetivo general

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del PDZP para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del programa. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Objetivos específicos

- Describir la gestión operativa del PDZP mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.

- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del PDZP, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.

- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del PDZP.

- Elaborar recomendaciones generales y específicas que el PDZP pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.

Alcances de la Evaluación del PDZP

El alcance de la presente evaluación comprende la revisión comparativa del conjunto de procesos existentes en el PDZP con respecto a los establecidos en el Modelo General de Procesos de CONEVAL, poniendo énfasis en aquellos que, de acuerdo con la investigación de gabinete y de campo, se consideren críticos para el cumplimiento de los objetivos del PDZP y que aporten en mayor grado al cumplimiento del propósito del mismo. También se identifica en cuales es necesario realizar modificaciones a su normatividad o incorporarla en los casos en que no exista, además de realizar una propuesta de indicadores para dichos procesos críticos y que sirvan para conjuntar un sistema de monitoreo eficiente y efectivo para facilitar a los responsables del PDZP la gestión de los procesos del mismo.

Temas del análisis y preguntas de investigación

En los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos 2013 emitidos por el CONEVAL se precisan los temas y preguntas de investigación que deberán orientar la evaluación. Se sintetizan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Preguntas de investigación relacionadas con los procesos evaluados

Proceso evaluado	Preguntas de investigación relacionadas
Planeación	1) ¿El acceso a los documentos de planeación estratégica es adecuado? 2) ¿Es oportuno el tiempo con el que se dan a conocer las

	metas al interior del programa para el nuevo ciclo de operación (por ejemplo, año fiscal)? 3) ¿Es adecuado el periodo de tiempo utilizado para realizar la planeación del programa? 4) ¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del programa?, ¿Las metas establecidas son factibles y pertinentes? 5) ¿Los actores o áreas son los necesarios y suficientes para la elaboración de la planeación? 6) ¿Existe un área dentro del programa dedicada a la realización de la planeación estratégica?, ¿es adecuado su funcionamiento? 7) ¿En el proceso de planeación estratégica se considera a otros actores involucrados (por ejemplo, Delegaciones) necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa?, ¿la coordinación entre actores es adecuada? 8) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 9) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 10) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 11) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Difusión del programa	1) ¿Considera oportuna la frecuencia con la que se difunde el programa?, ¿es el tiempo apropiado para que los posibles beneficiarios puedan informarse del programa? 2) ¿Es la estrategia de difusión adecuada para llegar a la población objetivo del programa? 3) ¿Considera pertinentes los medios utilizados? 4) ¿Considera adecuada la coordinación entre las oficinas centrales y otros actores necesarios involucrados para la realización de este proceso? 5) ¿Considera que el lenguaje de los mensajes es comprensible para todos aquellos posibles beneficiarios? 6) ¿Considera que el mensaje persuade al posible

	beneficiario para buscar apoyo del programa? 7) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 8) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 9) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 10) En general, ¿es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Solicitud de Apoyos	1) ¿Los puntos de recepción de solicitudes son accesibles y suficientes? 2) ¿Los requisitos para solicitar el apoyo se presenta de manera clara y completa? 3) ¿Existen mecanismos para revisar que la documentación entregada por los posibles beneficiarios este completa?, ¿son estos mecanismos adecuados? 4) En caso de programas que apoyen la realización de proyectos, ¿se brinda asesoría para la presentación de los proyectos?, de ser así, ¿es pertinente esta asesoría? 5) ¿El periodo y horarios de recepción de documentación son pertinentes? 6) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 7) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 8) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 9) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Selección de beneficiarios o proyectos	1) ¿Existe una metodología o método para la selección de beneficiarios?, ¿es explícita y replicable?, ¿es adecuada? 2) ¿Existen mecanismos de validación de la información recibida sobre los posibles beneficiarios?, ¿estos mecanismos son pertinentes? 3) ¿Existen mecanismos para validar el Padrón de Beneficiarios?, ¿estos mecanismos son pertinentes?

	4) ¿Los mecanismos mediante los cuales el beneficiario se entera de que es o no beneficiario del programa son adecuados? 5) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 6) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 7) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 8) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Producción de bienes y servicios	1) ¿El programa tiene mecanismos para estimar la producción necesaria de acuerdo con la posible demanda?, ¿es adecuado este mecanismo? 2) ¿Existen mecanismos de control de calidad de los bienes y servicios (documentos que especifiquen las características y necesidades que debe satisfacer el apoyo)?, ¿estos mecanismos son pertinentes? 3) ¿Se cuenta con los insumos (infraestructura, maquinaria, personal, etc.) suficientes para obtener la producción necesaria? 4) ¿En el proceso de producción de bienes y servicios se considera a otros actores involucrados (por ejemplo, Estados o Municipios) necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa?, ¿la coordinación entre actores es adecuada? 5) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 6) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 7) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 8) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Distribución de bienes y servicios	1) ¿Existen especificaciones (programas o planes de trabajo) sobre la forma en que se debe trasladar el bien o servicio para asegurar su adecuada entrega al punto de destino?, ¿son adecuadas estas especificaciones?

	2) ¿En el proceso de distribución de bienes y servicios se considera a otros actores involucrados (por ejemplo, Estados o Municipios) necesarios para el cumplimiento de los objetivos del programa?, ¿la coordinación entre actores es adecuada? 3) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 4) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 5) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 6) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Entrega de apoyos	1) ¿El programa cumple con las especificaciones sobre la forma en que se debe realizar la entrega de apoyos?, ¿son éstas adecuadas? 2) ¿El programa cuenta con los insumos suficientes para la entrega de los apoyos (infraestructura, equipo de transporte, personal, etc.)?, ¿estos insumos son adecuados? 3) ¿Existen procedimientos estandarizados que verifiquen el cumplimiento de la corresponsabilidad u obligatoriedad por parte del beneficiario?, ¿son pertinentes? 4) ¿Existen mecanismos para verificar que los apoyos realmente lleguen a la población que debe ser beneficiada?, ¿estos mecanismos son adecuados? 5) ¿Se observaron presiones por parte de grupos de influencia (partidos políticos, grupos religiosos, asociaciones de colonos, entre otros) para condicionar los apoyos? 6) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 7) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 8) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 9) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este

	proceso para el logro de su objetivo?
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	1) ¿El programa tiene mecanismos para monitorear que los beneficiarios utilizan el apoyo?, ¿estos mecanismos son adecuados? 2) ¿El tiempo con que se realiza el proceso de seguimiento es pertinente? **3)** ¿La cobertura del proceso de monitoreo (número de beneficiarios a los que se les dará seguimiento después de la entrega del apoyo) para verificar el uso de los apoyos es adecuada? 4) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 5) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 6) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 7) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Contraloría social y satisfacción del usuario	1) ¿Los mecanismos para conocer la percepción que el beneficiario tiene sobre el programa son adecuados? 2) ¿Los mecanismos para recibir las quejas e inconformidades que tengan los beneficiarios con respecto al programa son pertinentes? 3) ¿Existen mecanismos para que el programa pueda conocer la satisfacción del beneficiario respecto a los bienes o servicios que ofrece?, ¿son adecuados estos mecanismos? 4) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 5) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 6) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 7) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Monitoreo y	1) ¿El programa cuenta con un sistema informático de

Supervisión	apoyo para el proceso de supervisión y monitoreo?, ¿es adecuado este sistema? 2) ¿Existe, de manera sistematizada, un documento que dé cuenta de los resultados de supervisión y entrega de apoyos?, ¿este documento es adecuado?, ¿se utilizan para implementar mejoras en la operación del programa? 3) ¿Cuál es el mayor obstáculo que los actores enfrentan en el desarrollo del proceso? 4) ¿En este proceso existen diferencias significativas entre lo señalado en la normatividad y lo realizado en la práctica?, ¿a qué se deben? 5) ¿Cuáles fueron las buenas prácticas y áreas de oportunidad detectadas en este proceso? 6) ¿Es pertinente el tiempo en el que se realiza este proceso para el logro de su objetivo?
Evaluación	1) ¿Existen mecanismos internos para evaluar la eficacia del programa? ¿Son adecuados? 2) ¿Existe evidencia de que las evaluaciones internas sean aprovechadas en la implementación de mejoras al programa?

Además de los temas antes descritos, a solicitud expresa del programa se analizarán los temas que se detallan en el siguiente Cuadro.

Cuadro 2. Procedimientos del PDZP en los que se pondrá especial énfasis en la evaluación de procesos

No.	Procedimiento	Principales aspectos de interés
1	Coordinación interinstitucional	Validación normativa de proyectos
		Eliminación de duplicidades
		Creación de sinergias y complementariedades
		Coordinación con otros órdenes de gobierno y la sociedad civil
2	Mecanismo de asignación de proyectos	Actividades necesaria para la selección de ejecutores conforme el monto del proyecto y la legislación vigente
3	Sistemas de información	Herramientas para la planeación
		Herramientas para la operación
4	Satisfacción de beneficiarios	Instrumentos para la medición de satisfacción del cliente

Contenido del informe

El presente estudio ha sido realizado de conformidad con los Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos emitidos por CONEVAL y contratado por la DGEMPS. Así, el presente informe abarca los siguientes contenidos:

1. Resumen Ejecutivo
2. Índice
3. Introducción
4. Metodología y diagnóstico
5. Tema I. Descripción y análisis de procesos del PDZP
6. Tema II. Hallazgos y Resultados
7. Tema III. Recomendaciones y conclusiones
8. Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis
9. Bitácoras de trabajo y Bases de datos
10. Instrumentos de recolección de información diseñados por la institución evaluadora

Anexos

- Anexo I. Propuesta de modificación a la normatividad
- Anexo II. FODA
- Anexo III. Recomendaciones
- Anexo IV. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión
- Anexo V. Ficha de identificación del PDZP
- Anexo VI. Anexo adicional de la Unidad de Microrregiones
- Anexo VII. Cuestionarios para el levantamiento de información mediante encuesta en línea[3]

[3] Este último anexo es adicional a lo establecido en los términos de referencia.

4. Metodología y diagnóstico

En esta sección se presenta una breve descripción de la metodología empleada en la evaluación de procesos y el resultado del diagnóstico de gabinete realizado en la primera etapa del estudio, conforme a lo establecido en los términos de referencia.

4.1 Metodología

De acuerdo con los Términos de Referencia, “la Evaluación de Procesos es un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del PDZP.” El enfoque cualitativo, pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis (un programa de desarrollo social, en este caso).

En su desarrollo, la evaluación de procesos involucra el análisis sistemático de la operación del PDZP, mediante análisis de gabinete y trabajo de campo.” En ese marco, la primera etapa de la evaluación consistió en la realización de un análisis de gabinete para conocer la normatividad y el diseño o “deber ser” del PDZP. Posteriormente, para conocer la realidad operativa y contrastarla con la normatividad, la principal fuente de información fue la información cualitativa recabada mediante entrevistas en oficinas centrales y una muestra de estados. Adicionalmente, se realizó una encuesta en línea dirigida a funcionarios, operadores e instancias ejecutoras en oficinas centrales y una muestra de entidades federativas, a fin de complementar la información cualitativa y para obtener datos que permitieran el cálculo de indicadores de procesos.

4.1.1 Análisis de gabinete

La evaluación inició con una solicitud de documentos y bases de datos ante la DGEMPS y la UMR para obtener tanto información normativa, como reportes, evaluaciones y otros documentos internos y externos. Los principales documentos consultados se presentan a continuación:

- Reglas de Operación 2013 del PDZP
- Matriz de Indicadores 2012-2013 del PDZP y sus fichas técnicas
- Lineamientos operativos de los programas de desarrollo social y humano
- Evaluaciones anteriores del PDZP
- Documento estratégico del PDZP
- Manual de organización específico de la Unidad de Microrregiones 2010, 2012
- Manual de Procedimientos de la Unidad de Microrregiones
- Informes trimestrales y de labores del PDZP
- Decreto por el que se establece el sistema nacional para la Cruzada contra el Hambre
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

4.1.2 Estudio Cualitativo

La investigación cualitativa puede definirse como una categoría de diseño de investigación para la recolección, el análisis y la interpretación de datos que no son objetivamente mensurables. Ofrece técnicas para obtener respuestas de fondo para comprender mejor las actitudes, creencias, motivos y comportamientos de los sujetos.

El enfoque cualitativo proporciona profundidad de comprensión acerca de las respuestas de los individuos, mientras que el enfoque cuantitativo aporta medición. El primero se realiza para contestar a las preguntas ¿Por qué? y ¿Cómo?, mientras que la investigación cuantitativa aborda las preguntas ¿Cuántos? o ¿Con qué frecuencia? El proceso de investigación cualitativa es un proceso de descubrimiento mientras que el proceso de investigación cuantitativa busca pruebas. En la presente evaluación, los métodos cualitativos que se emplearon para el levantamiento de información en campo y su análisis complementan el análisis de gabinete y permiten facilitar la interpretación de los resultados de la encuesta levantada entre los operadores e instancias ejecutoras del PDZP en las entidades federativas.

A continuación, se presentan las principales técnicas cualitativas de levantamiento de información que se aplicaron durante las visitas de campo.

Entrevistas semi estructuradas

Una de las metodologías empleadas en la investigación científica para colectar información sobre diversos temas de interés a través de la opinión de las personas, es la metodología de entrevistas semi-estructuradas, la cual permite captar las creencias, opiniones, valores y conocimientos del entrevistado, que mediante otras técnicas no es posible obtener. Esta metodología se basa en el establecimiento de guías de temas y preguntas que el entrevistador tiene como referencia para orientar la opinión del entrevistado respecto a los temas de investigación y que se pueden cambiar durante el curso de la entrevista, de acuerdo con el desarrollo de la conversación. Los detalles sobre los actores a entrevistar en el presente estudio con este método se incluyen más adelante, así como los temas a tratar. Se incluyen también las Guías de entrevista correspondientes. Las sesiones de entrevista individual y grupos focales se registraron mediante grabación y bajo consentimiento de los participantes y con la garantía de mantener el anonimato.

Grupos Focales

Los grupos focales se utilizan con frecuencia en las investigaciones cualitativas, y consisten en entrevistas conjuntas con personas que tienen intereses particulares comunes para la investigación planteada, y en las que los participantes (generalmente entre cuatro y diez individuos) expresan sus opiniones sobre los temas o preguntas realizadas por el entrevistador o moderador del grupo de manera libre. La ventaja que tiene esta metodología de entrevistas es que permite enriquecer las opiniones que comparten los individuos respecto a un mismo tema, lo cual a su vez enriquece la información que se obtiene a través de esta herramienta. Al igual que con las entrevistas personales, las sesiones de los grupos focales se registran en grabación, solicitando previamente el consentimiento de los participantes y ofreciendo la garantía de mantener el anonimato de la fuente de información. La selección de los participantes se realiza de manera aleatoria, considerando la viabilidad de su participación en términos de cercanía geográfica, disponibilidad y conocimiento sobre los temas propuestos. Al igual que con las entrevistas individuales, más adelante se describen cuáles son los actores a entrevistar de acuerdo con este método y se incluye el formato de las Guías de entrevista.

4.1.3 Muestra del Estudio Cualitativo

Los procedimientos para la selección de la muestra en estudios cualitativos están influidos directamente por los objetivos de la investigación. A diferencia de otros estudios, los de tipo cualitativo evitan muestras de tipo probabilístico y se conducen por criterios que procuran obtener la mejor información con los mejores informantes, para lo cual se pueden utilizar estrategias como muestreos por conveniencia, de avalancha o teóricos.

En la investigación cualitativa, la relación entre el fenómeno a estudiar y los casos seleccionados se debe revisar con detalle; decisiones como cuándo, dónde y con quién investigar son determinantes, así como la forma de obtener y registrar la información obtenida. Existen tres dimensiones que se pueden considerar en la definición de criterios para una muestra cualitativa:

1. El tiempo. Esta es una dimensión importante en la vida social, ya que las actividades y actitudes en el campo suelen variar conforme pasa el tiempo, por lo que una muestra pertinente debe considerar los mejores tiempos para la colecta de la información precisa. Algunas actividades se realizan en tiempos determinados y por tanto es preciso considerar el tiempo como un criterio de selección cuando es posible hacerlo.
2. Las personas. Esta es otra dimensión a considerar, pues los medios no son socialmente homogéneos y se debe buscar una representación adecuada de la población bajo estudio. Criterios como género, edad, ocupación, nivel educativo, son relevantes en el caso de la selección de una muestra.
3. El lugar y el contexto. Estos son dimensiones que afectan sensiblemente el comportamiento humano y es importante definir que un contexto se refiere mucho más que a un espacio físico, sino a un espacio social.

Considerando estas dimensiones que influyen sobre la definición de una muestra cualitativa, también es necesario considerar criterios específicos para saber con quienes se ha de comunicar para obtener la información pertinente y relevante. Estos cuestionamientos se refieren al respecto de qué personas poseen la información pertinente y relevante para el estudio, qué nivel de accesibilidad tienen, qué grado de disponibilidad presentan para informar, y qué factores pueden inhibir la obtención de la mejor información de estas personas.

4. Entre los que cumplen todos los requisitos precedentes, ¿quiénes son los más capaces de comunicar la información de interés con precisión?

A continuación se presentan los criterios que sirvieron para la elaboración de la muestra del estudio. Se describe en un primer tiempo la metodología empleada para la selección de la muestra geográfica de estados a visitar, y luego se presenta la muestra de actores a entrevistar.

Muestra geográfica

La selección de la muestra geográfica, se basó en una combinación de muestreo teórico o también llamado intencionado y de un muestreo oportunista, considerando las dimensiones anteriormente mencionadas, a fin de establecer las entidades federativas o estados que conformarían los estudios de caso en donde se realizarán las entrevistas a las personas que tienen la información necesaria para la presente evaluación, y que son pertinentes para considerar la variabilidad que puedan tener los procesos del PDZP bajo diferentes condiciones y contextos.

Se realizó un procedimiento de selección de muestra de estados, considerados como estudios de caso por sus condiciones específicas, con el fin de observar y analizar los procesos del PDZP que se llevan a cabo en el ámbito estatal. Para la selección de la muestra de estados, se consideró que dentro de los muchos factores que inciden en la complejidad operativa del PDZP, los más importantes criterios de selección son los siguientes:

1. Presupuesto operado en 2013
2. Condiciones operativas respecto al nivel de inseguridad en la entidad
3. Desempeño histórico de operación del programa (bueno, malo o regular) en la entidad federativa
4. Porcentaje de participación por tipo de Instancias Ejecutoras
5. Porcentaje de localidades en cobertura del PDZP
6. Porcentaje de población en cobertura del PDZP

Con base en dichos criterios, se seleccionaron seis entidades federativas para conformar la muestra, con dos reemplazos para el caso de que alguna de las entidades no pudiera ser seleccionada, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Criterios de selección de muestra de entidades a incluir en las visitas de campo

Entidad Federativa	Criterio 1: Ranking presupuesto	Criterio 2: Condiciones Operativas	Criterio 3: Desempeño histórico	Criterio 4: Instancias ejecutoras	Criterio 5: Localidades cobertura PDZP (% del Total)	Criterio 6: Población cobertura PDZP (% del Total)
Chiapas	1	Sí	Regular	61% Estado, 10% Municipios, 29% OSC	19.1	15.0
Guerrero	3	Sí	Malo	77% Delegación, 7% Estado, 17% OSC	6.7	8.5
México	5	Sí	Regular	67% Delegación, 15% Municipio, 18% OSC	2.8	7.6
Chihuahua	8	Sí	Bueno	100% Municipios	6.2	1.1
Puebla	9	Sí	Malo	100 % Delegación	5.1	10.8
Yucatán	12	Sí	Bueno	100% Delegación	1.2	3.4
Total					41.1	46.4

Reemplazos

San Luis Potosí	7	Sí	Bueno	100% Municipios	4.5	4.0
Guanajuato	3	Sí	Bueno	100% Municipios	3.7	4.0
Jalisco	11	Sí	Bueno	88% Estado, 12% OSC	2.7	1.0

El **primer criterio** está relacionado con el volumen operación, es decir, el presupuesto calendarizado por entidad federativa al 30 de julio de 2013, lo cual permite valorar hacia qué entidades se destina la mayor parte de los recursos de operación del PDZP. Con este criterio se busca que las entidades visitadas representen una parte de importante de la operación del mismo.

En el siguiente cuadro se presentan las 12 entidades federativas con mayor volumen de operación en 2013. Tal como se puede apreciar en el cuadro, estas

entidades concentran el 79.5% de los recursos destinados a la operación del PDZP:

Cuadro 4. Estados con mayor volumen de operación

Posición	No.	Entidad Federativa	Volumen de operación (pesos)	Porcentaje del Total Nacional (%)
1	5	Chiapas	417,741,883.50	14.6
2	20	Oaxaca	408,499,763.00	14.2
3	12	Guerrero	345,796,765.00	12.0
4	30	Veracruz	187,974,262.00	6.6
5	15	México	147,241,655.00	5.1
6	16	Michoacán	145,329,388.00	5.1
7	24	San Luis Potosí	140,562,240.00	4.9
8	6	Chihuahua	124,497,579.00	4.3
9	21	Puebla	103,914,262.00	3.6
10	11	Guanajuato	95,445,270.00	3.3
11	14	Jalisco	82,947,043.00	2.9
12	31	Yucatán	82,628,613.00	2.9
Total			2,282,578,723.50	79.5

A continuación se aplicó el **segundo criterio** de selección que tiene que ver con las condiciones operativas para la visita de evaluadores. Las entidades en las que se consideró que no había condiciones operativas se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Condiciones operativas para la evaluación en los Estados

No.	Entidad Federativa	Condiciones operativas para la visita del evaluador (Sí, No)
5	Chiapas	Sí
20	Oaxaca	No
12	Guerrero	Sí
30	Veracruz	No
15	México	Sí
16	Michoacán	No
24	San Luis Potosí	Sí
6	Chihuahua	Sí
21	Puebla	Sí
11	Guanajuato	Sí
14	Jalisco	Sí
31	Yucatán	Sí

Se eliminaron de la selección los estados en los que no se cuenta con las condiciones operativas necesarias entre las que se encuentra el tema de la inseguridad. Por lo tanto, quedaron fuera de la selección los estados de Michoacán, Oaxaca y Veracruz. Esto dejó el listado en 9 estados potenciales a visitar.

Posteriormente, se consideró el **tercer criterio** de Desempeño Histórico Percibido, que tiene que ver con el desempeño que muestran las Delegaciones respecto a la oportunidad y calidad con la que ejecutan sus recursos y que se clasifica en bueno, regular y malo, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Desempeño Histórico del PDZP en los Estados

No.	Entidad Federativa	Desempeño Histórico Percibido
5	Chiapas	regular
12	Guerrero	malo
15	México	regular
24	San Luis Potosí	bueno
6	Chihuahua	bueno
21	Puebla	malo
11	Guanajuato	bueno
14	Jalisco	bueno
31	Yucatán	bueno

Buscando la heterogeneidad de la muestra, se procuró balancear el número de entidades con las tres categorías de desempeño y dado que cinco de las nueve entidades tuvieron desempeño clasificado como “bueno”, se tomó la decisión de garantizar la inclusión de las dos entidades cuyo desempeño fue clasificado como “regular” y de las dos entidades cuyo desempeño fue clasificado como “malo”. De esta forma, se incluyeron Chiapas, Guerrero, Edo. de México y Puebla.

El **cuarto criterio** de selección se relaciona con las instancias ejecutoras del PDZP en las entidades, que son el estado, la delegación, los municipios, CFE y las OSC. Nuevamente, buscando la heterogeneidad de la muestra, se buscó que las entidades federativas a incluir tuvieran diferentes porcentajes de mezcla de instancias ejecutoras, como se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 7. Tipo de Instancias Ejecutoras en los Estados

No.	Entidad Federativa	Instancias Ejecutoras (% de proyectos)
5	Chiapas	61% Estado, 10% Municipios, 29% OSC
12	Guerrero	77% Delegación, 7% Estado, 17% OSC
15	México	67% Delegación, 15% Municipio, 18% OSC
24	San Luis Potosí	100% Municipios
6	Chihuahua	100% Municipios
21	Puebla	100 % Delegación
11	Guanajuato	100% Municipios
14	Jalisco	88% Estado, 12% OSC
31	Yucatán	100% Delegación

Dado el gran parecido de San Luis Potosí y Chihuahua, tanto en volumen de operaciones, como tipo de instancia ejecutora, se optó por incluir Chihuahua, a fin de contar con un estado representativo del norte del país. Asimismo, se incluyó Yucatán, dado que también se busca que la muestra contenga estados de las diferentes regiones del país.

Con estos cuatro criterios se seleccionaron las seis entidades federativas a incluir en la muestra de estados a visitar y que de acuerdo con ellos reúnen las siguientes características:

Chiapas: primer lugar en el volumen de operación, con el 14.6% del total nacional. Presenta condiciones operativas para la visita de los evaluadores, es una de las dos entidades, dentro de las de mayor volumen de operación, que presenta un desempeño regular y una mezcla de instancias ejecutoras única de 61% estado, 10% Municipios, 29% OSC, con lo que se estaría garantizando la heterogeneidad de la muestra. Por último, representa el 15.0% y el 19.1% de la población total y total de localidades de cobertura respectivamente.

Edo. de México: quinto lugar en el volumen de operación, con el 5.1% del total nacional. Presenta condiciones operativas para la visita de los evaluadores, es una de las dos entidades, dentro de las de mayor volumen de operación, que presenta un desempeño regular y una mezcla de instancias ejecutoras única de 67% Delegación, 15% Municipio, 18% OSC, con lo que se estaría garantizando la heterogeneidad de la muestra. Por último, representa el 7.6% y el 2.8% de la población total y total de localidades de cobertura respectivamente.

Chihuahua: octavo lugar en el volumen de operación, con el 4.3% del total nacional. Presenta condiciones operativas para la visita de los evaluadores, un desempeño clasificado como bueno y una mezcla de instancias ejecutoras de 100% Municipios, lo que contribuye a garantizar la heterogeneidad de la muestra. Representa el 1.1% y el 6.2% de la población total y total de localidades de cobertura respectivamente.

Puebla: noveno lugar en el volumen de operación, con el 3.6% del total nacional. Presenta condiciones operativas para la visita de los evaluadores, es una de las dos entidades, dentro de las de mayor volumen de operación, que presenta un desempeño clasificado como malo y una mezcla de instancias ejecutoras de 100% Delegación, lo que contribuye a garantizar la heterogeneidad de la muestra. Representa el 10.8% y el 5.1% de la población total y total de localidades de cobertura respectivamente.

San Luis Potosí: En un inicio se seleccionó el Estado de Guerrero, pero por condiciones de inseguridad no fue posible mantenerlo en la muestra. Así se optó por recuperar en la muestra a San Luis Potosí, que es el primero de la lista de reemplazos: es el séptimo estado en volumen de operaciones, opera de manera municipalizada, tiene un buen nivel de desempeño, tiene 4.5% de localidades de cobertura total del PDZP.

Yucatán: doceavo lugar en el volumen de operación, con el 2.9% del total nacional. Presenta condiciones operativas para la visita de los evaluadores, un desempeño clasificado como bueno y a la Delegación como única instancia ejecutora. Representa el 3.4% y el 1.2% de la población total y total de localidades de cobertura respectivamente.

Los otros dos criterios de selección, relacionados con la cobertura mencionada en el numeral 3.1 de las Reglas de Operación 2013, confirmaron los cuatro criterios ya presentados ya que, en el caso del **quinto criterio,** Total de Localidades en cobertura del PDZP, en el que la muestra que se propone alcanza el 41.1% del total de localidades[4] dentro de la cobertura a nivel nacional, porcentaje que se considera suficientemente representativo para los propósitos de la evaluación. Una situación similar se da en el caso del **sexto criterio**, Población en la cobertura del PDZP, la muestra que se propone alcanza el 46.4% de la población dentro de la cobertura total nacional, porcentaje que también se considera suficiente para los propósitos de la evaluación.

Adicionalmente, y previo a la realización del levantamiento en las entidades federativas, en la Ciudad de México, se entrevistaron funcionarios de la Unidad de Microrregiones de la SEDESOL para obtener información sobre los procesos del programa a nivel central, y para contrastar y facilitar la comprensión de la información del estudio cualitativo en las entidades federativas. La muestra de personas a entrevistar en las oficinas centrales del programa se describe más adelante.

Muestra de actores a entrevistar

En esta sección se presenta el detalle de actores a entrevistar en las oficinas centrales de la Secretaría y en las Delegaciones en las entidades federativas, así como en los municipios y las localidades a visitar.

[4] Es importante resaltar que para 2013 las Reglas de Operación del Programa consideran para la Población Objetivo como unidad de medida a las localidades. Para 2012 la cobertura de localidades potenciales a atender por el Programa fue de 97,448, con una población estimada en estas localidades de 23’576,234 habitantes. El sexto criterio es utilizado para fines de estimar la población potencial a atender por el Programa dentro de las localidades potenciales de cobertura que se ubican en los estados seleccionados.

Entrevistas en Oficinas Centrales

En oficinas centrales se previeron entrevistas individuales con los funcionarios que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Total de entrevistas y personas a entrevistar en las Oficinas Centrales del PDZP

Área	Cantidad de Entrevistas	Número Total de Personas
Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional	6	7
Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional	2	2
Dirección General Adjunta de Programas Sociales	5	5
Dirección General de Seguimiento	1	1
Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	2	2
Totales	**16**	**17**

En el Anexo VIII se presenta el detalle de entrevistas y personas a entrevista en cada una de las diferentes direcciones de área.

Se previó dedicar 5 días hábiles para entrevistar en la Ciudad de México a los funcionarios y al personal de apoyo contratado por el PDZP que labora en oficinas centrales, sin embargo dadas las dificultades para concertar las citas, fue necesario ampliar el periodo de entrevistas e intercalarlo con las actividades de levantamiento en campo. No obstante, se considera que a pesar de las cargas de trabajo de los entrevistados, las entrevistas en su mayoría fueron realizadas de manera satisfactoria y con la excelente disposición por parte de los entrevistados para proporcionar la información requerida para la evaluación de los procesos del PDZP.

Entrevistas en Entidades Federativas

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de actores por tipo y método de entrevista que se programó entrevistar en cada estado seleccionado en la muestra y el total efectivamente logrado a nivel nacional:

Cuadro 9. Total de entrevistas y personas a entrevistar cada estado visitado

Actores	Tipo de Entrevista	Cantidad de Entrevistas programadas por estado	Entrevistas totales logradas en 6 entidades
Delegados Estatales	Individual	1	4
Personal de apoyo en la Delegación a cargo de funciones operativas del programa	Entrevista individual o grupal	1	6
Personal del Gobierno Estatal responsable de procesos operativos (en los casos en que el Gobierno del Estado interviene como instancia ejecutora	Entrevista individual o grupal	1	De los estados visitados, solo en Chiapas el gobierno estatal intervino como instancia ejecutora, pero no se realizó la entrevista debido a que el personal era de reciente contratación y no había personal con la experiencia operativa para responder el cuestionario.
Miembros de OSC que intervienen como instancias ejecutoras	Entrevista Grupal	2	7 individuales 1 grupal
Personal municipal responsable de procesos operativos (en los casos en que el ayuntamiento interviene como instancia ejecutora	Entrevista individual o grupal	4 (una por municipio)	29 individuales
Personas beneficiarios con proyectos apoyados por el programa	Entrevista individual o grupal	8 (una por proyecto apoyado)	62 entrevistas individuales 10 Entrevistas grupales (comités de obra y otros beneficiarios)
Promotores de CCA	Entrevista individual	No se programaron entrevistas	5
Responsables de CCA en Delegaciones	Entrevista individual	No se programaron entrevistas	2
Totales		**17* por entidad federativa**	**126**

** Este es el número máximo de entrevistas para un estado, en el caso de entidades federativas que no cuenten con las tres instancias ejecutoras (Delegación, Gobierno Estatal y Gobiernos Municipales) el número de entrevistas se reduce.*

Estructura de las visitas a las entidades federativas

Las visitas en cada estado tuvieron una duración de cinco días, en las cuales al menos tres días se dedicaron para entrevistas de individuos o grupos de personas beneficiadas por el PDZP. El resto de los días se orientaron a entrevistas en las Delegaciones Estatales, y en los Ayuntamientos que fungen como Instancias Ejecutoras. No fue posible realizar entrevistas en Gobiernos Estatales, ya que solo en el estado de Chiapas se presentó esta opción, pero el personal a cargo era de reciente contratación y no se consideró que tuviera la experiencia y conocimientos para responder adecuadamente a la entrevista.

4.1.3 Encuesta en línea

A continuación se describen los aspectos principales de la estrategia de levantamiento de información mediante encuesta en línea.

Objetivos de la Estrategia

El objetivo de Recabar información basada en la experiencia y percepción de los principales actores involucrados con la operación del PDZP en oficinas centrales e instancias federativas, a fin de sentar las bases para la medición de indicadores del desempeño de los procesos operativos mediante los cuales se implementa el PDZP[5].

Sistema de indicadores del Desempeño

En el marco de la evaluación, se ha generado un conjunto de indicadores de procesos orientado a medir la eficiencia, eficacia y calidad de la operación. En los casos en que fue posible, se utilizaron indicadores que ya forman parte del sistema de seguimiento y monitoreo que opera el propio programa. En los demás casos, se ha generado una propuesta a partir de los hallazgos de la evaluación. El sistema de indicadores propuesto se presenta como Anexo IV.

Cuestionarios a funcionarios, operadores e instancias ejecutoras

A fin de obtener la información para calcular los indicadores antes mencionados, se diseñaron un conjunto de preguntas dirigidas a funcionarios, operadores e instancias ejecutoras que participan en el programa (ver archivo electrónico adjunto). Los cuestionarios fueron adaptados a las funciones y experiencia de

[5] Aún cuando el Programa cuenta con indicadores de desempeño generales en la MIR que son de carácter obligatorio para todos los programas gubernamentales, los indicadores propuestos en esta evaluación se refieren a la gestión de los procesos del Programa, los cuales, aunque no son obligatorios en la normatividad, si son necesarios para un adecuado monitoreo del desempeño de cada uno de los procesos detectados del Programa y son propuestos para facilitar a los responsables normativos y operativos en los diversos niveles, la vigilancia del comportamiento operativo de dichos procesos.

cada actor de acuerdo a los criterios de los evaluadores, por lo que en algunos casos existió la posibilidad de que no correspondieran en cabalidad con la función de cada entrevistado, lo cual se asumió ya que no hubo oportunidad de recibir la orientación en este sentido por parte de la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional, aun cuando fue solicitada previo al arranque de la encuesta.

Muestra de actores a encuestar

Con base en el estudio cualitativo realizado en el marco de la evaluación, se definió la muestra de actores a entrevistar que se conforma por los siguientes actores y figuras:

Funcionarios de oficinas centrales y Delegaciones Estatales e Instancias Ejecutoras a encuestar para la Evaluación de Procesos del PDZP

- Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional
- Dirección de Operación Territorial
- Dirección de Planeación
- Dirección Centro-Sur
- Dirección Zona Norte
- Dirección de Orientación Territorial
- Dirección de Coordinación de la Estrategia de Microrregiones
- Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional
- Dirección de Centros Comunitarios de Aprendizaje
- Dirección General Adjunta de Programas Sociales
- Dirección de Información de Programas Sociales
- Subdirección de Imagen y Proyectos Especiales
- Dirección de Programas Sociales Zona Norte
- Subdirección de Programas Sociales Zona Norte
- Dirección de Análisis Territorial
- Dirección de Programas Sociales Zona Sur
- Dirección General de Seguimiento
- Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales
- Delegado Estatal de SEDESOL
- Coordinador de Microrregiones
- Responsable de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)
- Instancias Ejecutoras (OSC)
- Instancias Ejecutoras (Municipios)

La estrategia original consideraba un levantamiento censal, es decir a la totalidad de las personas que ocupan los puestos antes descritos a nivel nacional. Sin

embargo, por disposición del programa y dadas las cargas de trabajo, se definió una muestra de 16 estados para el levantamiento:

Cuadro 10. Estados incluidos en la muestra de la encuesta en línea

No.	Estados acordados		
1	Aguascalientes	9	Sonora
2	Campeche	10	Tamaulipas
3	Colima	11	Tlaxcala
4	Chihuahua	12	Nuevo León
5	San Luis Potosí	13	Guanajuato
6	Nayarit	14	Oaxaca
7	Durango	15	Puebla
8	Querétaro	16	Zacatecas

Los resultados del proceso de levantamiento son los siguientes:

Cuadro 11. Resumen de encuestas respondidas por actores considerados

Figura	Número de encuestas respondidas*
Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional	3
Dirección de Operación Territorial	0
Dirección de Planeación	0
Dirección Centro-Sur	0
Dirección Zona Norte	2
Dirección de Orientación Territorial	5
Dirección de Coordinación de la Estrategia de Microrregiones	1
Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional	2
Dirección de Centros Comunitarios de Aprendizaje	1
Dirección General Adjunta de Programas Sociales	1
Dirección de Información de Programas Sociales	1

Subdirección de Imagen y Proyectos Especiales	0
Dirección de Programas Sociales Zona Norte	2
Subdirección de Programas Sociales Zona Norte	2
Dirección de Análisis Territorial	0
Dirección de Programas Sociales Zona Sur	1
Dirección General de Seguimiento	0
Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	2
Delegado Estatal de SEDESOL	19
Coordinador de Microrregiones	26
Responsable de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)	19
Instancias Ejecutoras (OSC)	7
Instancias Ejecutoras (Municipios)	12

* Considera el total de encuestas que fueron respondidas parcial o totalmente. En algunos casos hubo dobles ingresos por lo que únicamente se considera la última respuesta. Es importante recordar que la participación en el levantamiento fue voluntaria.

4.2 Diagnóstico del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

A continuación se presenta el diagnóstico inicial del programa, realizado utilizando información de gabinete, como parte de la primera etapa de la evaluación de procesos.

4.2.1 La Problemática que debe atender el PDZP

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias tiene como objetivo general: "Contribuir a elevar el acceso al capital físico en los territorios que presentan marginación rezago social y pobreza en el país, mediante la provisión de servicios básicos y calidad de la vivienda e infraestructura social comunitaria"; y como objetivo específico: "Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales y las localidades con muy alta y alta marginación en municipios de media marginación"[6].

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) decreta la intervención gubernamental en las ZAP, que son las áreas o regiones rurales o urbanas, cuya población registra altos índices de pobreza y marginación y que en 2012 se integran por 1,080 municipios catalogados como de alto y muy alto grado de marginación[7], ya que "presentan insuficiencias que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades, y les impiden dejar su condición de rezago para insertarse en la dinámica del desarrollo nacional", entre ellas se encuentran la insuficiente infraestructura social básica y la carencia de servicios básicos en las viviendas, en sus dimensiones local y regional"[8].

La carencia de estos servicios básicos no es exclusiva de los municipios de alta y muy alta marginación, también se manifiesta en localidades de municipios de marginación media, baja o muy baja. Lo mismo sucede con los municipios predominantemente indígenas que en su mayoría son marginados. Algunos de los efectos que estas insuficiencias tienen en los territorios en que se presentan son los siguientes:

a) Disparidades regionales de acceso a infraestructura, en comparación con otros territorios de marginación media o baja.

[6] Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2013. Publicadas en el D.O.F. el martes 26 de febrero de 2013.
[7] Decreto de la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año de 2013, emitida el 27 de diciembre de 2012. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval/pdf/DECRETO_Declaratoria_Zonas_Atencion_Priorita.pdf
[8] Documento Estratégico del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Unidad de Microrregiones. Pág. 5.

b) Altos niveles de morbilidad y mortalidad de los territorios marginados.
c) Baja inversión en actividades productivas.
d) Bajo nivel de capital humano
e) Bajo nivel de productividad.

Atendiendo esta problemática, el PDZP se orienta a procurar un nivel mínimo de bienestar entre la población que resida en territorios con marginación, rezago social y pobreza y que carezca de acceso suficiente a las oportunidades de desarrollo que la infraestructura y servicios básicos puedan detonar.

4.2.2 Contexto y condiciones en las que opera el PDZP

Dispersión de la población

En México la distribución poblacional está polarizada. Casi la mitad de las personas viven en ciudades con más de 100,000 habitantes, mientras que alrededor de 24 millones de personas (aproximadamente 23.5% del total) viven en localidades rurales que, junto con las localidades mixtas (de 2,500 a 15,000 habitantes), concentran al 37.2% de la población total[9].

Esta dispersión de la población representa un gran reto para la provisión de niveles mínimos de bienestar a las pequeñas comunidades, pues la dotación de infraestructura y la provisión de servicios resultan costosas ya que no existen economías de escala.

Asimismo, existe un gran número de asentamientos humanos con muy poca población: hay 54,405 localidades de 1 a 99 habitantes, lo que representa el 73.17% del total de localidades del país; solo 2,284 localidades de entre 1,500 y 2,499 habitantes, lo que representa el 1.22% del total de localidades y sólo el 1.7% de las localidades tiene 2,500 habitantes o más.

Marginación de la población

Las condiciones de marginación que enfrenta un alto número de municipios y localidades en el país, implican que un relativamente alto porcentaje de población presente malas condiciones en los servicios de salud, educación, vivienda y trabajo, al mismo tiempo que impiden la integración de esos territorios al desarrollo regional.

[9] Diagnóstico sobre el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Diciembre de 2012. Unidad de Microrregiones. Pág. 11.

Hasta 2012, los esfuerzos del PDZP, estuvieron encaminados a atender municipios de alta (MAM) y muy alta marginación (MMAM); así como localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media, baja y muy baja marginación. El Documento Estratégico del PDZP identifica la diferencia conceptual que existe entre marginación y pobreza: mientras que la primera "…permite dar cuenta del fenómeno estructural que surge de la dificultad para propagar el progreso técnico en la estructura productiva, y socialmente se expresa en la exclusión de ciertos grupos sociales del goce de beneficios que otorga el proceso de desarrollo",[10] el concepto de pobreza se refiere al ingreso del individuo, en un contexto que supone la existencia de bienes y servicios, y que el acceso a ellos por parte de la población está limitado precisamente por el ingreso.

A partir de 2013 el PDZP atiende a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales, y las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación (CONAPO, 2010)

De acuerdo con lo anterior, el Objetivo General (Misión) del PDZP definido en las Reglas de Operación 2013 es: "Dotar de servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales, y las localidades con muy alta y alta marginación en municipios de media marginación".[11]

Antecedentes del programa

El Programa para el Desarrollo Local (PDL) comenzó a operar en 2002, con un enfoque territorial, articulando todas las acciones necesarias para brindar, de manera integral, oportunidades de desarrollo a la población que se encuentra en regiones caracterizadas por la exclusión social, la marginación y la pobreza. El principal universo de atención del programa eran los espacios territoriales denominados "microrregiones", conformadas por los municipios de alta y muy alta marginación y predominantemente indígenas. A partir del año 2008, el programa incorporó a su universo de atención localidades de alta y muy alta marginación que se ubican en municipios de media, baja y muy baja marginación.

En el año 2005, el total de la población que vivía en municipios de alta y muy alta marginación, era de 17.1 millones de personas; lo anterior significa que el 16.5% de la población del país habitaba en lugares con carencias de educación, vivienda e ingresos, y se contabilizaron 514 municipios indígenas, de los cuales 489 se consideraron de alta (MAM) y muy alta marginación (MMAM).

[10] Documento Estratégico del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. Unidad de Microrregiones. Pág. 7
[11] Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias. D.O.F. 26 de febrero de 2013.

En 2008 inicia el Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP), que durante ése año operó de manera paralela al Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones), que operaba desde 2002. El PAZAP surge con la intención de apoyar a las localidades de alta y muy alta marginación, con un mecanismo de corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno.

Los apoyos que se consideraron son de dos tipos: el primero para mejora de vivienda, principalmente piso firme y mejora de instalaciones sanitarias; y el segundo, desarrollo de servicios de infraestructura y comunicación para estas localidades.

Los apoyos son en efectivo y la corresponsabilidad de los beneficiarios consiste en la presentación de los formatos correspondientes al Convenio de Concertación, el Avance Físico y el Acta de Entrega Recepción.

Adicionalmente, se considera la posibilidad de actuar en regiones distintas al precepto de marginación, que se vean afectadas por desastres o contingencias naturales.

El 7 de diciembre de 2012, se publicó en el D.O.F. la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2013, identificando 1,080 municipios rurales en 26 entidades federativas al menos con alguno de los siguientes índices: alta o muy alta marginación, alto o muy alto índice de rezago social o al menos 25% de la población en pobreza multidimensional extrema; 231 municipios más que en la Declaratoria para el año 2012, que declaró 849 municipios en 22 entidades federativas. Lo anterior representa 15.5 millones de habitantes que viven en estas zonas en 2013, en contraste con 11 millones de habitantes calculados en la Declaratoria para 2012.

Las ZAP urbanas en 2013 se identifican en 367,763 manzanas ubicadas en 1,788 localidades urbanas de 1,024 municipios, en total 3.87 millones de hogares cuya población registra altas concentraciones de pobreza multidimensional. En 2012 se declararon 335,418 manzanas de 2,105 localidades, ubicadas en 1,259 municipios.

Cuadro 12. Zonas de Atención Prioritaria 2012 y 2013

	ZAP Rurales	
	2012	2013
Municipios	849	1,080
Entidades Federativas	22	26
Habitantes (millones)	11	15.5
	ZAP Urbanas	

Manzanas	335,418	367,763
Localidades	2,105	1,788
Municipios	1,259	1,024
Hogares (millones)	nd	3.87

Fuente: Elaboración propia con información de la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria 2012 y 2013.

4.2.3 Principales procesos en la normatividad vigente

Los principales procesos y procedimientos que se identificaron en la normatividad vigente y en particular en el Manual de Calidad de la Unidad de Microrregiones (UMR) y en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Microrregiones se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Matriz de procesos-procedimientos de la Unidad de Microrregiones

Procesos	Procedimientos	Objetivo
Planificación de desarrollo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Actualization de normatividad	Establecer el proceso para la actualización de las Reglas de Operación de los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3X1 para Migrantes.
	Actualización y registro de las Matrices de Indicadores para Resultados	Establecer un procedimiento para la actualización, registro y validación de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes, a través de: 1) La planeación estratégica – medio para ejecutar y dar seguimiento al desempeño y los resultados de los programas presupuestarios -. 2) Indicadores estratégicos y de gestión: para expresar en forma sencilla, ordenada y homogénea, la lógica interna de los programas presupuestarios, además de evaluar su desempeño.
	Atención a la Solicitud de Información sobre los Territorios en que operan los Programas a cargo de la UMR	Atender las solicitudes y/o necesidades de información socioeconómica, demográfica y espacial, sobre los territorios donde operan los programas de la Unidad de Microrregiones.

Difusión del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes.	Elaboración de Productos Gráficos y/o Electrónicos para la Difusión de información de los Programas a cargo de la UMR	Difundir información sobre los programas a cargo de la Unidad de Microrregiones mediante la elaboración de contenidos informativos, así como productos gráficos y electrónicos.
Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Emisión de opinión	Establecer las actividades a realizar en el proceso de la Emisión de Opinión en los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes.
	Autorización de recursos sobre propuestas de inversión	Determinar las actividades a seguir en la autorización de recursos sobre propuesta de inversión de los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes.
	Apertura de los Centros Comunitariosde Aprendizaje	Describir las actividades y lineamientos de instalación para la apertura de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), en los municipios que conforman el universo de atención del PDZP y que son propuestos por las delegaciones de la SEDESOL en los Estados y aprobados por la Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional y la Dirección General Adjunta de Programas Sociales.
	Seguimiento a la Operación de los Centros Comunitarios de Aprendizaje	Definir las actividades y lineamientos informativos para el seguimiento a la operación de los CCA instalados en el universo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, asimismo obtener reportes que permitan medir las condiciones de operación de los CCA y obtener elementos para la toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Calidad de la UMR.

4.2.4 Descripción global de los procesos que conducen a la generación y entrega de los bienes o servicios que contribuyen al logro del objetivo del PDZP

Planificación de desarrollo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes.-

- Actualiza las Reglas de Operación del PDZP.
- Realiza la actualización, registro y validación de la Matriz de Indicadores de Resultados del PDZP a través de la planeación estratégica y de los indicadores estratégicos y de gestión.
- Atiende las solicitudes o necesidades de información socioeconómica, demográfica y espacial, sobre los territorios donde operan los programas de la Unidad de Microrregiones.

Difusión del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes.-

- Difunde información sobre los programas a cargo de la Unidad de Microrregiones mediante la elaboración de contenidos informativos, así como productos gráficos y electrónicos.

Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes.-

- Emite opinión sobre propuestas de inversión.
- Determina las actividades a seguir en la autorización de recursos sobre propuesta de inversión del PDZP.
- Describe las actividades y lineamientos de instalación para la apertura de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), en los municipios que conforman el universo de atención del PDZP.
- Define las actividades y lineamientos informativos para el seguimiento a la operación de los CCA instalados en el universo del PDZP, asimismo mide las condiciones de operación de los CCA y obtiene elementos para la toma de decisiones.

4.2.5 Grado de consolidación operativa del PDZP

A continuación se valora el grado de consolidación operativa del PDZP mediante una matriz de análisis.

Cuadro 14. Matriz de Consolidación de Procesos

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
Planeación	Atención a la Solicitud de Información sobre los Territorios en que operan los Programas a cargo de la UMR	Planificación de desarrollo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Si. Manual de Calidad de la UMR.	Si. Manual de Calidad de la UMR	Si. Este procedimiento está documentado en el Manual de Calidad de la UMR. Es del conocimiento de todos los operadores Opera la Dirección de Análisis Territorial.	No. No cuenta con sistema de monitoreo e indicadores de gestión.	Si. El Jefe de Departamento o el Subdirector de Análisis Territorial analizan semestralmente las Encuestas de satisfacción del Cliente y genera el reporte correspondiente, cuando el resultado del análisis lo requiera, se establecerán estrategias de mejora.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
Planeación	Actualización y registro de las Matrices de Indicadores para Resultados	Actualización y registro de las Matrices de Indicadores para Resultados	Si Manual de Calidad de la UMR Ley de Coordinación Fiscal, DOF 12-12-2011; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF 30-03-2006, última reforma, vigente; Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, DOF, viernes 30	Si. Si están estandarizados. Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, vigentes. Manual de Calidad de la UMR.	Si. El procedimiento está documentado y es del conocimiento de todos los operadores Opera: Dirección de Orientación Territorial.	No. No cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión para este proceso. Existen los indicadores en la MIR para monitorear el desempeño del PDZP pero estos no son de utilidad para monitorear la el desempeño de este proceso en particular.	Si. El PASH notifica el estatus de las Matrices de Indicadores y con base en ello las áreas responsables podrán mejorar los elementos correspondientes. Además, en los casos de que existan observaciones o inconsistencias en cualquiera de las etapas del proceso, la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional, y/o Dirección de

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			de marzo de 2007; Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008; Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, vigentes.				Área deberán registrarlas en el "Reporte de Producto No Conforme", se analizarán sus causas y en su caso se tomarán acciones correctivas y/o preventivas.
Planeación	Actualización de normatividad	Actualización de normatividad	Si. Manual de Calidad de la	Sí. Los procedimientos	Si. El procedimiento está	No. No se identifica sistema de	Sí. Las modificaciones a

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			UMR	están estandarizados a través del Manual de Calidad de la UMR	documentado en el Manual de Calidad de la UMR y es de conocimiento de todos los operadores. . Opera: Dirección General Adjunta de Programas Sociales.	monitoreo ni indicadores de gestión para este proceso	las Reglas de Operación están sujetas a los análisis en reuniones y aprobaciones de diferentes áreas como la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria con el fin de incorporar los elementos de mejora recomendados.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
Planeación	Programación Presupuestación	Programación Presupuestación	Si. De manera general para todos los programas de la SEDESOL en los Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL	No. Existen procedimientos estandarizados de manera general en la normatividad que no definen claramente como realizar este subproceso.	Si. La documentación de este proceso es general para todos los programas de la SEDESOL y es del conocimiento de todos los operadores.	No. Este proceso no cuenta con sistema de monitoreo ni indicadores de gestión.	Si. Parcialmente se han implementado mejoras a través de las evaluaciones externas al PDZP.
Planeación	Modificación de Apertura Programática	Modificación de Apertura Programática	Si. De manera general para todos los programas de la SEDESOL en los Lineamientos de Operación 2013 de los	Si. De manera general para todos los programas de la SEDESOL en los Lineamientos de Operación 2013 de los	Si. De manera general para todos los programas de la SEDESOL en los Lineamientos de Operación 2013 de los	No. Este proceso no cuenta con sistema de monitoreo ni indicadores de gestión.	No. No se identifican mecanismos para implementación sistemática de mejoras

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL	Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL	Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL		
Difusión	Elaboración de Productos Gráficos y/o Electrónicos para la Difusión de información de los Programas a cargo de la UMR	Difusión del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes.	Si. Manual de Calidad de la UMR.	Si. Manual de Calidad de la UMR.	Si. El procedimiento está documentado y es del conocimiento de todos los operadores. Opera: Dirección de Análisis Territorial.	No. No se identifica sistema de monitoreo ni indicadores de gestión.	No. No se identifican mecanismos para implementación sistemática de mejoras

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
Difusión	Difusión de las Reglas de Operación del PDZP		No. No existen documentos que normen este proceso.	No. Los procedimientos no están estandarizados.	No. Los procedimientos no están documentados.	No. No cuenta con sistema de monitoreo o indicadores para su gestión	No. No se identificaron mecanismos para la implementación sistemática de mejoras en este proceso.
Solicitud de apoyos	Recepción y validación de solicitudes de apoyo	Recepción y validación de solicitudes de apoyo	Si. Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	No. Los procesos no están estandarizados, cada Delegaciones Estatales tiene los suyos.	No. Los procesos no están documentados de manera detallada y solo de manera general en los LOPDSH.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
Selección de beneficiarios							
Producción y distribución de bienes y servicios	Acuerdos y Convenios	Planeación	Si. Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	No. Los procedimientos no están estandarizados, cada Delegaciones Estatales tiene los suyos.	No. Los procedimientos no están documentados de manera detallada y solo de manera general en los LOPDSH.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
Producción y distribución de bienes y servicios	Autorización de recursos sobre propuestas de inversión		Si. Manual de Calidad de la UMR Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL	Si. Manual de Calidad de la UMR.	Si. El procedimiento está documentado y es del conocimiento de todos los operadores. Opera: Jefatura de la Unidad de Microrregiones.	No. Este proceso no cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores para su gestión.	No. No se detectan en la normatividad mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.
Producción y distribución de bienes y servicios	Liberación de recursos		Si. Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL	No. Los procedimientos no están estandarizados, cada Delegaciones Estatales tiene los suyos.	No. Los procedimientos no están documentados de manera detallada y solo de manera general en los	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			(LOPDSH)		LOPDSH.		
Producción y distribución de bienes y servicios	Emisión de opinión	Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Si. Manual de Calidad de la UMR Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	Si. Los procesos están estandarizados en el Manual de Calidad de la UMR	Si. El procedimiento está documentado. Opera: Dirección General Adjunta de Programas Sociales.	No. No se identifica sistema de monitoreo ni indicadores de gestión para este proceso.	No. No se detecta en la normatividad mecanismos para implementación sistemática de mejoras.
Producción y distribución de bienes y servicios	Realización de Obras	Realización de Obras, Proyectos y Acciones	Si. Lineamientos de Operación 2013 de los	No. Los procedimientos no están	No. Los procedimientos no están	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de	No. No cuenta con mecanismos para

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	estandarizados, cada Delegaciones Estatales tiene los suyos.	documentados de manera detallada y solo de manera general en los LOPDSH.	indicadores para la gestión de este proceso.	implementar mejoras.
Producción y distribución de bienes y servicios	Informes de Avances	Reportes de Avance	Si. Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	No. Los procedimientos no están estandarizados, cada Delegaciones Estatales tiene los suyos.	No. Los procedimientos no están documentados de manera detallada y solo de manera general en los LOPDSH.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.
Producción y distribución de bienes y servicios	Supervisión de Obras en Ejecución	Verificación física de obras, proyectos o acciones por parte de la Delegación	Si. Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo	No. Los procedimientos no están estandarizados, cada	No. Los procedimientos no están documentados de manera	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de	No. No cuenta con mecanismos para implementar

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	Delegaciones Estatales tiene los suyos.	detallada y solo de manera general en los LOPDSH.	este proceso.	mejoras.
Producción y distribución de bienes y servicios	Modificación o cancelación de obras	Modificación y Cancelación de Obras, Proyectos o Acciones	Si. Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (LOPDSH)	No. Los procedimientos no están estandarizados, cada Delegaciones Estatales tiene los suyos.	No. Los procedimientos no están documentados de manera detallada y solo de manera general en los LOPDSH.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.
Entrega de apoyos	Apertura de los Centros Comunitarios de Aprendizaje	Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para	Si. Manual de Calidad de la UMR	Si. Manual de Calidad de la UMR	Si. El procedimiento está documentado y es del conocimiento de todos los	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	Si. En el caso de que existan observaciones durante el proceso, se registran en el “Reporte de

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
		Migrantes			operadores. Opera: Dirección de Centros Comunitarios de Aprendizaje y Registro de Acciones de las Microrregiones.		Producto No Conforme", se analizan las causas y en su caso se toman acciones correctivas y/o preventivas.
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos						
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	Seguimiento a la Operación de los Centros Comunitarios de Aprendizaje	Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Si. Manual de Calidad de la UMR	Si. Manual de Calidad de la UMR	Si. El procedimiento está documentado y es del conocimiento de todos los operadores.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
					Opera: Dirección de Centros Comunitarios de Aprendizaje y Registro de Acciones de las Microrregiones.		
Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios	Formación de Comités Comunitarios de Obra (CCO)	Contraloría Social en los Programas de Desarrollo Social y Humano	No. No se cuenta con documentos que norman los procedimientos	No. Los procedimentos no están estandarizados	No. Los procedimientos no están documentados.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.
Evaluación y Monitoreo	Monitoreo de la MIR	Evaluación y Monitoreo	Si. Manual de Procedimientos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los	Si. Los procedimentos están estandarizados en el Manual de Procedimientos	Si. Los procedimientos están documentados en el Manual de Procedimientos	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.

Proceso CONEVAL	Subproceso o Procedimiento	Proceso SEDESOL	Existen documentos que norman los procesos	Los procesos están estandarizados	Los procesos están documentados y son del conocimiento de todos los operadores	Cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión	Cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras
			Programas Sociales	de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.	este proceso.	
Evaluación y Monitoreo	Evaluaciones Externas al PDZP	Evaluación y Monitoreo	Si. Manual de Procedimientos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	Si. Los procedimentos están estandarizados en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales	Si. Los procedimientos están documentados en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.	No. No se detectó ningún tipo de monitoreo ni de indicadores para la gestión de este proceso.	No. No cuenta con mecanismos para implementar mejoras.

4.2.6 Valoración General del PDZP

De acuerdo con el análisis de gabinete, solo algunos de los procesos del PDZP no cuentan con procedimientos normados, bajo mecanismos que son homologados para todos los responsables. No obstante, comparando los procesos detectados en el análisis de gabinete con los establecidos en el Modelo General de Procesos que CONEVAL presenta en los Términos de Referencia para la Evaluación del PDZP, existen algunos procesos que no fueron detectados en la normatividad específica del PDZP proporcionada por la Unidad Responsable al equipo evaluador, y que se consideran críticos para la obtención del cumplimiento de los objetivos del PDZP, como es el caso de Solicitud de aPoyos, Selección de beneficiarios y Producción y Distribución de Bienes y Servicios.

Si bien el PDZP cuenta con indicadores de Gestión que están contenidos en la MIR del PDZP a nivel de Actividades, los cuales son los necesarios y suficientes para medir los Componentes (bienes y servicios) que entrega el PDZP y que dichos indicadores han sido valorados positivamente por instancias externas como instrumentos para la rendición de cuentas, se detecta que, en particular para los procesos del PDZP incluidos en la normatividad, no se ha construido un sistema de monitoreo de la gestión operativa de los procesos con indicadores de gestión orientados a llevar un adecuado monitoreo del desempeño específico de cada uno de ellos y, aunque algunos de los procesos mencionados cuentan con registros de sus procedimientos, estos tampoco pueden ser considerados como sistemas eficientes de monitoreo de la gestión de dichos procesos.

Por lo anterior, si se considera que el valor de 5 puntos en la escala de valoración fuera para el escenario donde el PDZP contara con una normatividad específica para cada uno de sus procesos, en los cuales se determinaran los indicadores para monitorear su desempeño, de acuerdo con lo encontrado en la revisión documental de los procesos, se le otorga una valoración de 3 puntos sobre una escala de 5 puntos, ya que existen importantes oportunidades de mejora de los procesos dentro del PDZP mediante el fortalecimiento de la normatividad de los procesos en su conjunto, y no solo de manera parcial, así como de la definición de indicadores de gestión para cada proceso para integrar un sistema de monitoreo que permita a los responsables incrementar la eficiencia y eficacia de cada uno de los procesos en lo particular y del PDZP en general.

5. Tema I. Descripción y análisis de procesos del PDZP

Este apartado del informe contiene la descripción detallada de las actividades, componentes y actores que integran el desarrollo de los procesos operativos del PDZP. Se analizan y valoran los siguientes aspectos:

a) Los límites del proceso y su articulación con otros;
b) Los insumos y recursos empleados, así como su suficiencia y pertinencia para el funcionamiento del proceso;
c) Los productos generados por cada proceso, su utilidad y su pertinencia en el flujo operativo;
d) Los sistemas de información utilizados y su contribución para simplificar las actividades y flujos;
e) La coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias

Además, se evalúa la pertinencia del proceso en el contexto y las condiciones en que se desarrolla, se identifican las características relacionadas con la importancia estratégica del mismo y se hace referencia a la opinión que en general tienen los actores –tanto usuarios como beneficiarios- sobre la eficiencia y calidad de dicho proceso, así como de sus productos o servicios.

5.1. PROCESO: PLANEACIÓN

5.1.1. Actividades, componentes y actores:

Para efectos de la presente evaluación y para favorecer el análisis del proceso de Planeación, se han agrupado aquí los principales procedimientos y actividades que en su conjunto contribuyen a establecer las características normativas y los compromisos en términos de montos y metas que conforman el PDZP Operativo Anual del PDZP. Se valoran los productos de este proceso y la oportunidad con que son elaborados para facilitar la operación del PDZP, así como los mecanismos de coordinación para el logro del objetivo del proceso.

Cabe mencionar que se trata del análisis del proceso de Planeación operativa, para el cual se han identificado actividades y procedimientos que han sido agrupados en cuatro subprocesos que son:

i. Actualización de normatividad;
ii. Actualización y registro de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR);
iii. Programación-Presupuestación; y
iv. Modificación a la Apertura Programática.

Es importante precisar que los subprocesos i y ii pueden correr de manera simultánea en el Proceso de Planeación.

i. Actualización de Normatividad

Este subproceso comprende las actividades que llevan a la actualización y publicación de las Reglas de Operación (RO) del PDZP. Los insumos para su inicio son las RO del ejercicio anterior, los comentarios y observaciones realizadas por el personal del PDZP y de otras áreas de la SEDESOL, así como por otros actores externos, incluyendo las evaluaciones externas al PDZP, que implican mejoras a las mencionadas RO. Como producto final se tiene a las RO actualizadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Cuadro 15. Actividades dentro del Proceso de Planeación i. Actualización de Normatividad

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	JUMR DGAPS	Instruye a la DGAPS el inicio de la actualización de las RO	

2	DGAPS DPSZN	DGAPS instruye a DPSZN a elaborar el proyecto de RO de acuerdo a criterios normativos de SHCP, SFP y COFEMER	
3	DPSZN	Elabora proyecto de RO con modificaciones y/o actualizaciones	Proyecto de RO
4	DGAPS	Revisa, modifica y/o valida Proyecto de RO y lo remite a la JUMR y a la DGAPM para su Visto Bueno	Proyecto de RO validado para su aprobación
5	JUMR DGAPM	Revisa, modifican y/o autoriza el proyecto de RO	Proyecto de RO autorizado
6	DGAPM	DGAPM elabora y firma oficio o tarjeta para envío del Proyecto de RO	
7	SPSZN	Envía Proyecto de RO con oficio a la DGS para su revisión y posterior envío a la SHCP	Proyecto de RO para revisión por DGS y SHCP
8	DGAPS	Recibe y atiende observaciones al Proyecto de RO de DGS y SHCP hasta integrar versión definitiva de Proyecto de RO	Proyecto definitivo de RO
9	JUMR DGAPS	Recibe Proyecto definitivo de RO y solicita a DGAPS elaboración de MIR	
10	DGAPS DPSZN	DGAPS instruye a DPSZN a elaborar y transmitir vía electrónica la MIR a DGO para su envío a la COFEMER para autorización	MIR del Proyecto de RO
11	DGAPS	Atiende observaciones de COFEMER a la MIR para obtener autorización para publicación de RO en el DOF	MIR del Proyecto de RO autorizado por COFEMER y autorización para publicación de RO

12	DGAPS DPSZN	DGAPS instruye a DPSZN para envío de Proyecto de RO a la DGAJ para su publicación en el DOF	Proyecto de RO para publicación en DOF
13	DGAPS JUMR	DGAPS informa a la JUMR de publicación de RO en el DOF.	
14	JUMR DPSZN	JUMR instruye a DGAPS para solicitar a DGTIC la publicación de RO en portal de la SEDESOL y de la JUMR	RO publicadas en portales electrónicos

ii. Actualización y registro de la MIR

Este subproceso comprende las actividades para la actualización y registro de la MIR del PDZP para el ejercicio operativo a iniciar. Tiene como insumos los resultados del ejercicio anterior y las recomendaciones emitidas de evaluaciones externas. Este subproceso cuenta con lineamientos establecidos por la SHCP que definen la metodología para la actualización de las MIR de los programas gubernamentales. El producto de este subproceso es la MIR del PDZP actualizada y registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

Cuadro 16. Actividades dentro del Proceso de Planeación ii. Actualización y Registro de MIR

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	JUMR DGAPM DOT	JUMR recibe de la DGEMPS o DGPP oficio y/o correo electrónico que instruye el inicio del proceso de programación presupuestación del ciclo en curso y de actualización de MIR del PDZP y lo turna a la DGAPM	Oficio y/o correo electrónico de instrucción de inicio de actualización de MIR
2	DGAPM DOT	DGAPM instruye a la DOT para elaborar propuesta de actualización de MIR del PDZP de acuerdo con la normatividad respectiva	

3	DGAPM DOT	Elabora propuesta de actualización de MIR y presenta a la DGAPM para revisión y autorización, atendiendo observaciones hasta obtener propuesta definitiva	Propuesta de actualización de MIR del PDZP
4	DGAPM DOT DGPP	DGAPM instruye a DOT a registrar la MIR actualizada en el PASH para su validación por la DGPP	MIR del PDZP registrada en PASH
5	DGPP DOT	DOT atiende observaciones de DGPP a la MIR registrada en PASH y recibe validación por la DGPP	MIR del PDZP validada por DGPP en PASH
6	DGPP DOT	DOT verifica que DGPP envía a SHCP la MIR del PDZP para su revisión y calificación por el PASH	MIR del PDZP enviada a SHCP por vía del PASH
7	SHCP DGPP	SHCP califica la MIR del PDZP en el PASH, DGPP atiende observaciones en caso de estatus de “Por Mejorar” hasta obtener estatus de “Factible” o “Valido”	
8	DOT	DOT verifica que MIR del PDZP se encuentra debidamente registrada y validada en el PASH, y le da seguimiento a lo largo del ejercicio fiscal	MIR del PDZP validada por SHCP en el PASH

iii. Programación-presupuestación del PDZP

Este subproceso comprende las actividades orientadas a definir la propuesta presupuestal del PDZP que será incluida en el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la posterior distribución de techos presupuestales y metas programáticas para las entidades federativas mediante formulas de distribución y de ejercicios de calendarización desarrollados conjuntamente por las Delegaciones Estatales y la UMR, a través de la DGAPM, para elaborar el calendario definitivo a ejecutar en el ejercicio operativo. Este proceso tiene como insumos los resultados previos del ejercicio operativo anterior, el análisis del avance de la Estrategia de Microrregiones por métodos estadísticos

para definir las metas y montos para el ejercicio siguiente, y con estos datos integrar el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y posteriormente la MIR del PDZP. Los lineamientos operativos para los Programas de la SDSH establecen de manera general las actividades a seguir para todas las Unidades Responsables de los Programas a su cargo, por lo que la definición más precisa de las actividades desarrolladas por la UMR no está descrita.

Cuadro 17. Actividades dentro del Proceso de Planeación iii. Programación-Presupuestación

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	JUMR DGAPM	JUMR instruye a la DGAPM establecer el inicio de las actividades para la elaboración del presupuesto del PDZP y definir los montos y metas presupuestales para el ciclo operativo siguiente considerando el Programa Sectorial, metas anuales, proyectos y acciones a apoyar, techos presupuestales asignados por la SHCP y el desempeño operativo de ciclos anteriores del PDZP.	
2	DOT DAT Delegaciones Estatales	Se actualizan las bases de datos por medio de sistemas de captura en formatos web, solicitando información a las Delegaciones Estatales y en bases de datos oficiales como INEGI.	Bases de datos estadísticos actualizadas (CATLOC, SCIM).
3	DGAPM DGAPS DGS	Con base a la información estadística disponible se integra la propuesta de montos y metas para el PDZP, se revisa con la DGAPS y se envía a la DGS.	Propuesta presupuestal para el ciclo operativo siguiente del PDZP.
4	DGAPM DGS UCD Delegaciones	DGS solicita por vía de la UCD a las Delegaciones Estatales la calendarización de las metas propuestas y las remite a la DGAPM	Calendarios de ejecución de recursos presupuestales en

	Estatales	para su análisis y consideración.	Delegaciones Estatales.
5	DGAPM DGAPS DGS DGPP	DGAPM en conjunto con la DGAPS elabora Calendarios de Presupuesto de Egresos elaborados por Cámara de Diputados y los remiten a la DGS para su envío a la DGPP.	Calendarios de Presupuesto de Egresos autorizados.
6	JUMR DGAPM DGAPS DGS SDSH	JUMR por vía de las DGAPM y DGAPS proponen asignación de gasto a los estados utilizando las fórmulas de distribución de recursos y remite propuesta a la DGS para aprobación por la SDSH.	Propuesta de asignación de Gasto en entidades federativas.
7	JUMR DGAPM DGAPS	JUMR por vía de las DGAPM y DGAPS solicitan a la SDSH por vía de la DGS reasignación de gasto conforme al comportamiento operativo y los avances de acciones y ejercicio de recursos en los estados.	Reasignación de gasto en las entidades federativas.
8	JUMR DGAPM Delegaciones Estatales DGPP	Delegaciones Estatales o DGAPM propone para su autorización las adecuaciones presupuestarias en los tiempos que señale la DGPP y la SHCP para el cumplimiento de los objetivos del PDZP en el ciclo operativo en ejecución.	Adecuaciones presupuestarias en estructura, calendarización y/o montos presupuestales asignados a las Delegaciones Estatales.

iv. Modificaciones en Apertura Programática

Este subproceso comprende las actividades enfocadas a realizar las modificaciones a la Apertura Programática a fin de definir y clasificar por su tipo las acciones y obras apoyadas por el PDZP, para establecer las unidades de medida con que se cuantificarán las metas anuales.

Cuadro 18. Actividades dentro del Proceso de Planeación iv. Modificaciones en Apertura Programática

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	JUMR	Solicita a DGS modificaciones a Apertura Programática del PDZP con justificación.	Tarjeta o correo electrónico con solicitud.
2	DGS	Envía a COMERI modificaciones al Anexo 3 “Apertura Programática” de los Lineamientos de Operación de los PDSH y anexa justificación.	
3	COMERI	Analiza y publica en normateca interna los Lineamientos con la modificación al Anexo 3 “Apertura Programática”.	Publicación en Lineamientos de PDSH las modificaciones al Anexo 3.
4	DGS	Recibe publicación y remite a DGTIC para realizar ajustes al SIIPSO.	Ajustes al SIIPSO en Apertura Programática.
5	COMERI	Informa a todos los usuarios a la DCI de la DGRH de la actualización a Lineamientos de PDSH.	Correo electrónico informativo.

5.1.2. Limites del proceso y articulación con otros

Los subprocesos detectados comprenden desde la definición del anteproyecto de presupuesto del PDZP para su inclusión en el PEF, el inicio de la revisión y actualización de la normatividad y la MIR, hasta la definición del presupuesto calendarizado en los planes operativos anuales para las Delegaciones Estatales y las modificaciones a la Apertura Programática del PDZP.

Los subprocesos mencionados están articulados entre si, donde el producto final de un subproceso es insumo del subproceso siguiente, así las RO son insumo para la actualización de la MIR, aunque esto no está considerado en la descripción de las actividades de la actualización y registro de la MIR. La MIR del PDZP es a su vez tanto producto como insumo para el subproceso de programación y presupuestación que a su vez define las metas generales para el PDZP, pero

también desglosa las metas establecidas en la MIR en metas por entidad federativa y por tipos de apoyo para integrar el PDZP Operativo Anual. Finalmente, la Apertura Programática es resultado de la definición en la programación y presupuestación de la clasificación y tipos de metas a obtener en el ejercicio operativo anual del PDZP.

Por otro lado, los productos generados en este proceso de planeación son los insumos necesarios para el desarrollo de posteriores procesos operativos del PDZP, particularmente para los procesos de recepción de solicitudes (cumplimiento normativo de los proyectos) y de la selección de beneficiarios (cantidad total y tipo de apoyos disponibles para los solicitantes).

5.1.3. Insumos y recursos

i. Tiempos

El subproceso de actualización y publicación de las RO define un tiempo máximo de tres meses para el cumplimiento de su objetivo, lo cual se verificó a través de las entrevistas que se cumple sin problemas, ya que es un subproceso que inicia desde el año anterior a su publicación, a fin de contar con las RO publicadas al inicio del año de ejercicio operativo.

Para el subproceso de actualización y registro de la MIR del PDZP se establece en el Manual de Calidad de la UMR una duración de tres meses para estar concluido en el primer trimestre del año de ejecución. La captura de los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en la MIR se realiza a lo largo del año conforme se tiene disponible la información generada por la operación del PDZP. Sin embargo, y de acuerdo con los responsables de este subproceso, la actualización y registro de la MIR del PDZP para el siguiente ciclo operativo se inicia desde seis meses antes de finalizar el año en operación, los procedimientos para revisar los objetivos y definir las metas son realizados por el PDZP, con la revisión y observaciones de la DGEMPS con base en los lineamientos establecidos por SHCP y CONEVAL, y por tanto requiere de un análisis del comportamiento histórico del PDZP, de la definición de zonas de atención prioritaria hecha por la Cámara de Diputados para el siguiente ciclo y de la estimación de las localidades y acciones a desarrollar, estimando también la propuesta presupuestaria y programática preliminar para el PDZP en el ciclo operativo del siguiente año.

De acuerdo con lo anterior, el tiempo invertido en este subproceso es mayor a lo establecido en el Manual de Calidad para estas actividades, ya que lo que se incluye en el mencionado Manual de Calidad se refiere solamente a las actividades realizadas por la Unidad de Microrregiones, por lo que da la impresión

que no se cumple en el tiempo establecido en el Manual, sino en un período mayor al indicado, ya que no se consideran las actividades previas que son responsabilidad de la DGEMPS. Adicionalmente es importante considerar que las metas definidas en este subproceso son solo las que se pretenden obtener con los recursos federales, sin considerar las metas adicionales que se alcanzan con la concurrencia de recursos estatales y municipales en los proyectos apoyados por el PDZP.

El subproceso de programación-presupuestación no define un tiempo determinado para su conclusión, y lo observado en campo muestra que puede extenderse por un período de hasta un año. De acuerdo con la normatividad en materia de operación de los programas de la SEDESOL, el subproceso inicia con la integración del anteproyecto el presupuesto por la SEDESOL a través de la DGS a principios de marzo del año anterior al ejercicio operativo, y como se mencionó, se puede prolongar hasta los primeros meses del año del ejercicio operativo debido a que la calendarización del PDZP incluye la participación de las Delegaciones Estatales.

Para el subproceso de Modificación de Apertura Programática, no se definen tiempos de cumplimiento. Es importante definir los tiempos para este subproceso que permitan que el subproceso de programación presupuestación inicie con la oportunidad requerida para que al final del ejercicio fiscal anterior o al menos al inicio del nuevo ejercicio fiscal se realicen las adecuaciones necesarias a la Apertura Programática que permitan definir el tipo de apoyos prioritarios para el PDZP en ese ejercicio.

ii. Personal

Los subprocesos de Actualización de Normatividad, Actualización y Registro de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR); Programación-Presupuestación; y Modificación a la Apertura Programática, en su mayoría son ejecutados en el nivel central del PDZP, por lo que se cuenta con los recursos de personal mínimos indispensables para su cumplimiento. Aun cuando el personal involucrado en estos procesos también cumple con otras funciones propias de sus puestos, lo que implica cargas de trabajo intensas, no se observó que hubiese conflicto que impidiera el flujo adecuado de las actividades propias de cada subproceso. Solo en el caso de la calendarización del presupuesto del PDZP, en donde se ve involucrado el personal de las Delegaciones Estatales, en algunos momentos del ciclo operativo se pueden presentar retrasos debido a la sobrecarga de trabajo que en algunos estados se presenta por el gran número de actividades programadas y asignadas al personal. Esto entre otras debido a que las restricciones presupuestales impiden la contratación de personal suficiente para cubrir adecuadamente todas las responsabilidades operativas. Además, es

importante considerar que una alta proporción del personal que labora para el PDZP está contratado bajo el régimen de honorarios, bajo esquemas de contratos de corto plazo lo que impide contar con condiciones laborales adecuadas, en términos de sueldos y cargas de trabajo, para un mayor desempeño y compromiso.

iii. Recursos financieros

En este proceso se cuenta con recursos financieros en suficiencia mínima y con buena oportunidad para cumplir con los productos elaborados. En el caso de las actividades correspondientes a las Delegaciones Estatales, los recursos financieros son insuficientes para contratar el personal necesario para cubrir adecuadamente todas las funciones operativas del programa, de tal manera que permita asignar personal específicamente para estas actividades de calendarización del presupuesto.

iv. Infraestructura

En cuanto a la infraestructura disponible para este proceso, las oficinas centrales de la UMR cuentan con espacios de trabajo, los cuales son los mínimos indispensables para el desempeño de sus funciones. En cuanto a las Delegaciones Estatales, en algunas de las que se visitaron durante el trabajo de campo se cuenta con espacios suficientes para el desempeño de este proceso en lo que les corresponde, mientras que en otras hay severos problemas de espacio y las instalaciones no son adecuadas para labores de oficina.

En lo que se refiere al equipo de cómputo, existen restricciones en el presupuesto operativo para su adquisición o renta en todas las áreas, lo que resulta particularmente crítico para el proceso de planeación en las actividades de programación-presupuestación. Tanto en las oficinas centrales como en las Delegaciones Estatales, en ocasiones el personal del PDZP tiene que utilizar recursos propios para la adquisición de insumos como medios para almacenamiento de datos (discos duros portátiles) y de impresión, ya que en la UMR existen impresoras de uso común que son saturadas por las necesidades de impresión del personal de todas las áreas, generando retrasos en las actividades. Se constató que algunas de estas impresoras de uso común estaban descompuestas. Este es un problema de carácter operativo generado por la insuficiencia de recursos para la operación que trae como consecuencia retrasos en las actividades e implica un esfuerzo por parte del personal para encontrar soluciones alternativas a la ausencia de un plan de mantenimiento y actualización de los equipos de cómputo e impresión.

5.1.4. Productos

Los productos del proceso son los siguientes:

i. Para el subproceso de actualización de normatividad, se obtienen como producto final, las Reglas de Operación para el PDZP actualizadas para el ejercicio que se va a iniciar.
ii. Para el subproceso de actualización y registro de MIR, se obtiene la Matriz de Indicadores de Resultados del PDZP, actualizada y registrada ante la SHCP.
iii. Para el subproceso de programación-presupuestación, se obtienen como productos finales, el anteproyecto del presupuesto por entidad federativa y el calendario de aplicación de los recursos presupuestales
iv. Para el subproceso de modificación de la apertura programática, se obtiene la apertura programática modificada para el ciclo operativo a iniciar.

5.1.5. Sistemas de información

i. Actualización de Normatividad

Para este subproceso no se emplea un sistema informático específico.

ii. Actualización y registro de las MIR

Para este subproceso se utiliza el Sistema Informático denominado Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) el cual es operado por la SHCP y donde todas las Dependencias del Gobierno Federal deben registrar la información de las MIR de los programas gubernamentales. Existe normativa elaborada por la SHCP que permite a los responsables conocer el manejo adecuado del sistema informático de tal manera que facilita este subproceso.

iii. Programación-presupuestación del PDZP

Para este subproceso se utilizan Sistemas informáticos de datos que sirven como herramientas para el proceso de programación-presupuestación del PDZP. Entre estos, se encuentran el Catálogo de localidades (CATLOC), las Cédulas de Información Municipal (SCIM), el Sistema de Seguimiento a la Distribución de Agua y las Cédulas de Información Básica para Centros Estratégicos Comunitarios (CIBCEC), todas disponibles en el portal electrónico de la UMR para su consulta[12]. Además, se cuenta para este subproceso con la información capturada en el Sistema Integral de Información de Programas Sociales (SIIPSO) el cual concentra la información que surge de la operación de los programas de la SEDESOL.

iv. Modificaciones a la Apertura Programática

[12] http://www.microrregiones.gob.mx/bannerHerramientas.php

Este subproceso es apoyado en el SIIPSO donde se contiene la Apertura Programática de los Programas Sociales de SEDESOL, entre los que se encuentra el del PDZP.

5.1.6. Coordinación

i. Actualización de Normatividad

En este subproceso existe una adecuada coordinación de las diferentes áreas hacia adentro de la UMR y de otras áreas de la SEDESOL como es la UPRI que lidera este subproceso para las RO del PDZP y otros programas en la SEDESOL. Al momento de la evaluación se estaba definiendo un nuevo esquema organizacional para la UMR, lo que implica una nueva definición en las áreas que intervendrán en este subproceso, así como sus mecanismos de coordinación.

ii. Actualización y registro de las MIR

Este subproceso cuenta con una adecuada coordinación entre las áreas participantes al interior de la UMR, así como de otras áreas de la SEDESOL, como es la UPRI que es la que lidera la coordinación de este subproceso para el PDZP y para otros programas de la SEDESOL, al igual que la DGS, la DGEMPS y la DGPP.

iii. Programación-presupuestación del PDZP

La coordinación entre los participantes en este subproceso es adecuada y permite el flujo de las actividades de manera que se cumple con el producto en tiempos adecuados para apoyar los siguientes procesos operativos.

iv. Modificaciones a la Apertura Programática

Este subproceso se realiza bajo una buena coordinación de las áreas participantes de conformidad con lo asentado en los Lineamientos de los PDSH de la SEDESOL.

5.1.7. Pertinencia del proceso

La pertinencia de los subprocesos depende de la pertinencia de sus actividades y de la orientación con la que se realizan, a fin de cumplir de manera adecuada y óptima con los objetivos intrínsecos o extrínsecos de cada subproceso.

i. Actualización de Normatividad

Para el caso de la actualización de las RO del PDZP, se observa que el subproceso tiene una inercia que lleva fundamentalmente a incluir o modificar tan solo los aspectos señalados por las diversas fuentes que proporcionan los

insumos, como son las observaciones resultantes del ejercicio operativo o las derivadas de evaluaciones externas. Si bien las diferentes áreas involucradas están bien coordinadas en cuanto al procedimiento, de acuerdo con el análisis de los cambios en las RO de años anteriores y a la opinión de algunos entrevistados sobre este tema, no se cuenta con una visión integral de actualización de las RO, por lo que año con año se pone más atención a la forma que al fondo, lo que termina con la elaboración de RO que en esencia no contienen modificaciones o actualizaciones sustantivas y esto no constituye un replanteamiento que permita simplificar y clarificar las RO para los diferentes usuarios, particularmente para la población objetivo del PDZP.

Las RO deberían reflejar las particularidades del PDZP y generar respuestas universales a problemas locales con posibilidad de adaptación. Con las reglas como están, hay un menú de acciones que no se adaptan necesariamente a atender las necesidades locales. Las RO no son lo suficientemente precisas, no reflejan todas las capacidades que tiene el PDZP, por la multiplicidad de actores que intervienen en su diseño, cada uno con sus concepciones particulares.

Para ello es posible definir criterios en las RO que permitan focalizar los tipos de apoyo de acuerdo a algunas características y particularidades de las zonas o regiones donde se ubican las localidades que tienen las condiciones para ser consideradas dentro de la población objetivo del PDZP, que orienten la distribución de los apoyos bajo un esquema de priorización más definido apoyado en un ejercicio de planeación estratégica por regiones o zonas del país.

ii. Actualización y registro de las MIR

La actualización de la MIR del PDZP obedece a una lógica inercial, que considera como insumos los resultados obtenidos del ciclo operativo anterior, así como los lineamientos para su elaboración establecidos por la SHCP que están orientados a recabar la información del ejercicio de los recursos públicos con un enfoque a resultados.

De acuerdo con lo observado en las entrevistas, la información de la MIR tiene mayor utilidad hacia afuera de la UMR, para la SHCP y el CONEVAL, que hacia el interior para un óptimo monitoreo y gestión del PDZP. Esto no es privativo del PDZP, ya que sucede para otros programas gubernamentales, y es debido a que es la SHCP la que establece la normativa en este aspecto, considerando fundamentalmente sus necesidades de información del gasto público, y no orientando a las diferentes Dependencias gubernamentales a utilizar la MIR como un instrumento más efectivo para la gestión de los programas.

iii. Programación-presupuestación del PDZP

Este subproceso es fundamental para determinar el número, monto y orientación de los apoyos del PDZP, por lo que su producto es fundamental para cumplir anualmente con el propósito del mismo. El mecanismo para determinar las metas y montos para las entidades federativas está basado en datos estadísticos como los de INEGI del Censo de 2010 que no son lo suficientemente precisos para realizar estimaciones y aproximaciones a las necesidades presentes en dichas localidades. Esto se debe a que las condiciones en las localidades objeto del PDZP son cambiantes y dinámicas en la realidad, lo que ocasiona que los responsables de la planeación recurran a otros canales para constatar las necesidades de las localidades a beneficiar, entre los que se encuentran el levantamiento de CUIS, las visitas de verificación por parte de los operadores del PDZP y otros canales de comunicación entre los ayuntamientos y las coordinaciones de microrregiones en cada entidad federativa. Estos otros canales para obtener la información no se incluyen en los manuales de procedimientos internos, que son susceptibles de incluirse como elementos alternativos en el subproceso de programación presupuestación, por lo que este subproceso no se considera pertinente en términos del desfase que hay respecto a la vigencia de la información estadística de las actividades que lo componen y los resultados del mismo, pero se considera pertinente el esfuerzo de los responsables de este subproceso es positivo en la búsqueda de acercarse lo más posible a la realidad en las localidades y a contar con información más precisa, ya que de esta forma el producto de este subproceso es más eficiente y efectivo.

En los ejercicios operativos anteriores a 2013, se observó que se presentan metas cumplidas que superan el 100% y en ocasiones superiores al 1,000%. Esta situación es explicada por los responsables en el sentido de que al ser un PDZP que tiene concurrencia de recursos, las metas que inicialmente se establecen tomando como base solo los recursos federales, se ven posteriormente rebasadas por la aplicación de recursos provenientes de recursos estatales o municipales. Sin embargo, este argumento no explica a cabalidad las diferencias, especialmente dados los montos relativos que aportan otras instancias con respecto a la aportación federal. Es posible analizar el comportamiento histórico de las metas adicionales provenientes de la concurrencia de recursos de otros órdenes de gobierno, para establecer las metas que adicionales a las financiadas con presupuesto federal. En ese caso habría que considerar y precisar en todo momento que esas metas dependerán de las aportaciones adicionales de los otros órdenes de gobierno que participan en el PDZP y de las condiciones económico-políticas que intervienen en las negociaciones de esta índole.

Por otro lado, el PDZP presenta un Plan Estratégico cuyo contenido no cumple de manera completa con los elementos básicos para denominarlo de esta manera, ya que fundamentalmente carece de estrategias y metas de mediano y largo plazo, necesarias para evaluar el avance de cada ejercicio operativo anual. Cabe destacar que la elaboración de este documento no es responsabilidad de la UMR, sino de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales en coordinación con las Unidades Responsables de la Operación del PDZP. Al momento de realizar la evaluación la UMR colaboraba en la atención de un Aspecto Susceptible de Mejora Institucional que atiende esta área de oportunidad, a saber: “Establecer el procedimiento para elaborar el documento de planeación estratégica del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”. Será conveniente valorar el procedimiento una vez finalizado.

El argumento de los responsables respecto a la imposibilidad de establecer metas de mediano y largo plazo debido a que los presupuestos no son multianuales, debe ser reconsiderado, ya que un Plan Estratégico es un instrumento que permite negociar los presupuestos en función de los avances esperados en una perspectiva de mayor visión, por lo que significa un elemento que motiva el avance en el cumplimiento de los objetivos del PDZP. Debido a que la Planeación Estratégica es un instrumento que dentro de sus características tiene la flexibilidad para adaptarlo a las condiciones presentes, es factible ajustarlo con la frecuencia requerida, a fin de que cada ciclo operativo anual sea orientado al cumplimiento del objetivo del PDZP, con lo que se fortalecería el enfoque hacia resultados.

Dado lo anterior, este subproceso puede fortalecerse mediante el desarrollo de metas (que consideren recursos federales y estatales) de mediano y largo plazo en el marco de una planeación estratégica del PDZP, algo que ya ha sido puntualizado en anteriores evaluaciones realizadas al PDZP y que ha sido considerado por los responsables como un aspecto de mejora.

iv. Modificaciones a la Apertura Programática

Dado que este subproceso está diseñado para permitir los ajustes anuales necesarios a la Apertura Programática del PDZP, de acuerdo con las condiciones y factores que influyen en su desarrollo, es pertinente en términos de permitir suficiente flexibilidad para adaptar el PDZP a las necesidades prioritarias presentes de acuerdo con la planeación del mismo.

5.1.8 Importancia estratégica

El proceso de planeación es de máxima importancia estratégica, ya que es en él que se definen las reglas operativas, las asignaciones presupuestales y las metas programáticas para el ejercicio operativo del PDZP. La eficiencia y eficacia de la operación del PDZP dependen en gran medida de la calidad de ejecución de este proceso y de sus productos, por lo cual es importante considerar su mejora continua a través de la mejora de sus actividades y de los recursos invertidos para su óptimo desempeño.

El subproceso de actualización de la normatividad es fundamental ya que define el contenido de apoyos del programa y los mecanismos operativos y requisitos de elegibilidad para otorgar los tipos de apoyo contenidos en el PDZP. Un aspecto importante en estos casos es establecer una mayor focalización de los apoyos mediante una mejor definición de la población objetivo, o mediante criterios de priorización de los apoyos y de una estrategia de cobertura claramente definida, a fin de buscar resolver el problema de manera progresiva, evitando pulverizar los apoyos en poblaciones muy amplias. La Cruzada Nacional contra el Hambre, parece apuntar a ser para el PDZP una estrategia de cobertura y priorización, ya que define los municipios prioritarios en cada estado y a la vez define los que son prioritarios para este año 2013. Si anualmente se definen los municipios prioritarios dentro del universo de municipios definidos para la Cruzada, como fue en 2013, entonces se podrá confirmar que la Cruzada es una estrategia de cobertura del PDZP con criterios definidos para su ejecución. Esto contribuye a la focalización y priorización de los apoyos, fortaleciendo al PDZP en este aspecto que no ha sido factible fortalecer desde su la normatividad interna.

En cuanto a la actualización y registro de la MIR del PDZP, este subproceso tiene más una orientación de salida de información para cumplir con los lineamientos establecidos por la SHCP y CONEVAL para informar sobre el gasto público de los programas federales, que a una orientación a gestión por resultados. Aun cuando contiene elementos que son aprovechados para el monitoreo de los avances en las metas establecidas en los indicadores, este aprovechamiento es menor hacia el interior del PDZP, ya que no es utilizado como un instrumento de monitoreo de la gestión del PDZP por las diversas áreas responsables.

En particular, el subproceso de programación presupuestación reviste una importancia estratégica mayor, ya que es donde se definen los montos y las metas a ejecutar en el ciclo operativo y por tanto tiene una fuerte influencia sobre la eficacia y calidad de otros procesos como el de producción y distribución de apoyos. La intervención de la UMR y las Delegaciones Estatales exige que este subproceso esté sujeto a mejora continua a fin de reducir los tiempos para su

desarrollo, y definir claramente los procedimientos para el establecimiento de montos y metas, tanto para apoyos dirigidos al mejoramiento de vivienda, como aquellos orientados a la provisión de obras comunitarias y de servicios, aportando transparencia a subprocesos que son críticos como este que se menciona.

Finalmente, el subproceso de modificaciones a la Apertura Programática del PDZP tiene una importancia menor respecto a los subprocesos anteriores, aunque no deja de ser clave para aportar la flexibilidad necesaria para una mejor orientación de los apoyos a las necesidades detectadas en otros subprocesos en la planeación del PDZP.

5.1.9 Opinión de los actores

Los responsables del subproceso a nivel central consideran que es adecuado el mecanismo mediante el cual se determinan los montos y metas para el ciclo operativo anual en los estados, y están conscientes de que a pesar de no utilizar información con la actualización requerida, las bases de datos disponibles -como las de INEGI del Censo 2010- permiten aproximarse, con cierto grado de exactitud, a definir las necesidades de apoyos estatales en localidades de alta y muy alta marginación, especialmente en localidades con poblaciones indígenas.

En las Delegaciones Estatales, los Delegados entrevistados consideran que el mecanismo mediante el cual se establecen las metas estatales dentro del PDZP es adecuado y facilita el proceso operativo anual. El consenso de la calendarización de las metas se lleva a cabo en función del comportamiento del PDZP en ciclos operativos anteriores y de la información estadística disponible proveniente de censos nacionales y de información proporcionada por autoridades municipales, por lo que existen elementos que facilitan el subproceso en lo que corresponde a los responsables estatales.

Sin embargo, en la opinión de algunos operadores en los estados, el mecanismo con el cual se establecen las metas estatales no es adecuado ya que la información estadística de INEGI y CONEVAL tiene un desfase que implica cambios en algunos casos importantes por lo que la situación en las localidades no se refleja en ella, en muchas ocasiones las prioridades en las localidades han cambiado desde que se hizo el levantamiento de información.

En las visitas de campo a los estados incluidos en la muestra, fue posible observar que en algunos casos en efecto la información estadística de INEGI y CONEVAL ya no reflejaba la situación real en las localidades porque estas se comportan en forma dinámica y las condiciones son cambiantes. De esta forma la aplicación de los recursos, si bien resulta benéfica y contribuye a mejorar las condiciones en las

localidades, en algunas ocasiones no está orientada con precisión a las necesidades prioritarias en dichas localidades.

A raíz de la existencia de estos retos en la información se tomó la decisión de realizar levantamientos censales de CUIS por localidad a intervenir, para poder conocer las carencias por hogar, actividad que también ha resultado compleja de operar para el PDZP por la falta de personal y de calidad en la información entregada por las empresas que han levantado los cuestionarios de información socioeconómica, la cual requiere de supervisión y, como en cualquier ejercicio de levantamiento de información, es necesario validar.

Con relación al procedimiento de planeación para determinar qué obras se llevarán a cabo en cada estado o municipio, ni en los documentos normativos ni en el trabajo de campo realizado en los estados incluidos en la muestra, se encontraron evidencias claras de cómo se lleva a cabo, ni de los criterios utilizados para hacerlo. Con respecto a la forma en que se determina el número de viviendas por atender, se encontró que dicho número se establece tomando como base las “metas institucionales” que se envían de áreas centrales y esto se ajusta posteriormente con el barrido que realizan las Delegaciones Estatales en las localidades seleccionadas.

5.2. PROCESO: DIFUSIÓN

5.2.1. Actividades, componentes y actores:

La difusión del PDZP es un proceso importante ya que a través del mismo los interesados en recibir apoyos pueden enterarse del contenido del PDZP en términos de tipos de apoyos y requisitos para ser elegibles como beneficiarios. En el análisis este proceso se deben considerar tanto los medios como las estrategias para presentar en tiempo y forma la información relevante del PDZP y que esté al alcance de los interesados en solicitar los apoyos.

En este proceso se identificaron varias actividades, algunas de ellas no descritas en la normatividad del PDZP. El único subproceso normado en el Manual de Calidad de la UMR, es el referido a la “Elaboración de productos gráficos y electrónicos para la difusión de información de los Programas a cargo de la Unidad de Microrregiones”. En los manuales de procedimientos de las Delegaciones Estatales se hace mención a los procedimientos para la difusión de las RO del PDZP.

Cuadro 19. Actividades dentro del Proceso de Difusión. Elaboración de productos gráficos y electrónicos para la difusión de información de los Programas a cargo de la Unidad de Microrregiones

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	DAT SIPE	Reciben solicitud o detectan necesidad para elaboración de material gráfico o electrónico para difusión del PDZP e identifican el tipo de producto a elaborar	
2	SIPE	Recopila la información correspondiente para integrar el o los productos a elaborar	Información requerida para el producto de difusión
3	SIPE JDIAP	Integran propuesta de material gráfico y de contenido en el o los productos de difusión	Propuesta de productos de difusión
4	DAT SIPE	Solicitan validación de propuestas a la UCS de la SEDESOL y atienden	Oficio o correo electrónico de validación de

		observaciones en caso de recibirlas	productos de difusión
5	DAT SIPE	Remite a los interesados el o los productos de difusión validados y solicita acuse de recibido	Productos de difusión del PDZP y acuse de recibido

En las visitas de campo no se detectaron evidencias de distribución de productos gráficos orientados a la difusión del PDZP, solo se detectaron los contenidos de información sobre el PDZP en el portal electrónico de la SEDESOL y en el propio de la UMR. Los entrevistados en los estados confirmaron que no tienen conocimiento de la elaboración de materiales gráficos para la difusión del PDZP en las entidades federativas.

No obstante, sí se detectaron actividades orientadas a la difusión del PDZP, como son las reuniones estatales de capacitación de los funcionarios municipales, las cuales son convocadas al inicio de la gestión municipal, en donde personal de las Delegaciones Estatales, como de otras dependencias gubernamentales federales y estatales participan para dar a conocer el contenido de los programas gubernamentales, entre los que se encuentra el PDZP.

No se pudo comprobar que exista una estrategia formal y documentada para la difusión del PDZP, tanto en el tipo de apoyos que ofrece, como de los requisitos específicos y mecanismos para acceder a ellos por parte de la población objetivo. Existen actividades desarrolladas para difundir cada año el contenido de las RO, pero fundamentalmente se han enfocado estos esfuerzos hacia el personal del PDZP tanto en oficinas centrales como en las Delegaciones Estatales. Eventualmente los responsables estatales realizan actividades de difusión de las RO entre algunos interesados, como gobiernos estatales, municipales y organismos de la sociedad civil (OSC) interesados en participar como instancias ejecutoras.

5.2.2. Limites del proceso y articulación con otros

Este proceso comprende las actividades desarrolladas para dar a conocer el contenido y requisitos del PDZP a los beneficiarios potenciales y a las autoridades que los representan. Este proceso no presenta en su operación una articulación adecuada con otros procesos, como pudieran ser los de planeación y de solicitud de apoyos.

No se detectó una normativa para este proceso, lo que puede estar propiciando la falta de coordinación entre posibles participantes para definir las estrategias de difusión que garanticen que se está comunicando adecuadamente a la población objetivo y a las instancias ejecutoras de los apoyos y requisitos de participación en el PDZP.

En consecuencia, no fue posible detectar evidencia de que los beneficiarios solicitaran apoyos por haber recibido materiales de difusión por parte del PDZP. En el caso de la infraestructura social y de servicios, de acuerdo con lo que se comentó en los municipios visitados las Delegaciones Estatales convocan a reuniones con los presidentes municipales entrantes y les dan a conocer los programas para que hagan sus solicitudes y en el caso del mejoramiento a la vivienda, algunos de los beneficiarios entrevistados manifestaron que ellos no hicieron solicitudes sino que fueron seleccionados, se les notificó y posteriormente se realizó el levantamiento de información a través de la CUIS. Cabe precisar que en el caso de los apoyos en el ámbito de la vivienda, las acciones no se ejecutan a solicitud particular de una persona, sino que son solicitadas por los ayuntamientos, esto con el propósito de realizar acciones en beneficio de la mayor cantidad de personas posible.

5.2.3. Insumos y recursos

i. Tiempos

No se definen tiempos para este proceso en la normatividad del PDZP. La difusión de las RO se lleva a cabo en los primeros dos meses del año tanto para el personal de oficinas centrales como para el de las Delegaciones Estatales y así atender las dudas de los interesados de manera más precisa con criterios homologados de interpretación.

ii. Personal

La normatividad define como responsables de la elaboración de medios gráficos y electrónicos a la DAT, a la SIPE y el JDIAP de la UMR. Además, en las actividades de difusión de las RO participan la DPSZN para la difusión de las RO entre el personal de oficinas centrales y en Delegaciones Estatales. Los Delegados Estatales y el personal de la CM en las Delegaciones Estatales participan en las reuniones de capacitación de funcionarios municipales al inicio de sus administraciones.

iii. Recursos financieros

Para la elaboración de materiales gráficos y electrónicos de difusión del PDZP entre los beneficiarios, no se pudo constatar el aspecto de recursos financieros, puesto que solo existen evidencias de la publicación de las RO en el portal de la SEDESOL, mas no de otro tipo de material de difusión. Para las actividades de

difusión de las RO entre el personal del PDZP, los recursos con los que se cuenta son suficientes y oportunos de acuerdo con los entrevistados (provenientes del presupuesto operativo asignado).

iv. Infraestructura

Para el personal de la UMR en oficinas centrales se cuenta con limitados espacios físicos y equipo de cómputo para sus labores. El proceso de difusión se apoya en la UCS de la SEDESOL, en la cual no se realizaron entrevistas. En cuanto a las Delegaciones Estatales, en algunas de las que se visitaron se cuenta con suficientes espacios físicos y con equipo de cómputo para preparar materiales para las reuniones de difusión de las RO del programa, pero no en todas las Delegaciones Estatales hay espacios físicos y equipo de cómputo suficientes.

5.2.4 Productos

Los productos que se pudieron detectar para el proceso de difusión son la publicación de las RO en el portal de la SEDESOL, y las reuniones para el personal del PDZP, así como en los estados las reuniones de capacitación a los funcionarios municipales que inician gestión.

No fue posible detectar en los estados visitados la distribución de material gráfico sobre el PDZP.

5.2.5 Sistemas de información

Para el proceso de difusión se utilizan los portales web de la SEDESOL y el propio de la UMR. El contenido de los portales es claro en cuanto a la descripción del PDZP y de los requisitos para solicitar los apoyos. No obstante, este contenido se puede mejorar con un lenguaje y contenido más apropiado para todo tipo de público que visita los portales web mencionados, ya que se debe considerar el nivel educativo que se presenta en algunos de los funcionarios municipales y beneficiarios potenciales del PDZP, particularmente de municipios y localidades de muy alta marginación, que permite inferir que es posible encontrar estos niveles educativos bajos, lo que haría necesario la elaboración de materiales más amigables y con lenguaje simplificado para este tipo de audiencias.

5.2.6 Coordinación

Para el proceso de difusión de las RO entre el personal del PDZP existe adecuada coordinación para el desarrollo de las reuniones, así como para las reuniones en los estados con los gobiernos estatales y municipales.

En cuanto a materiales gráficos y electrónicos para la difusión a los beneficiarios, no se documentó la existencia de mecanismos para hacerlo en las entrevistas que se realizaron, por lo que no es posible decir que la coordinación sea adecuada.

Respecto a la coordinación entre los responsables operativos del PDZP y la Unidad de Comunicación Social como responsable institucional de este subproceso para los programas de la SEDESOL, es necesario mejorar las vías de comunicación y coordinación para fortalecer los procedimientos de difusión del PDZP a fin de establecer un Plan específico de difusión que considere las necesidades de información de la población objetivo y las estrategias para acercar dicha información a los beneficiarios del PDZP y a los actores intermedios, como es el caso de las instancias ejecutoras.

5.2.7 Pertinencia del proceso

Este proceso es susceptible de mejora en función de proporcionar a los interesados un mecanismo de comunicación más detallada del tipo de apoyos que proporciona el PDZP y de los requisitos específicos que deberán contener los proyectos y de la mecánica para su ejecución una vez aprobados. En las visitas de campos a los estados incluidos en la muestra, los responsables estatales del PDZP, los funcionarios municipales y los representantes de OSC entrevistados, coincidieron en que el contar con información más detallada sobre el PDZP facilitaría sensiblemente el proceso de solicitud de los apoyos, algunos de ellos comentaron que tienen que solicitar información adicional en las Delegaciones Estatales, debido a que las RO no contienen toda la información específica requerida para hacer una solicitud adecuadamente, ya que no es objetivo de las mismas el establecer con detalle todos los requisitos y procedimientos operativos del PDZP. Esto ocasiona que se reciban en las Delegaciones solicitudes con apoyos que no corresponden a los contenidos en el PDZP, o bien, solicitudes incompletas o incorrectas en su contenido que ocasionan retrasos en el registro de las mismas y gastos adicionales a los solicitantes al tener que recurrir en varias visitas a las Delegaciones para recibir la orientación necesaria.

Este se considera un problema de carácter operativo que puede ser resuelto mediante la instrumentación de acciones específicas para fortalecer el proceso de comunicación con la población objetivo del PDZP, por lo que se hace necesario desarrollar estrategias de difusión que permitan definir con mayor claridad los tipos de apoyo, los requisitos y mecanismos para solicitar los apoyos, en un lenguaje accesible a los beneficiarios y a las instancias ejecutoras participantes.

Algunos alcaldes comentaron que debido al amplio espectro de programas gubernamentales a los que acceden anualmente solicitando apoyos para realizar

obras en beneficio de las localidades del municipio, es prácticamente imposible conocer al detalle las RO de cada programa, por lo que contar con folletos o trípticos con información simplificada serían de gran utilidad para facilitarles el tener claridad del tipo de apoyos que el PDZP ofrece, así como de los requisitos específicos y características que deban contener los proyectos que se deben de presentar conjuntamente con la solicitud de apoyo.

5.2.8 Importancia estratégica

Es importante la difusión del PDZP, ya que es el mecanismo de comunicación que acerca los contenidos del mismo a la población objetivo, a través de los gobiernos estatales, municipales y OSC, que fungen como instancias ejecutoras, pero que también difunden el PDZP entre población potencialmente beneficiaria.

No se detectó una estrategia de difusión del PDZP dirigida expresamente a los beneficiarios potenciales, aunque en las entidades federativas visitadas, las Delegaciones Estatales sí realizan reuniones con los funcionarios municipales, entrantes principalmente, para darles a conocer los diferentes programas a los que pueden tener acceso. Esto se puede considerar como una buena práctica para el PDZP en las Delegaciones, pero resulta insuficiente como estrategia de difusión para informar adecuadamente a todos los interesados, particularmente a los beneficiarios potenciales.

También se pudo constatar que son las instancias ejecutoras, tanto gobiernos municipales como las OSC quienes se acercan a las Delegaciones Estatales en busca de información sobre el PDZP, fundamentalmente en lo que se refiere a las RO. Dado que son los gobiernos municipales los que se acercan por la información, depende de la capacidad individual de los responsables municipales el obtener apoyos para sus comunidades, por lo que municipios con funcionarios sin habilidades de gestión y poca información o experiencia, enfrentan dificultades para obtener los apoyos del PDZP.

Dado que los responsables municipales buscan recursos provenientes de diferentes programas gubernamentales, tanto del ámbito federal como estatal, se les complica conocer e interpretar adecuadamente el contenido de todas las RO de los programas a los que acceden, por lo que es necesario desarrollar materiales gráficos que les permitan conocer de manera más sencilla y precisa el tipo de apoyos y los requisitos específicos que deben presentar, ya que se observó que debido a la falta de claridad por parte de los funcionarios municipales, particularmente de aquellos con poca experiencia o información, se presentan solicitudes incompletas o con errores, lo que ocasiona que el personal de las Delegaciones Estatales invierta tiempo y recursos para clarificar los requisitos en

un nivel adecuado, lo que abona a la ineficiencia en el uso de los recursos del PDZP.

Lo anterior también ocasiona que los funcionarios municipales incurran continuamente en gastos de traslado para lograr ingresar proyectos presentados de la forma en que son solicitados, sobre todo considerando que las localidades de alta y muy alta marginación de que son objeto el PDZP, pueden estar ubicadas a grandes distancias de las capitales de los estados donde se ubican las Delegaciones Estatales.

En este proceso se detecta un cuello de botella en este sentido, ya que esta situación podría estar ocasionando que localidades ubicadas en municipios con funcionarios inexpertos o desinformados, no puedan recibir los beneficios del PDZP, debido a que no existe una estrategia de difusión que permita romper las barreras de comunicación que los factores mencionados ocasionan, tanto en la claridad de la información, el nivel de lenguaje utilizado y la accesibilidad del mismo para beneficiarios de lenguas indígenas.

Otro aspecto a considerar es que ante la falta de material de apoyo, las Delegaciones Estatales podrían no estar haciendo difusión entre la población objetivo, lo que impactaría en la planeación de obras. En este sentido, si no se logra llegar a la población objetivo a través de los municipios, no es posible abatir de manera adecuada las disparidades regionales.

5.2.9 Opinión de los actores

De acuerdo con el personal municipal entrevistado, un proceso adecuado de difusión les permitiría obtener los apoyos del programa de forma más eficiente, dado que en la actualidad la única información disponible sobre el PDZP se encuentra en medios electrónicos y de manera general para todo tipo de público.

El personal de la Delegaciones Estatales visitadas en general considera que existen oportunidades de mejorar el proceso de difusión para establecer una mejor comunicación con los interesados y a reducir el tiempo invertido en clarificar a los solicitantes la naturaleza y apoyos del PDZP, lo que redundaría en un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales del mismo en las Delegaciones Estatales.

Por otro lado, algunos entrevistados consideraron que el realizar más difusión al PDZP pudiera representar un problema, ya que podría incrementar el número de solicitudes muy por encima de los recursos disponibles para cubrir la demanda, lo que generaría descontento entre aquellos solicitantes que no resultaran beneficiados. Estos argumentos no son del todo válidos en la realidad operativa, ya que de acuerdo con las entrevistas a los responsables estatales del PDZP, en

algunos estados existe una baja demanda de solicitudes, por lo que las Delegaciones Estatales se avocan a promover la solicitud de apoyos entre los municipios a fin de cumplir con sus metas institucionales. También pudo detectarse que en algunas localidades las autoridades locales asignan los apoyos sin que los beneficiarios lo soliciten previamente, para cumplir con las metas.

5.3. PROCESO: SOLICITUD DE APOYOS

5.3.1 Actividades, componentes y actores:

En este proceso se detectaron procedimientos y actividades que para facilitar el análisis se han dividido en dos subprocesos, los cuales son:

i. Infraestructura comunitaria y de servicios;
ii. Mejoramiento de la vivienda.

i. Infraestructura comunitaria y de servicios:

En el análisis de este subproceso se incluyen las actividades que van desde la integración de la solicitud con su respectivo expediente técnico o PTA por parte de las IES, pasando por la recepción de las solicitudes de apoyo, hasta la validación final de las solicitudes y su registro en el SIIPSO.

Cuadro 20. Actividades dentro del Proceso de Solicitud de Apoyos. i. Infraestructura comunitaria y de servicios

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IES	Detecta necesidades de infraestructura comunitaria y de servicios, en localidades que cumplen con las características de la población objetivo del PDZP	Necesidades detectadas susceptibles de apoyo por el PDZP de acuerdo a RO
2	IES	Elabora proyecto de inversión de obras o PTA, considerando los datos surgidos del levantamiento de las CUIS o bien de las características técnicas propias de la infraestructura comunitaria y de servicios que se solicita al PDZP	Proyecto de inversión de obras o PTA
3	IES	Ingresa solicitud a la Delegaciones Estatales	Acuse de recibo de solicitud de apoyo

4	Delegaciones Estatales CM	Se recibe solicitud vía Delegado o Coordinador de Microrregiones y se turna a área de revisión de solicitudes	
5	Delegaciones Estatales CM	Personal de la CM revisa si la documentación cumple con los criterios de elegibilidad para determinar si son aceptados o rechazados	Solicitudes revisadas para verificar cumplimiento de criterios de elegibilidad de RO en la documentación entregada
6	Delegaciones Estatales CM	Si se rechaza la solicitud, se notifica a IES en un máximo de 30 días de los motivos del rechazo	Oficio de notificación de rechazo a IES
7	Delegaciones Estatales CM	La solicitud revisada y aceptada se registra en el SIIPSO, si se condiciona se solicitan a la IES las adecuaciones en un máximo de 10 días para su validación	Solicitud de apoyo capturada en el SIIPSO
8	Delegaciones Estatales CM	SIIPSO valida las solicitudes y emite folio de registro de la solicitud de apoyo	Folio de registro de solicitud en SIIPSO
9	Delegaciones Estatales CM	Delegaciones Estatales notifica a la IES del ingreso de su solicitud al SIIPSO y notifica el numero de folio de registro	Oficio o correo electrónico de notificación a IES de registro de solicitud con su número de folio

En los proyectos de obras de infraestructura comunitaria y de servicios como son redes de agua y drenaje, electrificación, Centros Comunitarios de Aprendizaje y Centros Comunitarios de Desarrollo, entre otros, las instancias ejecutoras que

ingresan solicitudes de apoyo son los gobiernos municipales, estatales y las Delegaciones Estatales mismas también fungen como instancias ejecutoras.

Las ventanillas de recepción de solicitudes son las Delegaciones Estatales, y en las visitas a los estados seleccionados se pudo constatar que en el caso del estado de Chiapas y San Luis Potosí, operan oficinas regionales en las que también se reciben solicitudes de apoyo de los gobiernos municipales, las cuales son canalizadas a la Delegaciones Estatales.

Para el caso de gobiernos municipales, son las Direcciones de Obras Públicas las responsables de preparar la solicitud y el expediente técnico, elaborando el proyecto de obra cuando cuentan con los recursos humanos y materiales para hacerlo, o bien, contratando a una empresa para que lo elabore. Se pudo detectar que existen casos en los que las empresas constructoras elaboran los proyectos sin costo para los gobiernos municipales, a cambio de resultar beneficiadas con la ejecución de la obra. Esto pudiera estar sucediendo debido a que algunos gobiernos municipales no cuentan con suficiente presupuesto para pagar los proyectos, particularmente en municipios pequeños y con localidades de alta y muy alta marginación, por lo que potencialmente pudieran estar estableciéndose este tipo de relaciones de conveniencia con las empresas constructoras, aunque no puede decirse que esta sea situación generalizada. Cabe mencionar que los estados y municipios pueden ocupar cerca del 2% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), para realizar proyectos técnicos, los cuales podrían utilizar.

En este subproceso, en las visitas a los estados seleccionados se detectaron los siguientes aspectos:

a. No existe un procedimiento homologado de recepción de solicitudes en las Delegaciones Estatales en los diferentes estados, y se observó, en los seis estados visitados, que las solicitudes se pueden entregar en las ventanillas de Oficialía de Partes de la Delegación, directamente en la oficina del Delegado, del Coordinador de Microrregiones, o en oficinas regionales de la SEDESOL.
b. No se pudo constatar en las Delegaciones Estatales que exista un procedimiento establecido para realizar un pre registro de las solicitudes que entregan las IES, y de los tiempos de respuesta establecidos en la normatividad. Esto no permite verificar el total de solicitudes recibidas en las Delegaciones Estatales, ya que las solicitudes que son rechazadas por no cumplir con los criterios de elegibilidad marcados en las RO, o aquellas donde el proyecto anexado no fue debidamente integrado, pueden no ser registradas en el SIIPSO y por tanto no contabilizadas mediante algún procedimiento normado. Existe poca claridad en este procedimiento de recepción de solicitudes que resta transparencia al proceso y abre la

posibilidad de que existan solicitudes de apoyo que no sean procesadas por causas ajenas a las establecidas en la normatividad del PDZP.

c. En entrevistas con funcionarios de gobiernos municipales, se identificó que hay casos en los que no se cumplió con el procedimiento de notificación de aceptación o rechazo de las solicitudes de apoyo, dentro del plazo de 30 días como establece la normatividad, y algunos de los funcionarios municipales entrevistados manifestaron que después del ingreso de la solicitud no fueron notificados del estado se encuentra la solicitud ingresada, hasta que reciben la autorización del apoyo varios meses después de ingresar la solicitud, y en algunas ocasiones nunca se les notificó sobre el resultado de aceptación o rechazo respecto a la solicitud ingresada.
d. En el caso de que los proyectos requieran adecuaciones, el personal de la Delegaciones Estatales hace las observaciones a las instancias solicitantes. Algunos de los entrevistados refirieron que en ocasiones tienen que atender en varias ocasiones a las observaciones realizadas al proyecto debido a que las revisiones parecen ser parciales, lo que implica varias visitas a la Delegaciones Estatales a fin de cumplir con todas las adecuaciones requeridas para la validación de la solicitud y del proyecto respectivo.
e. En las RO 2013 se establece que para las obras de infraestructura se debe levantar el Anexo 9 (Formato para el registro de población beneficiaria de obras de infraestructura, servicios o acciones comunitarias), esto no se pudo constatar en los 6 estados visitados. Cabe mencionar que la normatividad no especifica quien deberá recolectar la información respectiva ni en qué momento hacerlo, para la integración de dicho formato, aspecto que deberá ser clarificado en las RO.

ii. Mejoramiento de la vivienda:

En el análisis de este subproceso se incluyen las actividades que van desde la detección de necesidades de apoyo en localidades por parte del personal de la CM en la Delegaciones Estatales y la recepción de las solicitudes de apoyo, hasta la validación final de las solicitudes y su registro en el SIIPSO.

Cuadro 21. Actividades dentro del Proceso de Solicitud de Apoyos. ii. Mejoramiento de la vivienda

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IES	Detecta necesidades de mejoramiento de vivienda en	Necesidades detectadas

		localidades que cumplen con las características de la población objetivo del PDZP	susceptibles de apoyo por el PDZP de acuerdo a RO
2	IES	Puede proceder al levantamiento de las CUIS para determinar cuáles viviendas son susceptibles de ser apoyadas por el PDZP	Información en CUIS de las viviendas en las localidades seleccionadas para apoyo del PDZP
3	IES	Ingresa solicitud a la Delegaciones Estatales	Acuse de recibo de solicitud de apoyo
4	Delegaciones Estatales CM	Se recibe solicitud vía Delegado o Coordinador de Microrregiones y se turna a área de revisión de solicitudes	
5	Delegaciones Estatales CM	En caso de que la solicitud no cuente con el levantamiento de las CUIS, la Delegaciones Estatales procede al levantamiento con personal propio o contratado para este efecto	CUIS de las viviendas ubicadas en las localidades que solicitan apoyo al PDZP
6	Delegaciones Estatales CM	Personal de la CM revisa si la documentación cumple con los criterios de elegibilidad para determinar si son aceptados o rechazados	Solicitudes revisadas para verificar cumplimiento de criterios de elegibilidad de RO en la documentación entregada
7	Delegaciones Estatales CM	Si se rechaza la solicitud, se notifica a la OSC en un máximo de 30 días de los motivos del rechazo	Oficio de notificación de rechazo a IES
8	Delegaciones Estatales	La solicitud revisada y aceptada se registra en el SIIPSO, si se condiciona se solicitan a la IES las	Solicitud de apoyo capturada en el

	CM	adecuaciones en un máximo de 10 días para su validación	SIIPSO
9	Delegaciones Estatales CM	SIIPSO valida las solicitudes y emite folio de registro de la solicitud de apoyo	Folio de registro de solicitud en SIIPSO
10	Delegaciones Estatales CM	Delegaciones Estatales notifica a la IES del ingreso de su solicitud al SIIPSO y notifica el numero de folio de registro	Oficio o correo electrónico de notificación a IES de registro de solicitud con su número de folio

En este subproceso las solicitudes de apoyo son proyectos de mejoramiento de vivienda como la instalación de fogones, piso firme, techo firme, muros y baños ecológicos. Las instancias ejecutoras que ingresan solicitudes de apoyo son los gobiernos municipales, en menor proporción OSC y las Delegaciones Estatales fungen también como instancias ejecutoras para el cumplimiento de las metas institucionales.

Las ventanillas de recepción de solicitudes son las Delegaciones Estatales, y en las visitas de campo, se pudo constatar que en el caso del estado de Chiapas y San Luis Potosí, operan oficinas regionales en las que también se reciben solicitudes de apoyo de los gobiernos municipales y OSC, las cuales son canalizadas a la Delegaciones Estatales respectiva.

Las OSC interesadas en participar en el PDZP, detectan localidades que están dentro de la población objetivo del PDZP, o bien son informadas por la Delegación de aquellas localidades en donde es factible aplicar recursos para apoyos de mejora de vivienda. En estos casos, las OSC pueden ser las que levantan la información de los CUIS y elaboran el PTA para ingresarlo a la Delegaciones Estatales. Al respecto, cabe mencionar que, si bien existe un instructivo para los encuestadores, no son evidentes los criterios institucionales para definir a qué viviendas se les deberán levantar las CUIS y no es clara la forma en que se seleccionan las viviendas susceptibles de ser apoyadas, ya que se detectó a través de las entrevistas en los estados visitados, que los criterios de selección no eran uniformes y claramente definidos, y que esto propiciaba diferentes escenarios para el levantamiento de los CUIS.

El Padrón de Beneficiarios se integra a través de la información procedente del levantamiento de las CUIS, las cuales pueden ser completadas directamente por las instancias ejecutoras incluyendo las Delegaciones Estatales, o bien, por medio de empresas contratadas para esta actividad, lo cual dependerá de los recursos presupuestales disponibles para esta actividad.

Los datos levantados por las CUIS son capturados en el SIIPSO para integrar posteriormente la información correspondiente que se incorporará al Padrón de Beneficiarios del PDZP.

Se observó en campo que las CUIS pueden ser levantadas tanto en un momento previo a la elaboración y entrega de la solicitud por parte de las instancias ejecutoras municipales y de las OSC; como con posterioridad a la entrega de la solicitud y previo a la validación de los proyectos. Este aspecto no está debidamente clarificado en la normatividad consultada, no se hace explícito el momento en que deben ser levantadas las CUIS y depende en todo caso de las decisiones de logística que se tomen en cada situación particular.

5.3.2 Limites del proceso y articulación con otros

El proceso abarca desde la integración de la solicitud por parte de las instancias solicitantes y hasta la validación y registro de la solicitud en el SIIPSO por parte del personal de la Delegaciones Estatales.

Este proceso se encuentra articulado al proceso de planeación, ya que los insumos para iniciar la recepción de solicitudes, son las RO del PDZP que contienen los criterios y requisitos de elegibilidad, y el presupuesto calendarizado de los recursos para las Delegaciones Estatales. Además, el producto de este proceso de solicitud de apoyos, que es la solicitud registrada en el SIIPSO con el correspondiente proyecto, es el insumo para el siguiente proceso, que corresponde a la selección de beneficiarios.

5.3.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

La normatividad no establece tiempos específicos de ventanilla para recepción de solicitudes, por lo que este proceso se puede realizar en cualquier momento del año. En cuanto al tiempo establecido para la notificación sobre la aceptación o rechazo, la normatividad establece un máximo de 30 días, y en los casos donde se requieran ajustes al proyecto anexo, la notificación para adecuaciones se debe realizar en un plazo máximo de 10 días posteriores a la recepción de la solicitud. Se pudo verificar que no en todos los casos se respetan estos plazos de acuerdo

con la información recabada en las entrevistas realizadas en los casos de proyectos visitados y que fueron consultados con las instancias ejecutoras municipales.

ii. Personal

Al inicio del proceso interviene personal de las IES tanto de ayuntamientos como de OSC, para la integración de las solicitudes y la elaboración de proyectos y PTA. Cuando los ayuntamientos no tienen las capacidades, en ocasiones contratan empresas para desarrollar los proyectos que se incluyen en las solicitudes de apoyo.

En este proceso interviene el personal de la CM en las Delegaciones Estatales. Debido a que no existe un tiempo delimitado para recibir solicitudes de apoyo, el personal que recibe y revisa las solicitudes debe estar disponible todo el año. En algunas Delegaciones Estatales existe personal dedicado exclusivamente para la revisión y validación de las solicitudes, pero esto no es igual en todas las Delegaciones Estatales, por lo que existen algunas en las que el personal debe cumplir con esta actividad de revisión y validación además de otras actividades asignadas, lo que implica retraso en el cumplimiento de los tiempos de revisión y validación de solicitudes. Debido a lo anterior, se considera que el personal no es suficiente.

iii. Recursos financieros

Una parte de los recursos financieros utilizados para este proceso proviene de las IES, ya que invierten personal y recursos materiales propios para la elaboración de los proyectos y PTA, o bien, como es el caso de algunos gobiernos municipales, invierten recursos para la contratación de empresas que elaboran los proyectos requeridos en las solicitudes.

Otra parte de los recursos financieros proviene del presupuesto operativo del PDZP, el cual es limitado y escaso para la cantidad de actividades que deben ser cubiertas, no solo en este proceso, sino en todo en el proceso operativo del PDZP. Para el caso de la solicitud de apoyos, en las Delegaciones Estatales visitadas no se tiene establecida una ventanilla única de recepción de solicitudes, ni tampoco se definen tiempos para recepción de solicitudes, lo que implica que el personal a cargo recibe y valida solicitudes y proyectos en cualquier momento del año, y resulta en una mayor utilización de recursos.

iv. Infraestructura

Las Delegaciones Estatales, encargadas del proceso de solicitud de apoyos, cuentan con espacios físicos para la ubicación del personal estatal de la CM, en donde se pueden recibir las solicitudes. No obstante, en algunos estados, debido a las distancias y la lejanía de localidades de alta y muy alta marginación de la

capital estatal, se hizo necesario establecer oficinas regionales, como es el caso observado en Chiapas y San Luis Potosí, que contribuyen en parte a facilitar el proceso a los interesados.

5.3.4 Productos

Los productos finales de este proceso, para ambos componentes, son: una solicitud aprobada e ingresada en el SIIPSO o una solicitud rechazada y la notificación al solicitante. Las solicitudes que son aprobadas y registradas en el SIIPSO, son el insumo para el siguiente proceso de selección de beneficiarios.

5.3.5 Sistemas de información

Para este proceso se utiliza el SIIPSO que es la plataforma en la que se registran aquellas solicitudes que son revisadas y aceptadas por las Delegaciones Estatales y son susceptibles de ser apoyadas por el PDZP. El SIIPSO realiza de manera automatizada la validación de los proyectos de conformidad con los criterios establecidos en las RO, por lo que cada año se realiza un procedimiento de actualización de los criterios de validación del SIIPSO para el PDZP.

En el SIIPSO se registran los datos de la solicitud y del proyecto respectivo para ser evaluado por la UMR en sus oficinas centrales. Si bien el sistema funciona para gestionar la operación, algunos de los usuarios entrevistados en las visitas de campo comentaron que su utilización requiere de cierto de grado de especialización y conocimiento previos ya que la interfaz no es del todo amigable con los usuarios por lo que ingresar la información puede llevar mucho tiempo, en particular si el personal no está familiarizado con el sistema.

5.3.6 Coordinación

El proceso de solicitud de apoyos requiere de una adecuada coordinación entre el personal de la Delegaciones Estatales a cargo de la revisión y validación de las solicitudes y proyectos, y las instancias ejecutoras interesadas, tanto municipales como de los OSC. Se observó en algunos casos que desde el ingreso de la solicitud hasta la notificación de la autorización de las obras contenidas en las solicitudes, no hubo un flujo de información a los interesados sobre el estado que guardaba su solicitud. Son los interesados los que refieren el tener que visitar las instalaciones de la Delegaciones Estatales a fin de enterarse del estatus de sus solicitudes. En este caso, es posible establecer mecanismos más claros de coordinación entre el personal de las Delegaciones Estatales a cargo del proceso y los solicitantes, a fin de facilitar información de forma más ágil y práctica.

5.3.7 Pertinencia del proceso

Este proceso se encuentra parcialmente normado en los lineamientos operativos de los Programas de la SDSH, y se deja a las URPS el establecer las especificaciones de las actividades que componen el proceso de solicitud de apoyos.

Un aspecto fundamental a considerar es que la falta de un tiempo de ventanilla para recibir las solicitudes de apoyo, como se establece en otros programas, propicia que se reciban solicitudes después de la segunda mitad del año y particularmente en el último trimestre del año operativo, lo que reduce sensiblemente los tiempos de ejecución de los proyectos y las obras se realizan bajo condiciones climáticas adversas, principalmente porque se ejecutan en temporada de lluvias, lo que tiene como consecuencia que se alarguen los tiempos de ejecución de las obras, y en algunos casos se incrementen los costos de las mismas, los cuales deben ser absorbidos por las empresas constructoras o las instancias ejecutoras.

En este caso, los responsables argumentan que no es necesario establecer tiempo de ventanilla y que se puede recibir solicitudes a lo largo del año por las instancias interesadas, dada la naturaleza de los apoyos que ofrece el PDZP, pero en opinión del equipo evaluador, este procedimiento de tiempo para apertura y cierre de ventanilla podrá mejorar la organización y operación de los procesos posteriores a este, permitiendo definir períodos de tiempo más adecuados para la ejecución de las obras y por consecuencia incrementando la calidad de las mismas.

En las visitas a los estados seleccionados, se detectaron algunos casos en los que la instancia ejecutora, por recibir la notificación de autorización de inicio de ejecución de obras al final del año, tuvo que solicitar facturación anticipada a las empresas constructoras a fin de comprobar el gasto en el ejercicio fiscal correspondiente, sin que las obras estuvieran concluidas, lo que implicó que algunas empresas constructoras incumplieran con el compromiso de entrega en tiempo y forma. Esto muestra que la ausencia de tiempos de ventanilla para recibir solicitudes pudiera estar propiciando situaciones como la mencionada y otras, que afectan la calidad de las obras que se entregan a los beneficiarios y los problemas en que pueden incurrir las instancias ejecutoras con el fin de obtener los apoyos al final del año.

Este es un problema de carácter normativo, por lo que se debe considerar la pertinencia de incluir en las RO, en el punto 3.7 de las mismas los tiempos de apertura y cierre de ventanillas para la recepción de solicitudes –idealmente

durante el primero y segundo trimestre del año- que permitan una adecuado espacio para realizar las actividades de propias de la revisión normativa y técnica y su posterior autorización, lo que facilitaría sensiblemente la ejecución de las obras en tiempos más adecuados y en condiciones climáticas menos adversas, y facilitando los procesos de supervisión física de las obras, para incrementar la calidad de los apoyos entregados por el PDZP a los beneficiarios.

5.3.8 Importancia estratégica

Este proceso tiene alta importancia estratégica, ya que es el paso por el cual los interesados ingresan las solicitudes de apoyos del PDZP. Este proceso debe garantizar a los solicitantes que el acceso a los apoyos es transparente y sin discriminaciones de ningún tipo, por lo que es importante poner atención en mejorarlo.

Es importante señalar que el proceso de recepción de solicitudes presenta un cuello de botella que es de carácter externo al PDZP, ya que la recepción de los proyectos de algunas obras comunitarias y de servicios implica la autorización normativa previa de otras instancias externas al PDZP como son la CFE, CONAGUA y SEMARNAT, que deben autorizar conforme a su propia normativa los proyectos de acuerdo a su naturaleza. Esta condición previa potencialmente puede retrasar la recepción de solicitudes y la autorización de los recursos correspondientes para la ejecución de este tipo de proyectos, ya que dependen de contar con la validación normativa correspondiente de otras instancias gubernamentales, que tienen sus tiempos determinados para emitir dichas autorizaciones y que en ocasiones se observó en las visitas de campo que pueden durar hasta dos meses.

Esto resalta la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional mediante mecanismos como convenios de coordinación, a fin de reducir los tiempos de atención a este tipo de proyectos para agilizar la autorización normativa necesaria, y donde los responsables del PDZP faciliten mediante estos convenios los trámites cuando se trata de apoyos de alumbrado público, sistemas de abastecimiento de agua potable, redes de drenaje público, etc.

Este problema tiene dos vertientes, una de carácter normativo, ya que las RO deben clarificar que este tipo de proyectos requieren de la validación normativa de instancias gubernamentales externas al PDZP, y por otro lado, una de carácter operativo que puede ser solventada mediante el establecimiento de los convenios de coordinación interinstitucional respectivos.

5.3.9 Opinión de los actores

De acuerdo con los funcionarios entrevistados en los estados, el proceso de solicitud de apoyos es ágil y claro, pero el que no exista un tiempo límite para recibir solicitudes hace que algunas de ellas sean recibidas y aprobadas en los últimos meses del año con poco tiempo para su ejecución, lo que vuelve complejo y problemático el desarrollo de las obras con la calidad requerida.

También, se mencionó en algunos de los estados visitados que algunas solicitudes ingresadas en los últimos meses del año se tuvieron que postergar para el siguiente ejercicio operativo, lo que implica un incremento en los costos por actualización de los proyectos cuando requieren de validación normativa por otras instancias como CONAGUA, SEMARNAT o CFE.

Por parte de las instancias solicitantes, consideran que el proceso de solicitud de apoyos puede mejorarse mediante adecuados procesos de difusión del PDZP y del establecimiento de tiempos para el ingreso de solicitudes al inicio del año, que les permita la ejecución de obras en tiempos adecuados y bajo condiciones climatológicas menos adversas que las que se presentan en el último tercio del año.

5.4. PROCESO: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

5.4.1 Actividades, componentes y actores:

El proceso de selección de beneficiarios es el conjunto de actividades que llevan a definir quiénes serán los beneficiados con recursos del PDZP a partir de las solicitudes recibidas o de las necesidades detectadas por las Delegaciones Estatales. En este análisis se revisa si existe una metodología clara, transparente y adecuada para la selección de los beneficiarios, los procedimientos para dar notificación a los interesados y la pertinencia de los tiempos en que se desarrolla este proceso.

Si bien los apoyos pueden ser o bien obras de infraestructura comunitaria y de servicios o bien proyectos de mejoramiento de vivienda, no se detectó que hubiera procedimientos específicamente diferentes para la selección de las obras a realizar.

Para el proceso de selección de beneficiarios se detectaron dos etapas:

i. La primera donde las Delegaciones Estatales realizan procedimientos para detectar las necesidades en localidades que cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las RO, solo en el caso de apoyos para mejoramiento de vivienda, y

ii. Una segunda etapa en la que las solicitudes recibidas y las necesidades detectadas son sometidas a los procedimientos para obtener la aprobación de las obras a ejecutar. Esto en el caso de apoyos para mejoramiento de vivienda y de infraestructura comunitaria y de servicios.

Cuadro 22. Actividades dentro del Proceso de Selección de Beneficiarios. i. Detección de necesidades de apoyo por la Delegaciones Estatales

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	Delegaciones Estatales	Recibe las metas institucionales de la DGAPM y realiza análisis de localidades donde se detectarán necesidades de apoyo	
2	Delegaciones Estatales	Define localidades que cumplen con requisitos de elegibilidad de conformidad con las RO	Localidades donde se seleccionaran beneficiarios

3	Delegaciones Estatales	Procede al levantamiento de las CUIS para determinar los beneficiarios, con personal de la CM, mediante la contratación de personal externo o con el apoyo de personal municipal.	CUIS con la información de las viviendas y sus ocupantes
4	Delegaciones Estatales	En el caso de levantamiento de CUIS con personal contratado o municipal, el personal de CM supervisa la actividad de levantamiento de CUIS.	Reportes de supervisión de levantamiento de CUIS
5	Delegaciones Estatales	Procesa y captura la información de las CUIS en SIIPSO y define cantidad y montos de apoyos	Información de CUIS en SIIPSO
6	Delegaciones Estatales	Elabora el PTA para la ejecución de las obras o invita a una IE a formular la solicitud de apoyo respectiva con la información derivada de las CUIS.	PTA para ejecución de obras en viviendas seleccionadas

Cuadro 23. Actividades dentro del Proceso de Selección de Beneficiarios i. Selección de Beneficiarios de Solicitudes y necesidades detectadas

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	Delegaciones Estatales CM	Se integran propuestas de inversión con los proyectos incluidos en las solicitudes recibidas o los PTA, previamente validados en el SIIPSO y se envía la JUMR por medio del SIIPSO	Propuesta de Inversión o de PTA
2	JUMR DGAPS DPSZN	Revisa la factibilidad técnica y normativa de los proyectos y emite oficio de opinión normativa por medio del SIIPSO	Oficio de Opinión Normativa
3	SPSZN	En caso de opinión normativa	

		favorable se revisa la disponibilidad de recursos presupuestales para la Delegación	
4	JUMR DGAPS DPSZN	Si existe disponibilidad de recursos en Delegación se emite oficio de autorización de recursos en el SIIPSO	Oficio de autorización de Recursos a Delegaciones Estatales
5	JUMR DGAPS	Si no existe disponibilidad de recursos en Delegación, se solicita a la DGPP ampliación de recursos para la Delegaciones Estatales y una vez obtenida la ampliación se emite oficio de autorización de recursos en SIIPSO	Oficio de autorización de Recursos a Delegaciones Estatales
6	JUMR DGAPS DP	Una vez autorizado un proyecto la información de las CUIS capturada en el SIIPSO sirve como insumo para la elaboración del Padrón de Beneficiarios del PDZP	Datos a integrar en Padrón de Beneficiarios del PDZP
7	Delegaciones Estatales CM	Recibe notificación de la procedencia de propuesta y emite oficio de aprobación y se entrega a la IES	Oficio de Aprobación de Solicitud de Apoyo
8	Delegaciones Estatales CM	Integra los registros generados al expediente unitario para seguimiento	Expediente Unitario en SIIPSO

A partir de lo mencionado en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, se pudieron identificar dos esquemas de supervisión de las CUIS: el primero consiste en la supervisión directa del levantamiento realizado por los encuestadores por parte del personal de la Delegaciones Estatales. El segundo consiste en la verificación de los datos de una muestra de beneficiarios mediante la visita a sus domicilios. Cabe señalar que lo anterior fue referido por los operadores del programa sin que el equipo evaluador pudiera verificarlo directamente.

Para este proceso existe una metodología establecida para la validación de las solicitudes presentadas por las IE, la cual está sistematizada en el SIIPSO y que contiene los criterios de elegibilidad de los proyectos, cuyos indicadores son actualizados anualmente a partir de la definición de las RO. Cabe señalar que la metodología mencionada hace referencia a la validación de solicitudes

únicamente, existe un paso posterior donde la UMR revisa la factibilidad técnica y normativa de los proyectos y emite el oficio de opinión normativa. Estos dos procedimientos solo garantizan que se cumpla con los requisitos de elegibilidad pero no son suficientes para asegurar la selección de beneficiarios con base en criterios de priorización o en una estrategia de cobertura.

No obstante, la solicitud de apoyos realizada de manera independiente por las IE –principalmente gobiernos municipales y OSC- no es la única fuente de proyectos a financiar por el PDZP, ya que se observó en las visitas a los estados seleccionados, que las Delegaciones Estatales hacen una promoción para incentivar a los gobiernos municipales a presentar proyectos con la finalidad de cumplir con las metas institucionales establecidas, principalmente en el caso de las obras de infraestructura social y servicios. Esta promoción debiera ir enfocada prioritariamente a aquellos municipios con mayor número de localidades de alta y muy alta marginación para contribuir con el cumplimiento de los objetivos del PDZP, pero no se tuvo claridad sobre los criterios bajo los que se realiza esta promoción.

Además, se debe considerar que las Delegaciones Estatales pueden ejecutar directamente obras que están dentro de estas metas y lo hacen, por lo que no se tiene una total claridad en la manera en que se decide cuáles son las solicitudes y proyectos a los que se les deberá dar prioridad para ser incluidos en las propuestas de inversión que las Delegaciones Estatales preparan periódicamente para la validación normativa por la UMR. No se encontró que en las Delegaciones Estatales se tengan definidos claramente criterios para priorizar la inclusión tanto de los proyectos derivados de solicitudes presentadas de manera independiente por las IE que son principalmente las obras de mejoramiento a la vivienda; como de aquellos derivados de la detección de necesidades realizada por la Delegaciones Estatales y que desembocan en PTA presentados por gobiernos municipios y OSC, principalmente obras de infraestructura o de obras ejecutadas por la Delegaciones Estatales para el cumplimiento de las metas institucionales.

Por otro lado, el personal de las Delegaciones Estatales apuntó que este proceso tiene un cuello de botella ubicado en las actividades de revisión de factibilidad técnica y normativa y en la emisión de la opinión normativa, dado que el personal disponible para estas actividades en las áreas responsables de la UMR es poco para el tamaño de la demanda a nivel nacional, lo que ocasiona retrasos en la emisión de la opinión normativa y por consiguiente en las siguientes actividades y procesos operativos del PDZP.

En cuanto a la integración de los padrones de beneficiarios, se pudo constatar que aunque la información de los beneficiarios es capturada en el SIIPSO y que, una vez terminado el proceso de selección de beneficiarios, dicha información

constituye la base para integrar el Padrón de Beneficiarios, no existe un procedimiento sistematizado en el SIIPSO para este efecto, por lo que se deben realizar procedimientos manuales para su conformación, como es el análisis de la calidad de los datos derivados de la captura de las CUIS en las Delegaciones Estatales. Sería conveniente que el SIIPSO incluyera el procedimiento ya que cuenta con la información base.

5.4.2 Limites del proceso y articulación con otros

El proceso abarca desde la detección de necesidades en localidades seleccionadas por la Delegaciones Estatales y la integración de las propuestas de proyectos a apoyar hasta la notificación de autorización de inicio de obras a las instancias ejecutoras. Los insumos para este proceso son los productos del proceso anterior de solicitud de apoyos, y el producto de este proceso es el insumo para el proceso siguiente de producción y distribución de los apoyos. Esto hace notar que existe una adecuada articulación entre los procesos mencionados en el sentido del encadenamiento insumo-producto, lo cual no quiere decir que los procedimientos sean adecuados, ya que, como se mencionó anteriormente, los criterios de selección de solicitudes y proyectos no son claros.

5.4.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

Para el componente de vivienda, respecto a la primera etapa del proceso, el tiempo para el levantamiento de las CUIS es variable y depende de la disponibilidad de recursos humanos provenientes de los presupuestos operativos del PDZP en las Delegaciones Estatales, o del apoyo de las instancias municipales. En lo que corresponde a la segunda etapa, el tiempo transcurrido entre el envío de la integración de propuesta de inversión por la Delegaciones Estatales y la autorización de recursos por la UMR no está definido en la normatividad y de acuerdo con las entrevistas realizadas a personal del PDZP en los estados y a IE, las solicitudes de infraestructura comunitaria y de servicios puede ser de entre dos a seis meses, mientras que para proyectos de mejoramiento de vivienda el plazo es de tres meses en promedio. Estos tiempos se deben probablemente a que las Delegaciones Estatales cuentan con una calendarización de los recursos y esto genera que algunos proyectos de gran inversión tengan que esperar para contar con suficiencia presupuestaria en las CLC de las Delegaciones Estatales.

ii. Personal

Para este proceso en la primera etapa interviene el personal de la CM bien para el levantamiento de las CUIS o bien para supervisar el levantamiento por personal externo, cuando el personal propio no es suficiente. Dicho personal externo puede provenir de los recursos operativos disponibles en la Delegaciones Estatales para el PDZP o de apoyos de personal de las presidencias municipales. Para la segunda etapa, se cuenta con personal de la CM en las Delegaciones Estatales y el personal de las SDDSH, así como el personal de la UMR de las áreas de la DGAPS, DPSZN y la SPZN. La mayor parte del personal del PDZP que está dedicado a este proceso es contratado bajo el régimen de honorarios, con condiciones laborales menos favorables que las del personal de estructura y base.

Como se mencionó anteriormente, este proceso presenta un cuello de botella debido a que el personal asignado es insuficiente para atender oportunamente todas las solicitudes de apoyo que son enviadas por las Delegaciones Estatales pues se cuenta únicamente con seis personas en la DPSZN, dedicados a la revisión técnica y normativa de las solicitudes de todo el país.

iii. Recursos financieros

Los recursos financieros para este proceso provienen del presupuesto operativo del PDZP para proveer de recursos materiales y humanos. Este presupuesto es insuficiente para contratar el personal necesario para el óptimo flujo de las actividades de este proceso, lo que genera retrasos al resto de las actividades y procesos operativos del PDZP.

En todas las Delegaciones Estatales en los estados visitados se percibió falta de personal en general y un alto porcentaje del personal contratado bajo el régimen de honorarios, por lo que se considera importante fortalecer el capítulo 1000 del PDZP a fin de contar con más personal contratado en condiciones adecuadas.

iv. Infraestructura

Se cuenta con espacios físicos para el personal y el equipo de cómputo tanto en las Delegaciones Estatales como en las oficinas centrales. Los espacios físicos en algunas de las Delegaciones Estatales visitadas y en oficinas centrales son limitados lo que implica poco espacio para los responsables de la revisión de la documentación de las solicitudes.

Además, como ya se menciono para otros procesos previos, el equipo de cómputo en Delegaciones Estatales y oficinas centrales requiere de contar con un plan de mantenimiento y actualización incluyendo el equipo de impresión, para un mejor desempeño en el uso del SIIPSO, ya que esto ocasiona que por utilizar equipo no actualizado, se invierta más tiempo en procedimientos de captura y consulta de

información en el SIIPSO, lo que implica una reducción en la eficiencia de los recursos humanos disponibles.

En particular se requiere atender la problemática de las impresoras en oficinas centrales, ya que el actual sistema de impresión con uso de equipos de uso colectivo, es insuficiente y genera retrasos a los procedimientos operativos a cargo del personal en este nivel, ya que no todos los equipos de impresión que están rentados estaban en funciones al momento de las entrevistas.

Por lo anterior es importante considerar el fortalecimiento del capítulo 5000 del PDZP a fin de contar con los espacios físicos adecuados en las Delegaciones Estatales y con el equipo necesario para llevar a cabo los procesos, así como de un plan para mantenimiento y actualización de los equipos de cómputo e impresión.

5.4.4 Productos

Como productos finales de este proceso están los proyectos de infraestructura social y de servicios, y los proyectos de mejoramiento de vivienda autorizados para su ejecución. Los productos derivados de este proceso son los insumos del siguiente proceso y subprocesos operativos de producción y distribución de bienes y servicios.

Además como productos intermedios de este proceso también se destacan los conformados como las primeras etapas en la elaboración de los padrones; en primer lugar, los resultados del levantamiento de los CUIS para detección de necesidades de mejoramiento de vivienda, así como el listado de obras solicitadas por las instancias ejecutoras.

5.4.5 Sistemas de información

La mayor parte de las actividades dentro del proceso se realizan a través del SIIPSO, que es una plataforma de gestión informática que facilita las acciones a realizar y reduce los tiempos de gestión. Para algunos de los responsables estatales de captura de información en el SIIPSO entrevistados, el sistema es complejo en su utilización debido a que cualquier error en la captura de datos solo puede ser corregido desde la DGTIC en la ciudad de México. EL SIIPSO es un programa diseñado para la gestión de los programas sociales de SEDESOL, por lo que esta ventaja de amplitud en uso para los programas, también tiene sus desventajas en cuanto a la especificidad de lo que se requiere para cada uno de ellos y la complejidad operativa que implica para los responsables del SIIPSO.

Esta situación generar retrasos en los procedimientos del proceso cuando se comenten errores de captura debido a que los tiempos para su corrección son largos debido a que implica una comunicación con el área a cargo del sistema y esperar a que los responsables realicen los cambios necesarios a los errores cometidos por personal en las Delegaciones.

Sería conveniente que se realizara un análisis del sistema para mejorar su utilización por parte de los usuarios y facilitar el procedimiento de corrección de errores. Además, es importante recalcar que la mejora en el proceso de recepción de solicitudes con registros previos de la demanda total y de algunas características de los solicitantes favorecerá los procedimientos de conformación del padrón de beneficiarios del programa. Esta puede ser factible mediante una modificación en el sistema que permita un registro previo de todas las solicitudes recibidas en las Delegaciones.

No obstante lo mencionado anteriormente, es importante destacar que en las entrevistas a los responsables del manejo del sistema en las Delegaciones Estatales hubo coincidencia en general respecto que su utilización ha mejorado significativamente los tiempos de gestión para la autorización de los proyectos solicitados.

5.4.6 Coordinación

Se apreció que para este proceso existe una adecuada coordinación entre el personal de la CM de las Delegaciones Estatales, con las presidencias municipales para el levantamiento de las CUIS en las localidades seleccionadas, ya que aun cuando las CUIS sean levantadas con personal propio o contratado por las Delegaciones Estatales, los ayuntamientos apoyan en la logística, notificando previamente a los habitantes de las localidades de la actividad a realizar, así como acompañando al personal que levantará las CUIS.

También se observó una adecuada coordinación entre las SDDSH y las CM para la integración de las propuestas de inversión. En el caso de las áreas participantes de la UMR, también se detectó una adecuada coordinación entre el personal de la DPSZN -que está a cargo del PDZP en su operación nacional- y con otras áreas cuando es necesario.

No obstante, cabe mencionar que la coordinación observada entre el personal de las Delegaciones Estatales con las presidencias municipales depende en gran medida de las capacidades personales y la experiencia, ya que no existen manuales o procesos documentados, de tal forma que cuando hay cambios de personal en las Delegaciones Estatales, dicha coordinación se ve afectada.

5.4.7 Pertinencia del proceso

Este proceso establece la selección de los beneficiarios tanto de obras de infraestructura comunitaria y de servicios, como de acciones de mejoramiento de vivienda, sin precisar los criterios para priorizar las solicitudes recibidas o necesidades detectadas a lo largo del año de operación. En particular en los proyectos de mejoramiento a la vivienda, al parecer aplica la regla de primero en orden, primero en derecho; no obstante, no es claro el diseño de este proceso, respecto a la priorización de los proyectos que se integran en las propuestas de inversión elaboradas por las Delegaciones Estatales, ya que no hay ningún mecanismo para realizar dicha priorización de manera sistemática.

Las consecuencias de esta falta de criterios claros y definidos es que se pueden estar dejando fuera solicitudes de apoyo provenientes de localidades con muchas necesidades de obras y servicios que impactan con mayor eficacia al objetivo del PDZP, como puede ser el caso de comunidades con población indígena y que, al no estar claros los criterios de priorización en la selección de los beneficiarios, no sean considerados cuando la solicitud es ingresada posteriormente a otras de localidades más cercanas a las Delegaciones, y con menores necesidades de apoyo.

Este es considerado un problema de carácter normativo, ya que no están definidos en la normativa de los procesos estos criterios de manera clara y explícita, y que sirvan para orientar las decisiones de apoyo del PDZP para mejorar la consecución de su objetivo.

Por este motivo, se considera que existe un área de oportunidad de mejora en este proceso, consistente en la definición clara de los criterios de priorización de los proyectos para que las Delegaciones Estatales puedan hacerlo de manera sistemática y objetiva, definición que puede aportar a la transparencia en la selección de beneficiarios.

Para el ejercicio 2014 del PDZP se contempla modificar el procedimiento de autorización de proyectos para fusionar los pasos de validación y autorización en uno solo son el apoyo del SIIPSO, lo cual es factible que mejore sus tiempos de ejecución ya que será eliminado el subproceso de emisión de opinión, que es repetitivo al de validación, y puede ser omitido sin perjuicio al proceso de selección de beneficiarios.

Este aspecto puede considerarse como una buena práctica al simplificar los pasos a seguir en la selección de los beneficiarios del PDZP, emitiendo pasos que pueden ser repetitivos o bien que pueden ser sistematizados para facilitar el flujo operativo del PDZP.

Por su parte, el levantamiento de los CUIS es considerado un cuello de botella cuando no están disponibles los recursos para esta actividad. La falta de una Guía para el levantamiento de los CUIS, propicia que esta actividad se realice bajo diferentes criterios e instancias en las Delegaciones Estatales o bien que existan solicitudes de apoyos para mejoramiento de vivienda que no puedan ser atendidas por falta del levantamiento de los CUIS respectivos para la selección de los beneficiarios en las localidades solicitantes.

5.4.8 Importancia estratégica

Este proceso reviste una importancia estratégica relevante para el cumplimiento del objetivo establecido en las RO y del Propósito contenido en la MIR del PDZP. Hasta 2012 la selección de los beneficiarios en las localidades de alta y muy alta marginación estaba en función de la búsqueda del levantamiento de banderas blancas en municipios que estaban dentro de los criterios de elegibilidad de las RO. En 2013 se consideran los municipios prioritarios en la Cruzada Nacional contra el Hambre, liderada por la SEDESOL. Esta estrategia ha aportado al PDZP una orientación hacia las acciones que permitan priorizar en torno al objetivo de mejorar los indicadores de pobreza e indirectamente aporta elementos para fungir como estrategia de cobertura.

5.4.9 Opinión de los actores

Dado que la evaluación se desarrolló en el primer año del cambio de Administración en el Gobierno Federal 2012-2018, un alto porcentaje del personal de las Delegaciones Estatales visitadas era de reciente ingreso, lo que impidió que se tuviera una opinión adecuada sobre este proceso, ya que en algunos de los estados visitados la experiencia operativa adquirida aún no abarcaba hasta este proceso. De haber existido manuales de procedimientos, el personal hubiera tenido conocimiento del proceso al menos en forma teórica.

Para el caso de la detección de necesidades de apoyo por las Delegaciones Estatales y el levantamiento de CUIS en Chiapas y Puebla, el PDZP detectó irregularidades en los trabajos realizados por empresas contratadas, por lo que el personal de las CM en las Delegaciones Estatales realizó nuevamente el levantamiento de las CUIS, lo que significa una ineficiencia en la utilización de los recursos del PDZP, de acuerdo con la opinión del personal en las Delegaciones Estatales mencionadas.

En cuanto a las opiniones de las IE, considerando las experiencia del ejercicio operativo de 2012, las principales opiniones vinieron de los gobiernos municipales, que a pregunta expresa respondieron que desconocen cómo se lleva a cabo el

proceso de selección de beneficiarios, pues posteriormente a la entrega de la solicitud a la Delegaciones Estatales, solo recibieron la notificación de la aprobación de la ejecución de obras, sin ninguna comunicación intermedia. En los casos donde los presidentes municipales fueron invitados a ingresar solicitudes, estas fueron apoyadas en su totalidad, ya que estuvieron asesorados en el proceso de solicitud por el personal de la Delegaciones Estatales.

Las OSC entrevistadas en su mayoría cuentan con experiencia en la gestión de apoyos para localidades de alta y muy alta marginación y, tanto en los casos en los que por su cuenta detectaron las necesidades y las plantearon a la Delegaciones Estatales, como en los casos en los que se acercaron a la Delegaciones Estatales para saber de proyectos requeridos en localidades detectadas por la Delegaciones Estatales, tuvieron como resultado la obtención de los apoyos, fundamentalmente en lo que respecta a acciones para mejoramiento de vivienda.

En algunos casos en los estados visitados se detectó que primero se seleccionaron los beneficiarios por parte de las autoridades municipales y, en un segundo momento, se realizó el levantamiento de las CUIS, pero ya directamente entre la población seleccionada previamente. En otros casos, los beneficiarios se anotaron en una lista hasta completar el número total de apoyos asignados por el municipio.

La falta de mecanismos explícitos para llevar a cabo la priorización de los proyectos deja lugar a las suspicacias en cuanto a la forma en que se seleccionan los beneficiarios, en algunas localidades visitadas, los beneficiarios de obras de mejoramiento a la vivienda sugirieron que los apoyos estaban direccionados por el personal del municipio.

Sería conveniente desarrollar instrumentos que permitieran realizar la priorización de las obras de forma objetiva, transparente e incuestionable, a través lineamientos normativos o en manuales de procedimientos específicos.

5.5. PROCESO: PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE APOYOS

El análisis de este proceso incluye la revisión del conjunto de procedimientos y actividades que determinan la forma en que una vez que son seleccionados los beneficiarios, las instancias participantes se coordinan y desarrollan las actividades para acercar de forma ágil y oportuna a los sitios de las obras, los recursos programados en los proyectos para ejecutar las obras, con la calidad comprometida para su entrega a los beneficiarios del PDZP.

5.5.1 Actividades, componentes y actores

En este proceso se detectaron un conjunto de procedimientos y actividades que para efectos de esta evaluación y para facilitar su análisis se han dividido en siete subprocesos, los cuales son:

i. Acuerdos y Convenios;
ii. Oficios de Autorización de Recursos;
iii. Liberación de Recursos;
iv. Realización de Obras;
v. Reportes de Avances;
vi. Supervisión de Obras en Ejecución; y
vii. Modificación o Cancelación de Obras

A continuación se describen y detallan las actividades y los participantes en cada uno de estos subprocesos.

i. Acuerdos y convenios

Este subproceso abarca todas las actividades realizadas para establecer los convenios y acuerdos con los gobiernos locales (estatales y municipales), así como con las OSC que participan, en su conjunto para determinar los mecanismos y los montos de financiamiento concurrente, para el desarrollo de las obras que se entregaran a los beneficiarios del PDZP.

Cuadro 24. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos i. Acuerdos y Convenios

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	JUMR	Elabora Acuerdo de Coordinación preliminar y lo envía a la Delegaciones Estatales	Acuerdo de Coordinación preliminar
2	Delegaciones Estatales	Recibe Acuerdo de Coordinación preliminar y lo remite a la JUAJ para revisión y observaciones	
3	JUAJ	Revisa y remite a Delegaciones Estatales y DGACI las observaciones respectivas	
4	JUAJ	Llena formato preliminar del Acuerdo de Coordinación y envía a	Formato preliminar del

		JUMR y a Delegaciones Estatales	Acuerdo de Coordinación requisitado
5	Delegaciones Estatales	Remite formato de Acuerdo de Coordinación a Gobierno estatal o Gobierno municipal para su análisis	
6	SDDSH	Realiza reuniones con Gobierno estatal y/o Gobiernos municipales para concertar montos de inversión	Acuerdo de montos de inversión
7	JUAJ	Recibe observaciones al formato y las atiende y remite a SDDSH	Acuerdo de Coordinación ajustado
8	SDDSH	Remite a DGS acuerdo para su validación y posterior envío a la JUAJ	Acuerdo de Coordinación Validado por DGS
9	JUAJ	Imprime Acuerdo de Coordinación validado y recaba las firmas correspondientes para remitir a la Delegaciones Estatales	Acuerdo de Coordinación firmado por las partes
10	Delegaciones Estatales	Envía Acuerdo de Coordinación a JUMR para publicación en DOF y recibe copia de la SDSH	Publicación de Acuerdo de Coordinación en DOF
11	Delegaciones Estatales	Remite a los Gobiernos locales la publicación en DOF de Acuerdo de Coordinación para su publicación en medios locales	Acuerdo de Coordinación publicado en medios locales

Este subproceso implica una importante participación de las Delegaciones Estatales para negociar la concurrencia de recursos estatales y municipales con el objetivo de potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

Los actores entrevistados mencionaron que este subproceso es ágil y que generalmente los tres órdenes de gobierno concurren para financiar las necesidades detectadas de infraestructura comunitaria y de servicios y de mejoramiento de vivienda en las localidades que son objeto del PDZP. En los estados visitados, solo en el caso de gobiernos municipales con presupuestos bajos, se observó que no se negocia la concurrencia de recursos municipales, por

lo que sólo se aplican recursos del PDZP o bien en combinación con recursos del gobierno estatal.

ii. Oficios de Autorización de Recursos

Las actividades que comprenden a este subproceso tienen como resultado final la emisión de los oficios de autorización de recursos a las Delegaciones Estatales, después de que se aprueban las asignaciones a los estados. Una vez que las Delegaciones Estatales cuentan con los oficios de autorización de recursos están en posibilidades de realizar los trámites administrativos del PDZP, atender las propuestas de obras presentadas por las IES y contraer los compromisos derivados de los convenios de coordinación para la atención de solicitudes de apoyo en términos de obras, proyectos y acciones a realizar entre los tres órdenes de gobierno.

Cuadro 25. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos ii. Oficios de Autorización de Recursos

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	SDSH	Autoriza asignación de recursos del PDZP a los estados y notifica a JUMR	
2	JUMR DGAPM	Emite Oficios de Autorización de Recursos con montos autorizados, aportaciones de terceros, disposiciones sobre ejercicio de gasto, y los remite a las Delegaciones Estatales	Oficios de Autorización de Recursos
3	Delegaciones Estatales	Recibe Oficios de Autorización de Recursos para efectuar trámites administrativos y contraer compromisos con IES	Oficios de Autorización de Recursos en Delegaciones Estatales
4	Delegaciones Estatales	Solicita a DGS en SIIPSO las asignaciones de números de oficio correspondientes a las aprobaciones de obras.	Numero de Oficio de Aprobación de Obras

5	Delegaciones Estatales	Elabora Oficio de Aprobación de Obras y las remite a las IES	Oficio de Aprobación de Obras a las IES

Este subproceso se desarrolla de forma ágil y oportuna y las Delegaciones Estatales reciben a partir del primer trimestre del año los oficios de autorización de recursos que les permiten atender los compromisos y las actividades operativas del PDZP. Si bien contar con proyectos susceptibles de ser apoyados, previamente detectados o ubicados, en principio podría agilizar la operación una vez recibidos los oficios de autorización de recursos, al iniciar el ciclo operativo es necesario validar nuevamente los proyectos y volver a realizar todos los procedimientos por lo que recibir solicitudes de apoyo durante todo el año no supone una ventaja significativa para el PDZP.

iii. Liberación de recursos

El análisis de este subproceso comprende la revisión y valoración de las actividades dedicadas a radicar los recursos del PDZP en las cuentas bancarias de las IE para continuar con el subproceso siguiente de realización de las obras.

Cuadro 26. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos iii. Liberación de Recursos

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IE	Apertura cuentas bancarias para proyectos de obras aprobados para su ejecución	Cuentas bancarias aperturadas
2	IE	Prepara documentación legal que la acredita como IE ante la SEDESOL	Documentación legal de la IE
3	Delegaciones Estatales IE	Prepara Convenio de Colaboración y Anexo Técnico y solicita la firma a la IE	Convenio de Colaboración y Anexo Técnico para ejecución de obras
4	IE	En caso de municipios se depositan en las cuentas aperturadas los recursos municipales correspondientes a la participación	Depósito de recursos municipales en cuentas

		municipal	aperturadas
5	SDDSH	Solicita y recibe de la IES la documentación legal y bancaria certificada y la turna al JDCI	Documentación legal y bancaria de la IE
6	JDCI	Captura, modifica y autoriza el catalogo de beneficiarios del SIAFF	
7	DCI	Emite del SIPREC y SIAFF reporte para verificar disponibilidad de recursos y los envía a SDDSH y a la CM	Reporte de disponibilidad de recursos
8	CM	Revisa disponibilidad financiera y calendarización y solicita liberación de recursos a JDCI	Solicitud de liberación de recursos
9	JDCI	Recibe solicitud y captura la CLC en el SIAFF	CLC capturada en SIAF
10	SDDSH	Revisa que estén correctos los datos en la CLC y solicita a Delegaciones Estatales autorización	
11	Delegaciones Estatales	Revisa y autoriza la CLC y la remite al DCI	
12	DCI	Captura información de liberación de recursos en SIIPSO y registra en bitácora y libro de bancos los recursos liberados	Registro en bitácora y libro de bancos recursos liberados
13	DCI	Elabora la conciliación mensual de los sistemas SIAF-SIPREC y notifica a SDDSH	Conciliación mensual SIAFF-SIPREC
14	SDDSH	Revisa la conciliación mensual de SIAFF-SIPREC y la remite a la Delegaciones Estatales para autorización	
15	Delegaciones Estatales	Autoriza la conciliación mensual de SIAFF-SIPREC	Conciliación mensual SIAFF-SIPREC autorizada

Este subproceso se realiza de manera rápida, ágil y oportuna para trasladar los recursos a las IE una vez que se cuenta con la aprobación de la ejecución de obras. Las IE entrevistadas, tanto gobiernos municipales, como OSC manifestaron que la liberación de los recursos se hace de forma inmediata posterior a que se firman el Convenio de Colaboración y el Anexo Técnico, y se presentan los datos de la cuenta bancaria en la que se depositarán los recursos.

iv. Realización de Obras, Proyectos o Acciones

En este subproceso se revisan las actividades que tienen como resultado el inicio de las obras, las cuales pueden ejecutarse mediante dos modalidades: por Administración Directa por las IE, o por modalidad de Contrato a través de empresas constructoras. Es importante considerar que en este Subproceso las IE deben de cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley de Obras Públicas.

iv.1 Por administración directa

Cuando las IE tienen la capacidad para ejecutar de manera directa las obras, se elige esta modalidad de ejecución. En este caso, los gobiernos municipales y las OSC podrán realizar las obras sin necesidad de contratistas y podrán recibir hasta el 50% del recurso al inicio y el resto bajo ministraciones de acuerdo con los avances de las obras, aunque bajo casos debidamente justificados se podrán liberar la totalidad de los recursos en una sola ministración.

Cuadro 27. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos iv. Realización de Obras a. Por Administración Directa

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IE	Solicita a la Delegaciones Estatales la ejecución de las obras por Administración Directa.	Solicitud de ejecución por Administración Directa
2	Delegaciones Estatales	Autoriza ejecución por Administración Directa y libera 50% de los recursos a la IE de acuerdo con la inversión aprobada	
3	IE	Recibe recursos e inicia ejecución de obras solicitando a la	

		Delegaciones Estatales liberación del resto de recursos conforme los avances y hasta su conclusión	
4	Delegaciones Estatales	Libera el resto de los recursos de acuerdo con los avances de obra y a la inversión aprobada	Recursos liberados para ejecución de obras

En las visitas de campo se observó que este tipo de modalidad es realizado principalmente por las OSC, para los casos de apoyos para mejoramiento de vivienda que no requieren de gran cantidad de personal o de maquinaria y equipo para la ejecución de las obras. En el caso de los municipios, se observó que solo municipios grandes cuentan con los recursos humanos y maquinaria necesarios para realizar las obras bajo esta modalidad, lo que pudiera explicar que sea menos frecuente que la modalidad de contrato.

En estos casos, la supervisión de parte de la Delegaciones Estatales es fundamental para verificar que se cumple efectivamente con lo establecido en los Convenios de Colaboración y los Anexos Técnicos correspondientes, ya que existe el riesgo que las IE incumplan con la entrega en las condiciones establecidas. En las visitas a los estados de la muestra, se observó en las entrevistas a instancias ejecutoras que la supervisión oficial se lleva a cabo de manera regular, pero en algunos casos no con la frecuencia necesaria, debido a que en algunos momentos del ciclo operativo, el personal de supervisión se puede encontrar sobrepasado por otras actividades, situación causada por la baja cantidad de personal respecto a las responsabilidades operativas del PDZP en los estados.

iv.2 Por contrato

La modalidad de ejecución por contrato implica el desarrollo de actividades que llevan a extender invitaciones a empresas constructoras o a la licitación pública nacional, dependiendo de la naturaleza y los montos de las obras. El resultado de este subproceso en esta modalidad es un contrato con la empresa constructora al inicio de las obras.

Cuadro 28. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos iv. Realización de Obras a. Por Contrato

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IE	Establece de acuerdo con el tipo de obra y los montos la modalidad de ejecución de las obras (Licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o invitación directa)	Modalidad de ejecución de obra
2	IE	Elabora y envía invitaciones o prepara y publica convocatoria para licitación de obras de conformidad con lo establecido en la Ley de Obras Publicas	Invitación a empresas o publicación de convocatoria de licitación
3	Empresas constructoras	Elaboran las propuestas de ejecución de obras y las envían a la IE	Propuestas de empresas enviadas a la IE
4	IE	Recibe las propuestas de los interesados y las revisa para determinar la empresa a que se adjudica la obra pública	
5	IE	Prepara contratos de adjudicación de obras públicas y se remiten a la empresa para su firma	Contrato de adjudicación de obra pública
6	IE	Transfiere los anticipos a las empresas constructoras para el inicio de las obras y el resto de los recursos de acuerdo con el calendario de ministraciones establecido	Recursos en cuentas de empresas

En el caso de las licitaciones públicas de obras, las instancias ejecutoras y las empresas constructoras refirieron que el medio utilizado para publicar las licitaciones es el portal de gobierno de COMPRANET (www.compranet.gob.mx) en donde se publican las bases para las licitaciones de obra realizadas con recursos del PDZP y que tienen un monto equivalente o superior a diez mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Para obras cuyo monto es menor,

en algunos ayuntamientos se pudo observar que las licitaciones son colocadas en el tablero de notificaciones del propio ayuntamiento o bien se publican en diarios de circulación local, ya que la Ley de Obra Pública no establece ninguna disposición respecto a dónde publicarlo. Este proceso de licitación requiere de acuerdo con los entrevistados de un tiempo mínimo de un mes y medio, por lo que esto puede retrasar aún más el inicio de obras en los casos donde las autorizaciones se realizan en el último trimestre del año.

El desarrollo de este subproceso no presenta obstáculos para su adecuado desarrollo. La experiencia que los gobiernos municipales tienen en estas actividades facilita que en los períodos que establece la Ley de Obras Públicas se alcancen los resultados de contrato de obras.

En las visitas a los estados seleccionados se observó que algunos ayuntamientos no esperan a la liberación de los recursos, y una vez que son notificados de la aprobación de las solicitudes, inician los procedimientos para el contrato de las obras, ya sea por medio de invitación o por licitación. Esto les permite aprovechar los tiempos, que se vuelven críticos para obras que son iniciadas en el último trimestre del año y donde los tiempos de construcción son reducidos, y en algunos casos, las condiciones climáticas son adversas para una óptima ejecución.

v. Reportes de Avance

Este subproceso contiene los procedimientos que siguen las empresas constructoras y las IE para reportar los avances en la ejecución de las obras financiadas a través de los recursos del PDZP. Estos reportes permiten a las IE supervisar los avances, y a la Delegaciones Estatales a través de la CM de monitorear y supervisar las obras para verificar que corresponde a los avances presentados en los informes.

Cuadro 29. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos v. Reportes de Avances

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IE	Solicitan a las empresas constructoras el reporte de avances para integrar el informe trimestral de avance físico-financiero de cada obra ejecutada.	Informe trimestral de avances

2	IE	Remite a la CM los informes trimestrales de avance físico-financiero de obras en ejecución los primeros cinco días hábiles del mes inmediato al trimestre reportado	
3	CM	Recibe informes trimestrales y registra en SIIPSO la información de avances trimestrales de cada obra apoyada por el PDZP	Información trimestral de avances físico-financieros en SIIPSO
4	CM	Registra en SIIPSO lo correspondiente a los gastos de operación, supervisión y seguimiento ejecutados	Registro de gastos en SIIPSO

vi. Supervisión de Obras en Ejecución

Este subproceso incluye las actividades y procedimientos instrumentados para supervisar la ejecución de obras y verificar que se desarrollan de conformidad con los proyectos de obra convenidos por las IE y las OSC, tanto de manera directa como a través de empresas constructoras. En la normatividad del PDZP y de las Delegaciones Estatales, este subproceso se denomina “Seguimiento Operativo” pero para efectos de aplicar los conceptos establecidos por CONEVAL para la evaluación de procesos, el término de “Seguimiento” no será considerado y en su lugar se utilizará el de “Supervisión”.

Cuadro 30. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos vi. Supervisión de Obras en Ejecución

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	CM	PDZP las visitas de supervisión de acuerdo con el número de solicitudes y a la suficiencia presupuestal	PDZP de visitas de supervisión
2	CM	Personal de supervisión de la CM realiza las visitas de supervisión	Reporte de visitas de

		inicial y posteriores para verificar que las obras cumplan con la normatividad	supervisión
3	CM	Coordinador recibe reportes de visitas de supervisión y comprueba el cumplimiento normativo de las obras	
4	CM	Si las obras no cumplen con la normatividad se elabora oficio de reporte de inconsistencias detectadas y se envía a la IE para su atención	Oficio de reporte de inconsistencias a las IE
5	IE	Corrige las inconsistencias detectadas a las obras ejecutadas o en su caso solicita a la empresa constructora las corrija.	Inconsistencias de ejecución de obra corregidas
6	IE	Notifica a la CM de la finalización de las obras	Notificación de finalización de obras ejecutadas
7	CM	Personal de supervisión realiza visita de supervisión final y recolecta evidencias fotográficas	Informes de supervisión final de obras
8	CM	Se integra la documentación generada por las visitas de supervisión al expediente unitario de obra	Expediente unitario de obra con documentación de visitas de supervisión

Este subproceso es de gran importancia ya que permite verificar que las IE o las empresas constructoras cumplen con la normatividad en materia de obras públicas y se verifica tanto la calidad de materiales utilizados como los avances observados.

Debido a que el proceso operativo de 2013 presentaba retrasos al momento de la evaluación y a que la mayoría del personal operativo del PDZP en algunas de las Delegaciones Estatales era de reciente contratación, no se pudo conocer su opinión sobre este subproceso. Sin embargo, considerando las visitas a obras

ejecutadas en 2012, y a las entrevistas realizadas a las IE se pudo constatar cómo fue operado el subproceso.

Este subproceso presenta limitaciones por insuficiencia presupuestal, pues el personal dedicado al mismo no es suficiente dado el número de obras ejecutadas y el número de visitas requeridas, por lo que no todas las obras son supervisadas de manera cercana. Además, no en todos los casos cuentan con vehículos para acudir a las localidades, particularmente en el caso de los Centros Comunitarios de Aprendizaje y Centros Comunitarios de Desarrollo.

No obstante las limitaciones de personal, se considera que la cobertura de supervisión de obras es adecuada, puesto que en las entrevistas realizadas en los estados seleccionados, las IE manifestaron que en la mayoría de los casos el personal del PDZP en las Delegaciones Estatales estuvo practicando visitas de supervisión a las obras, al menos en el inicio y al final de su ejecución.

vii. Modificación o cancelación de obras, proyectos

Este subproceso incluye los procedimientos mediante los cuales las IE pueden realizar modificaciones a las obras en ejecución o bien solicitar su cancelación en los casos que así se requiera.

Cuadro 31. Actividades dentro del Proceso de Producción y Distribución de Apoyos vii. Modificación o cancelación de obras, proyectos

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IE	Solicita por escrito a la Delegaciones Estatales la modificación o cancelación de obras en ejecución incluyendo la justificación correspondiente	Solicitud por escrito de modificación o cancelación de obras en ejecución
2	Delegaciones Estatales	Recibe solicitud de modificación o cancelación de obra y remite copia a la JUMR para opinión normativa	
3	JUMR DGAPS DPSZN	Áreas técnicas revisan la factibilidad de modificación o cancelación de las obras y emite su opinión normativa	Opinión normativa de modificación o cancelación de

			obras
4	JUMR	Si la modificación o cancelación implica reducción del presupuesto de la Delegaciones Estatales se solicita a la DGS la adecuación presupuestaria correspondiente	Adecuación presupuestaria de la Delegaciones Estatales
5	JUMR	Remite a la Delegaciones Estatales el dictamen de opinión normativa, indicando si procede o no la solicitud	Dictamen de opinión normativa
6	Delegaciones Estatales	Notifica a la IE de la autorización o rechazo de la solicitud de modificación o cancelación de obras en ejecución.	
7	IE	En caso de cancelación de obras se reintegra a TESOFE el recurso no aplicado en las obras.	Reintegro de recursos no ejecutados a TESOFE
8	Delegaciones Estatales	Registra en SIIPSO en un plazo de 5 días la modificación o cancelación de obras	Registro de modificación o cancelación de obras en SIIPSO

Este subproceso no pudo ser revisado en las visitas a los estados seleccionados pues el personal de las CM en las Delegaciones Estatales no contaba con experiencias previas en este subproceso y las IE entrevistadas no habían hecho uso de estos procedimientos por no haber tenido ningún caso de modificación o de cancelación de obras.

5.5.2 Limites del proceso y articulación con otros

Este proceso abarca procedimientos y actividades que van desde el establecimiento de acuerdos y convenios con gobiernos estatales, municipales y OSC, hasta la realización, modificación o cancelación de obras.

El proceso está correctamente articulado con el de planeación cuyos productos (RO, MIR y Programación presupuestación) son insumos para el subproceso de Acuerdos y Convenios. Por su parte, el producto del proceso de Selección de beneficiarios (Proyectos Apoyados) se articula con el subproceso de Liberación de

Recursos, mientras que el subproceso de Realización de Obras se articula con el inicio del subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución y del proceso de Contraloría Social. Finalmente, el producto de este proceso, las obras realizadas, es el insumo para el proceso de entrega de apoyos que es el siguiente en la cadena de procesos operativos del PDZP.

5.5.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

Los tiempos empleados en este proceso no están definidos en la normatividad del programa o en los Lineamientos operativos de los PDSH. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas, cada subproceso toma tiempos variables de acuerdo con las actividades contenidas. Para el caso de Acuerdos y Convenios, los responsables en las Delegaciones Estatales indicaron que son procedimientos rápidos de negociación con los otros órdenes de gobierno, pues el PDZP incluye apoyos de infraestructura y vivienda que también son responsabilidad conjunta con gobiernos estatales y municipales.

Para el caso de los subprocesos de Oficios de Autorización y Liberación de Recursos, los tiempos son relativamente cortos con el apoyo del SIIPSO, que facilita los procedimientos al estar debidamente sistematizados.

En el caso de los tiempos para la Realización de Obras se observó que en ocasiones son cortos debido a que la autorización llega en los meses finales del año, lo que pudiera comprometer la calidad de las obras entregadas. En ocasiones, para ahorrar tiempo, las instancias ejecutoras inician el subproceso de licitación o contratación tan solo con la notificación verbal de la autorización de las obras, particularmente en los casos donde dichas autorizaciones son emitidas en el último trimestre del año. Con esto, las instancias ejecutoras consiguen un poco más de tiempo efectivo para la ejecución de dichas obras. Es importante que las obras se desarrollen en los tiempos adecuados conforme a su naturaleza y eso debe ser considerado al momento de la autorización.

Los tiempos establecidos en las RO para los Reportes de Avances se cumplen de manera general y solo una de las IE entrevistada manifestó haber tenido retrasos debido a mala coordinación y comunicación con la empresa constructora.

Las visitas de supervisión deben ser un mínimo de dos, una al inicio de las obras y otra a la conclusión de las mismas. Dependiendo de la suficiencia presupuestal y las cargas de trabajo se pueden programar visitas de supervisión en tiempos intermedios de la ejecución.

El hecho de que no se tengan establecidos los tiempos para cada subproceso puede propiciar que estos no puedan ser monitoreados adecuadamente para avaluar su desempeño en términos de eficiencia, por lo que este problema, de carácter normativo, puede solventarse estableciendo tiempos estimados de desarrollo, como tiempos estándares para su ejecución, y así permitir establecer un esquema de monitoreo del proceso y sus subprocesos con indicadores de eficiencia basados en estos tiempos estimados para cada subproceso.

ii. Personal

En el proceso de producción y distribución de los apoyos participan de manera coordinada el personal del PDZP tanto de oficinas centrales como de las Delegaciones Estatales, las IE y las empresas constructoras en su caso. Aun cuando el personal del PDZP en oficinas centrales y en Delegaciones Estatales es insuficiente para todas las actividades que deben desarrollar, debido a que varios de los subprocesos se realizan apoyándose en el SIIPSO, en este caso, para este proceso, la insuficiencia de personal no representa un cuello de botella como es el caso de otros procesos. Solo en el subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución, existen momentos en que por la cantidad de obras en ejecución, puede resultar insuficiente el personal de las CM.

En cuanto al personal de las IE, generalmente es suficiente para las actividades a su cargo en el proceso, y no se detectaron cuellos de botella por falta de personal en las OSC o en los ayuntamientos.

iii. Recursos financieros

Este proceso implica el uso de los recursos del PDZP para la ejecución de las obras aprobadas por parte de la IE, así como de los recursos provenientes del presupuesto operativo. Además, en el subproceso de Realización de Obras se aplican recursos de los gobiernos estatales y municipales en los casos donde se ha concertado la concurrencia de recursos para ampliar las metas del PDZP y beneficiar a más localidades y habitantes.

Dado que el proceso de planeación contempla los montos y metas que posteriormente se aplican en los proyectos aprobados, la suficiencia presupuestal está garantizada, pero aún en casos donde el ejercicio del presupuesto estatal ha sido rebasado y aun existen compromisos por cumplir, existe la posibilidad de ampliaciones presupuestales que permiten el cumplimiento de compromisos de obras en estados con un adecuado desempeño operativo.

Por su parte, las aportaciones de gobiernos estatales y municipales están en función de las prioridades de política de desarrollo social, y a la suficiencia presupuestaria, ya que se pudo observar que algunos municipios con presupuestos municipales limitados, no están en condiciones de hacer

aportaciones en concurrencia, por lo que en esos casos se aplican solamente los recursos federales, y los estatales si la política de desarrollo social está alineada con las políticas nacionales.

En cuanto al subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución, la suficiencia presupuestal operativa puede limitar el número de supervisiones al mínimo para cada obra, lo que puede impactar en la calidad de las mismas.

iv. Infraestructura

Las necesidades de infraestructura son mínimas para este proceso y son cubiertas adecuadamente en cada instancia participante, sin que represente un problema o cuello de botella para el proceso. La infraestructura y equipamiento para la realización de las obras debe ser garantizada por las empresas constructoras contratadas en las propuestas que se presentan en el subproceso de Realización de Obras y deben ser verificadas por la IE responsable.

En cuanto al tema de vehículos, en algunas de las Delegaciones Estatales visitadas, se detectó que estos sí resultan insuficientes para el para el subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución, en particular el personal responsable de los CCA no cuenta con vehículos asignados para realizar las supervisiones. Esto tiene como consecuencia que los procedimientos de supervisión de obras se retrasen o bien se realicen en una frecuencia menor a la requerida. Este problema de carácter operativo se puede resolver realizando un diagnóstico del parque vehicular disponible en las delegaciones y determinar las necesidades de adquisición o arrendamiento de vehículos de acuerdo a las cargas de trabajo específicas de cada Delegación.

5.5.4 Productos

Como productos principales de este proceso son las obras ejecutadas y concluidas para su entrega a los beneficiarios. En cada subproceso existe un producto intermedio que a su vez es insumo de otro subproceso:

Los productos del proceso son los siguientes:

i. Para el subproceso de Acuerdos y Convenios se obtiene como producto final los Convenios de Coordinación con gobiernos locales.
ii. Para el subproceso de Oficios de Autorización de Recursos se obtienen los Oficios de Autorización de Recursos enviados a las Delegaciones Estatales

iii. Para el subproceso de Liberación de Recursos se obtiene como producto final la radicación de los recursos para ejecución de obras en las cuentas bancarias de las IE
iv. Para el subproceso de Realización de Obras se obtienen como producto las obras concluidas para su entrega a los beneficiarios.
v. Para el subproceso de Reportes de Avances se obtienen como producto final los informes trimestrales de avances físico-financieros de obras en ejecución capturados en SIIPSO
vi. Para el subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución se obtienen como producto final los reportes de supervisión de obras
vii. Para el subproceso Modificación o cancelación de obras se obtiene como producto final los dictámenes positivos o negativos de modificación o cancelación de obras en ejecución.

En esta cadena de subprocesos, los productos finales son insumos de otros subprocesos o de otros procesos dentro del circuito operativo, lo que muestra que existe un adecuado encadenamiento de procesos y subprocesos que favorece el flujo operativo del PDZP.

5.5.5 Sistemas de información

Para este proceso se utilizan varios sistemas informáticos que apoyan a lo largo de todo el proceso. El SIIPSO es utilizado en las actividades de modificación de Apertura Programática, para los Oficios de Liberación de Recursos y en la Liberación de Recursos a las IE. El SIAFF y el SIPSO son utilizados en las actividades relacionadas con la liberación de recursos. En todos los casos, los sistemas informáticos facilitan las actividades y agilizan el proceso.

La utilización de los sistemas informáticos agiliza los procedimientos y facilita el flujo de los subprocesos mencionados, con lo que se acortan los tiempos de su ejecución y se optimiza en la eficiencia de los recursos materiales y humanos. En particular, el SIIPSO como sistema de gestión de los PDSH de SEDESOL abarca un importante conjunto de procedimientos sistematizados que contribuyen a un adecuado ejercicio operativo del PDZP, por lo que sería conveniente que se realizara un análisis del sistema para hacer que algunos de sus procedimientos sean más amigables para los usuarios. Además, como se ha mencionado en procesos anteriores, existen importantes áreas para mejorar el uso de este sistema y hacer más eficientes y efectivos los procesos del PDZP.

De ninguna manera, al resaltar que el SIIPSO ha contribuido a mejorar la gestión de los procesos operativos, se pretende establecer que como está actualmente, este sistema ya no es perfectible, ya que las necesidades de apoyo informático son crecientes con el tiempo para facilitar el trabajo a los responsables operativos y para mejorar la calidad y eficiencia operativa del PDZP.

5.5.6 Coordinación

La coordinación es un tema muy importante para el adecuado flujo de este proceso y de cada uno de los subprocesos que lo componen. En el caso del subproceso de Acuerdos y Convenios, la coordinación interinstitucional es fundamental para incrementar las metas del PDZP mediante la concurrencia de los recursos estatales y municipales, a los destinados dentro del PDZP.

En las observaciones de campo se constató que esta coordinación es adecuada, ya que como se ha mencionado, las obras de infraestructura comunitaria y de servicios, así como las acciones de mejoramiento de la vivienda en zonas de alta y muy alta marginación, son responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno, lo que favorece en la mayoría de los casos la coordinación para la concurrencia del financiamiento de obras.

En lo que respecta a la coordinación entre las áreas de la JUMR y de las Delegaciones Estatales, existen procedimientos normados que facilitan esta coordinación, aunque en ocasiones el personal en las Delegaciones Estatales, en las entidades federativas visitadas, hizo mención de que la coordinación entre las áreas de la JUMR no es la más adecuada, sobre todo para resolver dudas o problemas operativos, ya que se pueden obtener criterios opuestos al realizar las mismas consultas a dos o más áreas de la JUMR.

En cuanto a la coordinación entre las Delegaciones Estatales y las CM con las IE, en la mayoría de los casos se encontraron opiniones favorables de una adecuada coordinación entre estas instancias, lo que favorece el flujo operativo en este proceso en los subprocesos en que se da esta coordinación.

5.5.7 Pertinencia del proceso

Se considera que las actividades y procedimientos contenidos en los subprocesos aportan a la obtención del producto final de este proceso, que son las obras concluidas y listas para su entrega a los beneficiarios. Este proceso a su vez permite conectar con otros procesos como son el de Contraloría Social al inicio de la Realización de las Obras, y con el subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución, que son fundamentales para verificar la calidad de las obras entregadas.

5.5.8 Importancia estratégica

La importancia estratégica que tiene el proceso de producción y distribución de los apoyos radica básicamente en el hecho de que la calidad de los procedimientos contenidos en cada uno de los subprocesos, así como de otros procesos alternos como Contraloría Social y Supervisión Operativa, tendrá un impacto en la calidad de los apoyos entregados, en este caso las obras concluidas, para mayor satisfacción de los beneficiarios, y para aportar al cumplimiento de los objetivos y propósito del PDZP.

Es importante considerar que en este proceso, el uso óptimo de los recursos y los tiempos son parte importante para el logro del producto final en términos de satisfacción y oportunidad para los beneficiarios, y que este proceso debe contribuir en conjunto con los procesos previos a generar obras que tengan un impacto positivo en el bienestar de las comunidades y las familias apoyadas.

Los problemas detectados en otros procesos previos, como el de recepción de solicitudes a lo largo del año, impactan sustancialmente en la calidad de algunos de los subprocesos aquí contenidos, particularmente en el subproceso de realización de obras ya que los tiempos disponibles en los casos cuando las solicitudes se reciben al último trimestre del año, son limitados y no óptimos para una ejecución de las obras con resultados de calidad, y también al proceso de supervisión de obras, ya que se pueden concentrar varias obras en un período corto de tiempo, con lo cual la carga de supervisiones aumenta generando un problema operativo al personal a cargo de la supervisión de las obras en ejecución. La solución a este tipo de problemáticas en procesos previos podrá disminuir o eliminar los problemas que se presentan en algunos de los subprocesos mencionados.

5.5.9 Opinión de los actores

De acuerdo con los actores entrevistados, las actividades contenidas en este proceso se desarrollan de manera fluida sin grandes contratiempos, tanto en el ámbito federal en oficinas centrales y Delegaciones Estatales, como en el caso de las IE con las empresas constructoras.

Solo se hizo énfasis en el tema de los tiempos que se tienen para la ejecución de las obras, ya que los procesos previos, sobre todo el de planeación, consumen una importante parte del año, dejando poco espacio para la realización de las obras en las comunidades beneficiadas, de acuerdo con la opinión expresada por algunas de las IE y empresas constructoras entrevistadas.

En cuanto a las visitas de supervisión, las IE y empresas constructoras consideran que son de apoyo para verificar la calidad de la ejecución, y similares opiniones se

recibieron de los participantes en los Comités Comunitarios de Obra que fueron entrevistados en los diferentes estados visitados.

5.6. PROCESO: ENTREGA DE APOYOS

Dentro de este proceso se analizan las actividades y procedimientos por los cuales las IE entregan las obras desarrolladas y éstas son recibidas por los beneficiarios del PDZP, representados por los CCO, formalizando el proceso a través de las Actas de Entrega-Recepción.

5.6.1 Actividades, componentes y actores:

Este proceso involucra fundamentalmente la participación de las IE, las empresas constructoras y los CCO como representantes de los habitantes de las localidades en las que se entregan los apoyos.

Cuadro 32. Actividades dentro del Proceso de Entrega de Apoyos

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	IE	Integra documentación comprobatoria de conclusión de obras de acuerdo con lo establecido en la normatividad presentando evidencias fotográficas de antes y después de la obra.	Documentación comprobatoria de conclusión de obra
2	IE	Se levantan Actas de Entrega-Recepción del total de obras por parte de la IE y con la firma de conformidad de los representantes del CCO	Actas de Entrega-Recepción
3	IE	En el caso de ejecución con empresas constructoras se solicita la firma del representante de la empresa, del Presidente del CCO y del representante de la IE	Actas de Entrega-Recepción

4	IE	Integra el Expediente de Cierre de Obra, presenta original y entrega copia a la Delegaciones Estatales con las evidencias fotográficas respectivas	Copia de expediente de cierre de obra en Delegaciones Estatales
5	Delegaciones Estatales	Recibe copia del Expediente de Cierre de Obra y ordena visita de supervisión para verificar el estado de las obras entregadas	Información de cierre de obra en Delegaciones Estatales
6	CM	Personal de Supervisión verifica el estado de las obras entregadas y levanta evidencias fotográficas para reporte final de supervisión	Reporte final de supervisión de obras
7	CM	Captura la información en el SIIPSO	Información de cierre de obra en SIIPSO

Dentro de los principales aspectos que se observaron en las entrevistas realizadas en los estados seleccionados, destaca el tema de la documentación requerida para integrar el Expediente de Cierre de Obra, ya que las IE y las empresas refirieron a diferentes documentos a recabar para este efecto, y solo coincidieron en la presentación del Acta de Entrega-Recepción, lo que indica que no es claro el contenido del expediente de cierre de obra.

Además se pudo observar que los representantes de los CCO no reciben copias de las Actas de Entrega-Recepción de las obras entregadas, ya que los formatos en original son integrados al Expediente de Cierre de Obra.

Por otro lado, las IE entrevistadas refirieron que levantan Actas de Entrega-Recepción por cada obra entregada, particularmente en los apoyos para mejoramiento de vivienda, para respaldar este proceso y conservan los originales de dichas actas. También algunos municipios levantan actas con firmas de los regidores, como representantes del COPLADEM.

Las Actas de Entrega-Recepción son firmadas por los representantes del CCO una vez que han verificado el estado de la entrega de los apoyos y la satisfacción de los beneficiarios.

En el caso de apoyos de mejoramiento de vivienda como estufas y baños ecológicos, las IE realizan un sencillo procedimiento de capacitación a los

beneficiarios sobre el uso y conservación del apoyo en este paso, para reforzar el conocimiento de los usuarios y lograr una mayor durabilidad y funcionalidad de los apoyos, esta capacitación no es suficiente en todos los casos.

5.6.2 Limites del proceso y articulación con otros

El proceso de Entrega de Apoyos abarca las acciones por medio de las cuales se formaliza la entrega de las obras ejecutadas a los beneficiarios. Este proceso, se articula adecuadamente con el proceso anterior que es el de Producción y Distribución de Apoyos, en concreto con el subproceso de Realización de Obras del Proceso de cuyo producto, las obras realizadas, constituye el insumo de este proceso. Por su parte, el producto de este proceso, que son las Actas de Entrega-Recepción de los apoyos, firmadas por los CCO, representantes de los beneficiarios, es necesario para cerrar la Cuenta Pública.

Asimismo, la información generada en este proceso que identifica a quien, qué, como, cuando y donde se otorgó el beneficio, se utiliza como insumo para integrar el Padrón Único de Beneficiarios y se hace llegar a la DGGPB después de haber sido entregados los apoyos.

No obstante este proceso no se articula con el proceso siguiente que es el de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos debido a que este último depende de otra área de la SEDESOL que se encuentra sujeta a lineamientos propios y que requiere coordinarse con la UMR. El hecho de que el proceso de seguimiento no dependa de los responsables del PDZP hace que se pierda la oportunidad de retroalimentarlo con información valiosa para su diseño y operación así como con la valoración sobre la satisfacción de los beneficiarios.

5.6.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

El proceso de Entrega de Apoyos no tiene un tiempo determinado en la normatividad específicamente y su desarrollo implica la verificación de las obras por el CCO, actividad que puede ser mayor para los apoyos de mejoramiento de vivienda ya que deben visitar todas las obras realizadas en las localidades.

Como en el caso de otros procesos que no tienen un tiempo estimado de desarrollo, en este caso el impacto negativo es que no es posible monitorear su desempeño y mejorar su eficiencia. Debido a que no se contempla un esquema de monitoreo de la gestión operativa de los procesos del PDZP, no se ha valorado la

importancia de establecer tiempos de desarrollo para los procesos para el monitoreo de su desempeño. Al igual que con otros procesos, este es un problema de carácter normativo que se solventa al establecer tiempos estimados de desarrollo del proceso en cada uno de sus escenarios operativos, lo que permitirá establecer un sistema de monitoreo de la gestión operativa de cada proceso a fin de vigilar su desempeño y establecer medidas de mejora derivadas del sistema de monitoreo mencionado.

ii. Personal

El personal involucrado en este proceso es fundamentalmente el de las IE y las empresas constructoras. El personal de la CM participa en la recepción y revisión del Expediente de Cierre de Obra, siendo suficiente para este efecto, pero también participa personal en las visitas de supervisión de obra, para verificar las obras entregadas, y en este punto sí puede resultar insuficiente por las cargas de trabajo y el número de obras.

iii. Recursos financieros

Este proceso no implica el uso de recursos financieros del PDZP. Excepto en las visitas de supervisión de obra, en cuyo caso, como se vio en el proceso anterior, la suficiencia presupuestal operativa puede limitar el número de supervisiones al mínimo.

iv. Infraestructura

Las necesidades de infraestructura son mínimas para una parte de este proceso, que se desarrolla en las localidades donde se construyeron las obras y es donde se firman las Actas de Entrega-Recepción. Posteriormente el Expediente de Cierre de Obra es remitido a las Delegaciones Estatales y revisado por el personal de la CM, sin que esto represente un problema o cuello de botella.

En cuanto a la supervisión de obra entregada, los vehículos, en algunas de las Delegaciones Estatales visitadas, resultan insuficientes por el número de obras, en particular el personal responsable de los CCA no cuenta con vehículos asignados para realizar las supervisiones.

5.6.4 Productos

El producto final de este proceso es el Expediente de Cierre de Obra, con el Acta de Entrega-Recepción y las evidencias fotográficas correspondientes, entre otros documentos requeridos.

Adicionalmente, como productos adicionales en este proceso se resalta la información capturada en el SIIPSO sobre el expediente de cierre de obra, que se

anexa al folio de la solicitud para completar la información que alimenta el Padrón de Beneficiarios del PDZP y retroalimenta con información valiosa para la planeación del siguiente ejercicio fiscal, definiendo las localidades donde se ha contribuido a reducir el rezago en materia de infraestructura social detectado.

5.6.5 Sistemas de información

La información del expediente de cierre de obra es capturada en el SIIPSO para su registro. Esta información tiene utilidad para vincular las solicitudes recibidas con los apoyos entregados y posteriormente ser utilizada para la conformación del Padrón de Beneficiarios del PDZP. Actualmente, esta información es considerada incompleta, ya que no existe un registro previo de todas las solicitudes que se reciben, ni de las características de los solicitantes, lo que lleva a ingresar al SIIPSO solamente aquellas solicitudes validadas por las Delegaciones y no a todas las solicitudes recibidas. Con la información incompleta en el SIIPSO en estos procesos previos, la incorporación de la información generada por este proceso de Entrega de Apoyos no permite establecer la proporción de la demanda real que es atendida por el PDZP, la cual es importante como retroalimentación para el proceso de planeación del siguiente ejercicio operativo.

5.6.6 Coordinación

La mayor coordinación en este proceso se da entre las IE y los CCO para verificar las obras y firmar el Acta y se considera que es adecuada ya que no se observaron problemáticas en este proceso en los estados visitados ni con los beneficiarios entrevistados.

Se requiere mejorar la coordinación de los responsables normativos del PDZP en oficinas centrales con el personal a cargo de los procesos operativos, como el de Entrega de Apoyos, para homologar procedimientos, criterios y tiempos de ejecución a fin de mejorar el desempeño de los mismos. En particular, se requiere coordinación entre estas instancias para mejorar el tipo de información recabada y capturada en el SIIPSO que contribuya a mejorar la integración del Padrón de Beneficiarios del PDZP y cumpla con la normativa correspondiente.

5.6.7 Pertinencia del proceso

Las actividades y los procedimientos contenidos en este proceso son parcialmente pertinentes para cumplir con su objetivo, ya que se cumple en la entrega de los apoyos a los beneficiarios y en la integración del expediente de cierre de obra y la captura de la información respectiva en el SIIPSO, pero no se cumple con la

calidad y tipo de información registrada en este proceso para la conformación del Padrón de Beneficiarios, y también que está determinada por procesos previos como el de recepción de solicitudes.

La falta de información sobre las características de los beneficiarios apoyados y del tipo de apoyo (como el caso de apoyos para redes de distribución de agua potable donde no se especifica en ocasiones en que consistió el apoyo otorgado como bombas, tubería, químicos para potabilización, etc.) impide contar con información valiosa que permita retroalimentar con mayor precisión la planeación del siguiente ejercicio fiscal del PDZP. Contar con esta información de manera más precisa en este proceso permitirá mejorar el proceso de planeación en cuanto a la definición más precisa de metas de apoyos.

5.6.8 Importancia estratégica

En este proceso se realiza la entrega de los apoyos a los beneficiarios y queda registrada la aplicación de los recursos del PDZP en el cumplimiento de sus objetivos y metas, todo ello con la participación de las comunidades representadas por los CCO, que verifican y avalan la entrega de las obras de manera oficial a través de las actas de entrega-recepción.

Por todo lo anterior, se considera que la importancia estratégica para este proceso es alta, ya que hace constar la entrega de los apoyos de conformidad con los beneficiarios, además de proporcionar información de valor para otros procesos y procedimientos del PDZP como son la conformación del Padrón de Beneficiarios y para la planeación del siguiente ciclo operativo. Por tanto, la mejora en procesos previos permitirá que este proceso alimente con información de calidad a procesos posteriores aquí mencionados.

5.6.9 Opinión de los actores

Los actores entrevistados en los estados, se manifestaron de acuerdo con los procedimientos del proceso, que para algunos ha sido simplificado de tal manera que su cumplimiento es alcanzable de manera rápida por las IE y las empresas constructoras.

5.7. PROCESO: SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS Y MONITOREO DE APOYOS

Este proceso se enfoca a las acciones y mecanismos mediante los cuales los responsables del PDZP comprueban que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.

Es importante clarificar los términos en este proceso, ya que al parecer y de acuerdo con las entrevistas en las entidades federativas a funcionarios, la normatividad del PDZP utiliza el término "Seguimiento" para actividades de "Supervisión de las obras" cuando están en ejecución o al momento de su entrega, y de acuerdo con la terminología establecida por CONEVAL para las evaluaciones de procesos, el seguimiento es una actividad que se desarrolla en un tiempo posterior a la entrega de los apoyos, cuando ya se pueden encontrar evidencias de su utilización por parte de los beneficiarios.

Asimismo, también es importante señalar que no fue posible realizar personalmente entrevistas con el personal de la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL en oficinas centrales, y solo se remito al equipo evaluador el cuestionario con respuestas a las preguntas ahí contenidas, lo cual no se considera suficiente para el análisis del proceso, ya que al ser una entrevista semiestructurada, el cuestionario no fue elaborado de forma extensiva para recibir la información necesaria para cada proceso, por lo que en todos los casos la entrevista personal con los actores es indispensable para obtener información ampliada sobre los temas contenidos en la entrevista.

5.7.1. Actividades, componentes y actores:

No se encontraron en la normatividad del PDZP, ni en las visitas a los estados seleccionados actividades o procedimientos dirigidos hacia este proceso de Seguimiento a Beneficiarios y Monitoreo de Apoyos.

En la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 se establece que: "*La instancia ejecutora realiza la obra y entrega de manera trimestral reportes físico-financieros. Por su parte la Dirección de Seguimiento da seguimiento a las obras y comprueba que se realicen de acuerdo con la normativa vigente al PDZP*."[13] Esta actividad de la DGS se puede interpretar como un equivalente a "supervisión de obras" ya que apunta que "…*comprueba que se realicen de acuerdo con la normativa vigente*…" y estaría en concordancia con los hallazgos en las visitas de

[13] Evaluación de Consistencia y Resultados pág. 31.

campo donde los entrevistados no ubicaron acciones de visitas posteriores, en lapsos de seis meses o un año después de la entrega de los apoyos.

De acuerdo a la información proporcionada por la DGS, en la descripción de procedimientos específicos informa que para la "Verificación de obras" ésta "…*se realiza a partir del levantamiento de información en campo proporcionada por los beneficiarios, ejecutores y personal de las delegaciones de SEDESOL en cada entidad federativa*..." Esta información es insuficiente para realizar una descripción de las actividades y procedimientos que permitan un mejor an´laisis de este proceso.

5.7.2 Limites del proceso y articulación con otros

El seguimiento de los apoyos y la satisfacción de los usuarios es un proceso que debe estar articulado al de entrega de apoyos, ya que la documentación de cierre del expediente de obra es el insumo adecuado para establecer las visitas de seguimiento y recabar la información sobre el estado y uso de los apoyos del PDZP para retroalimentar a los responsables con insumos para el proceso de planeación para ajustar el diseño, tipos de apoyo. Reglas de Opración y metas del próximo ciclo.

5.7.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

No se encontró en la documentación disponible referencias respecto a los tiempos para el proceso de seguimiento a los apoyos y satisfacción de usuarios. Este proceso se realiza en otros programas gubernamentales en un tiempo posterior a la entrega de los apoyos, generalmente de seis meses a un año, para después de ese tiempo realizar una visita de seguimiento, la cual puede tomar aporximadamente una hora para recabar evidencias fotográficas y documentales sobre el estado de los apoyos entregados, así como de la opinión de los beneficiarios respecto de su satisfacción al haber utilizado el apoyo recibido.

ii. Personal

En la información recibida de la DGS, el personal que se dispone para la "verificación física" de las obras es de la DGS en oficinas centrales y se apoya con el personal operativo del PDZP de las Delegaciones Estatales.

iii. Recursos financieros

Los recursos para la verificación física de las obras provienen del presupuesto operativo del PDZP. Para el caso de las visitas de seguimiento a las obras y

satisacción de usuarios, otros programas gubernamentales (como el PROMUSAG de la SEDATU) dedican una proporción de los recursos de cada ejercicio fiscal para este proceso y visitar proyectos apoyados con recursos del ejercicio fiscal anterior.

iv. Infraestructura

Para el proceso de "seguimiento físico" el personal de la DGS cuenta con espacios de oficina y equipo de cóputo para realizar sus funciones. En cuanto al personal de las Delegaciones Estatales, la mayoría del personal que realiza la supervisón de las obras cuenta con vehículos arrendados para traslado a las obras en ejecución.

5.7.4 Productos

Los productos actuales de las visitas de verificación de obras (o seguimiento como se le denomina también en la normativa de la SEDESOL) son los informes levantados por el personal operativo que las realiza, con lo que se verifica que las obras se realizan como se tiene establecido. Estos informes de seguimiento físico sirven para conocer la operación de los programas de la Unidad de Microrregiones (en este caso del PDZP), y son entregados a la URP para la toma de decisiones a fin de mejorar la operación de los programas.

Para el caso de las visitas de seguimiento a los apoyos y satisfacción de usuarios, el producto de dichas visitas es una cédula de información que contiene la opinión del personal que realiza la visita respecto al estado que tienen los apoyos entregados, apoyado con evidencias documentales, así como la opinión de los beneficiarios visitados ara conocer el grado de satisfacción al utilizar los apoyos y verificar si corresponden a las necesidades detectadas.

5.7.5 Sistemas de información

De acuerdo a la información proporcionada por escrito por la DGS, el proceso de seguimiento físico a las obras se apoya del SIIPSO para obtener la información respecto a los avances financieros de las obras y del Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) para el seguimiento a los movimientos presupuestarios de los programas de SEDESOL.

5.7.6 Coordinación

La coordinación para el seguimiento físico de las obras se establece fundamentalmente entre la DGS, la UMR y las Delegaciones Estatales, para

establecer el programa de visitas a realizar en las entidades federativas. Durante la coordinación operativa para la verificación de proyectos, obras y acciones se tiene contacta al Delegado y se le presenta el operativo de seguimiento, para posteriormente llevar a cabo la coordinación con el personal del PDZP en las Delegaciones Estatales, los cuales apoyan en la planeación y el desarrollo de la verificación en campo.

5.7.7 Pertinencia del proceso

El proceso descrito en la documentación analizada y en la información proporcionada por escrito por la DGS no permite determinar si efectivamente las actividades de “verificación física” o “seguimiento físico” a los apoyos corresponde a lo que CONEVAL establece como proceso de Seguimiento a los apoyos y satisfacción de usuarios. Los procesos de “seguimento” realizados por la DGS se enfocan más a verificar el correcto ejercicio de los recursos desde un análisis documental, que incluye verificación física de las obras y que no está determinada directamente por los responsables del PDZP, aunque de acuerdo a lo analizado documentalmente, puede participar personal operativo del PDZP en las Delegaciones Estatales en estas visitas de verificación o seguimiento físico a las obras en ejecución. Este proceso es pertinente para vigilar que las instancias ejecutoras y empresas constructoras desarrollen las obras de mejoramiento de vivienda y de infraestructura comunitaria y de servicios de la manera en que se estableció en procesos previos, así como asegurar la calidad de los apoyos que se entregan a los beneficiarios.

Es imporante que si no existe un proceso de visitas de seguimiento a los apoyos, en períodos de entre seis o doce meses después de su entrega a los beneficiarios, para que se permita el uso de los mismos, y posteriormente se verifique si los apoyos continúan en uso por los beneficiarios y recabar mediante cédulas de información aspectos sobre la satisfacción de los beneficiarios, se establezca por parte de los responsables del PDZP un mecanismo que permita financiar un esquema de este tipo, al realizar visitas a obras y apoyos entregados en el ciclo anterior, para lo cual deberá destinarse en el presupuesto una partida de recursos, ya que la información recabada en este proceso es de gran valor para retroalimentar sobre la mejora del tipo de apoyos que se otorgan y através de la opinión de los beneficiarios, mejorar los procesos operativos del PDZP.

5.7.8 Importancia estratégica

Para el caso del seguimiento a las obras para verificar su correcta ejecución, es fundamental la supervisión oficial para garantizar la calidad de las mismas y asegurar la satisfacción de los beneficiarios respecto de los apoyos que reciben. La relajación en este proceso de supervisión puede generar desviaciones en la calidad de las obras en términos de los materiales utilizados, así como de los diseños comprometidos en los documentos respectivos.

Por su parte, el seguimiento a los apoyos y satisfacción de usuarios, entendido en visitas posteriores a la entrega de los mismos a los beneficiarios, es de gran importancia estratégica, como un proceso que desemboca en la retroalimentación a los responsables del proceso de planeación del PDZP. Esta es un área de oportunidad para el PDZP en caso de que no se esté llevando a cabo como parte del circuito operativo.

5.7.9 Opinión de los actores

En las entrevistas realizadas a personal operativo de las Delegaciones, a Instancias Ejecutoras y a beneficiarios del PDZP no fue posible identificar actividades que sugirieran que se realizan visitas de seguimiento posterior a la entrega de las obras. Solo se pudo constatar que se realizan las visitas de seguimiento físico a las obras en algún momento de su ejecución, así como previo a la entrega-recepción de las mismas a los beneficiarios. Tanto las Instancias Ejecutoras entrevistadas, como los beneficiarios a través de los CCO consideran de mucho valor dichas visitas del personal de las Delegaciones Estatales, para evitar conflictos con las empresas constructoras a cargo de la ejecución.

5.8. PROCESO: CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS

5.8.1 Actividades, componentes y actores:

En este proceso se incluyen los procedimientos y actividades para la conformación y operación de Comités Comunitarios de Obra, que son los responsables por parte de las comunidades, de vigilar el cumplimiento de la ejecución de obras y que éstas se entreguen a satisfacción de los beneficiarios.

Cuadro 33. Actividades dentro del Proceso de Contraloría Social y Satisfacción de Usuarios

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	Delegaciones Estatales CM IE	Una vez aprobado el inicio de la ejecución de obras la Delegaciones Estatales instruye a la CM y a la IE para la conformación del CCO	
2	CM	En caso de ejecución directa por IE, personal de la CM, en coordinación con autoridades municipales, convoca a asamblea a los habitantes de la localidad para la elección de los participantes en el CCO y se levanta el Acta correspondiente	Acta de Asamblea para elección de representantes en el CCO
3	IE	En casos donde la IE es el propio ayuntamiento y este contrata a una empresa constructora, el ayuntamiento convoca a Asamblea a los habitantes de la localidad apoyada para constituir el CCO por elección abierta y se levanta el Acta respectiva	Acta de Asamblea para elección de representantes en el CCO
4	CM	Personal de CM capacita a los participantes en el CCO sobre sus funciones de vigilancia de obras	Capacitación a participantes del CCO
5	CCO	Vigila la ejecución de las obras en la calidad de materiales, características de construcción y satisfacción al término de las mismas y notifica de irregularidades a la IE o a la empresa constructora	CCO en operación
6	CCO	Participan en el Acta de Entrega-Recepción de las obras ejecutadas, previa verificación de las mismas para asegurar la satisfacción de los beneficiarios	Acta de Entrega-Recepción de obras ejecutadas firmada por los

			representantes del CCO

La conformación de los CCO es una parte importante de los procedimientos que garantizan la calidad de las obras y los apoyos recibidos, pues involucran la participación ciudadana para el correcto cumplimiento de los compromisos establecidos. Cabe señalar que la conformación de los CCO es una práctica que se incorporó en esta administración con el fin de fortalecer la contraloría social y de acuerdo con lo observado en el trabajo de campo ha sido un buen mecanismo para propiciar la participación activa de los habitantes de las localidades apoyadas.

Aun cuando se muestra la voluntad de los habitantes de las localidades beneficiadas en participar en este proceso, la capacitación es muy baja, y en las entrevistas a participantes de estos CCO se pudo constatar que es mínimo el conocimiento de sus funciones y responsabilidades, y que esto puede fortalecerse para un mejor impacto de su participación en la vigilancia de la ejecución de las obras.

Se detectaron casos donde los CCO fueron conformados solo como requisito para la ejecución de las obras por parte de ayuntamientos, y se encontró un caso en el que nunca se integró el respectivo CCO y fue sustituido en el proceso de Entrega-Recepción por integrantes del COPLADEM en una obra ejecutada de manera directa por el ayuntamiento.

No obstante estos hallazgos, el proceso de Contraloría Social y Satisfacción de los Usuarios se ve fortalecido a través de este esquema de la integración de estos CCO en las localidades donde se ejecutan obras financiadas por el programa.

5.8.2 Limites del proceso y articulación con otros

Cada ejercicio fiscal se hace la planeación de las actividades de Contraloría Social: se establecen las metas de conformación de comités de Contraloría Social, se diseñan guías operativas, manuales de capacitación y se desarrolla la documentación de acompañamiento de las delegaciones en las entidades federativas. Estas delegaciones realizan la conformación de los Comités de Contraloría Social, capacitan a los beneficiarios en los procesos de vigilancia y registran la información en el sistema. Posteriormente, en oficinas centrales se hace el monitoreo para verificar que toda la información de Contraloría Social se ingrese en el Sistema Informático administrado por la SFP y que es la única evidencia oficial que existe al respecto. Finalmente se verifica que se cumplió con las metas establecidas al inicio del ejercicio.

La Dirección de Información de Programas Sociales es el área normativa, define los criterios y procedimientos para que las delegaciones en las entidades federativas promuevan y operen la Contraloría Social. En cada estado existen enlaces a los que se capacita y brinda acompañamiento y asesoría para se pueda dar cumplimiento a las metas que se establecen con la SFP. Adicionalmente, existen promotores que junto con los residentes de obra dan seguimiento al proceso de Contraloría Social.

En este proceso también se realizan visitas de supervisión a una muestra seleccionada de estados, directamente con los integrantes de los comités, con el acompañamiento del personal de la Delegación y se realiza el levantamiento de cédulas de vigilancia y testimonios.

5.8.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

El proceso no tiene tiempos determinados para llevarse a cabo y depende de la duración de las obras que son vigiladas por los miembros de los CCO. Tampoco existe una calendarización previamente establecida para que el personal del PDZP, tanto a nivel central, como en las Delegaciones en las entidades federativas realice la supervisión y seguimiento de las obras que se encuentran en desarrollo en conjunto con los miembros de los CCO.

ii. Personal

El 90% del personal que trabaja tanto en áreas centrales como en las entidades federativas está contratado por honorarios, las cargas de trabajo son altas y el recurso humano se ve presionado. Los recursos no son suficientes y los enlaces en las delegaciones no son responsables únicamente de este proceso sino que tienen otros a su cargo y la Contraloría Social a veces se deja al último. La rotación de personal en las delegaciones es alta y esto afecta al proceso ya que al irse el personal ya capacitado, hay que contratar personal nuevo y volver a capacitar. Otro aspecto que afecta el proceso es que los pagos al personal se retrasan lo que genera un ambiente de desmotivación entre el personal operativo lo que afecta en ocasiones la eficiencia y eficacia de sus actividades.

iii. Recursos financieros

En este proceso se cuenta con recursos financieros en suficiencia y oportunidad mínimos para cumplir con las actividades del proceso y acompañar a los CCO en la vigilancia de la ejecución de las obras.

iv. Infraestructura

La infraestructura con la que cuentan las áreas centrales para llevar a cabo las actividades del proceso es suficiente, sin embargo en las delegaciones en las entidades federativas la situación es distinta, en algunas no cuentan con el equipo suficiente para poder vigilar la ejecución de las obras en conjunto con los CCO. Los recursos que existen son los mínimos necesarios para poder operar pero no son los adecuados. Las instalaciones no son adecuadas, necesitan remodelación y mantenimiento tanto en las áreas centrales como en las delegaciones en las entidades federativas. Esto trae como consecuencia que este proceso de contraloría social no sea acompañado por visitas de supervisión del personal operativo del PDZP con la consecuente pérdida de información del desempeño de los CCO. En este sentido es necesario reforzar los recursos materiales del personal en las Delegaciones para mejorar sus condiciones de trabajo, así como de los recursos operativos para el acompañamiento a la labor de los CCO.

5.8.4 Productos

El producto de este proceso es la conformación de los CCO con el objetivo de verificar en todo momento que la calidad de los materiales y las especificaciones de construcción se corresponden con lo comprometido en los proyectos aprobados.

5.8.5 Sistemas de información

No se utilizan sistemas de información para este proceso, como ya se mencionó, la información que se ingresa al Sistema Informático administrado por la SFP es la única evidencia oficial que existe al respecto, por lo que el PDZP no dispone de información sistematizada para poder hacer valoraciones sobre los efectos que la contraloría social tiene sobre sus procedimientos y en consecuencia no se insume en una lógica de mejora continua.

5.8.6 Coordinación

Los procedimientos de coordinación en este proceso están enfocados a atender las observaciones del CCO cuando detectan irregularidades en la ejecución de las obras, directamente con las empresas constructoras, o bien, por medio de los ayuntamientos.

En el caso de obras de mejoramiento a la vivienda, los procedimientos son exactamente los mismos. Durante las visitas de campo se detectó que cuando

había casos en los que las obras presentaban alguna irregularidad, como que se hacía construcción en predios que no eran propiedad de los beneficiarios directos, el margen de acción de los CCO para corregir la situación era mínimo. No se encontraron procedimientos normados al respecto.

5.8.7 Pertinencia del proceso

Dado que se busca no solo el ejecutar las obras, sino que éstas se realicen a satisfacción de los beneficiarios, de manera que se fomente la participación ciudadana en los programas, se consideran pertinentes las actividades y el objetivo de este proceso. Sin embargo, hace falta que la información sobre la contraloría social se utilice como un insumo para la mejora del PDZP.

5.8.8 Importancia estratégica

El proceso de Contraloría Social es de la importancia estratégica relevante en términos de la satisfacción de los beneficiarios y del fomento a la participación ciudadana en las actividades para el desarrollo social.

5.8.9 Opinión de los actores

Las empresas constructoras y las IE que ejecutan las obras coinciden que este es un proceso que les permite atender de forma inmediata y a satisfacción de los beneficiarios cualquier problemática que se presente en la ejecución de las obras, pues los CCO pueden participar en la búsqueda de soluciones a estas problemáticas, llegando a acuerdos que son convenientes para ambas partes.

Por su parte, los integrantes de estos CCO perciben a este proceso como un avance para evitar ser engañados y a corresponsabilizarse por los resultados de la ejecución de las obras apoyadas por el PDZP.

5. 9. PROCESO: MONITOREO Y EVALUACIÓN

El análisis de este proceso comprende la verificación de la implementación de ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como del monitoreo en el avance de los indicadores y metas establecidas en la MIR del PDZP.

Es importante mencionar que esta es una actividad que se realiza de manera transversal dentro de la SEDESOL, para este efecto existe un área específica que es la DGEMPS, que tiene como función brindar acompañamiento a los programas en los temas de monitoreo y evaluación funcionando como enlace con el CONEVAL.

Además de lo anterior, existen acciones adicionales de monitoreo y evaluación, como informes trimestrales o las evaluaciones de desempeño por parte de la Secretaría de la Función Pública, que buscan monitorear el desempeño de los indicadores y revisar que sean consistentes con las justificaciones. También se tienen los informes de labores a nivel federal y el reporte de indicadores sectoriales.

5.9.1 Actividades, componentes y actores:

Para este proceso se identifican dos subprocesos: Monitoreo de la MIR y la Evaluación del PDZP.

i. Monitoreo del PDZP

Se identificó el subproceso de monitoreo, en el cual se utilizan los avances trimestrales para alimentar de información a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Además, en este proceso también se concentra y organiza la información del PDZP en reportes para proporcionarla a diferentes instancias externas que así lo requieren.

Cuadro 34. Actividades dentro del Proceso de Monitoreo y Evaluación

i. Monitoreo

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	DGEMPS DGAPM	Revisan normatividad para reporte de avance de indicadores y requerimientos del sistema e instruyen a la DAE coordinar revisión de indicadores y elaboración de informes de avances	
2	DGAMPS	Elaboran criterios de supervisión del reporte de avances en indicadores y	Criterios de Supervisión

	DAE	los comunica a la DOT	
3	DOT	Recibe de las áreas operativas los avances trimestrales para determinar el avance de los indicadores de la MIR	Avances trimestrales de la MIR.
4	DOT	Reporta por correo electrónico a la DGAPM y a la JUMR del avance en los indicadores	Reporte de avances en MIR
5	DOT	Alimenta el PASH con los avances trimestrales en los indicadores validados técnicamente	Indicadores actualizados en PASH
6	DOT	Se notifica a la DGPP y a la DGEMPS que los avances de los indicadores están cargados para su visto bueno y comentarios.	Notificación a DGPP y DGEMPS

ii. Evaluación del PDZP

En este proceso se analizó también el subproceso de Evaluación, el cual comprende las actividades necesarias para apoyar las evaluaciones que se realizan al PDZP por parte de entidades evaluadoras externas.

Cuadro 35. Actividades dentro del Proceso de Monitoreo y Evaluación

ii. Evaluación

No.	Responsables	Descripción de Actividades	Producto o resultado
1	DGEMPS	Solicita por oficio a JUMR propuesta de planes de evaluación y disponibilidad de recursos	Oficio de solicitud
2	JUMR DGAPM DOT	Preparan la propuesta y se remite a la DGEMPS	Oficio de respuesta con propuesta
3	DGEMPS	Convoca sus áreas a reunión para planeación estratégica de las evaluaciones de los PS	

4	DGEMPS	Revisa la normatividad vigente para determinar si los TR son los que la norma exija o si se deben utilizar TR específicos en función del tipo de evaluación.	TR de evaluaciones
5	DGEMPS UMR	Presenta propuesta de TR	
6	DGEMPS	Adecua los TR a una versión definitiva	TR en versión definitiva
7	DGEMPS	Envía por oficio los TR de la evaluación a la JUMR	TR para la evaluación del PDZP
8	DGEMPS DGAPM DOT	Se reúnen con Comité Evaluador y EE para iniciar proceso de evaluación del PDZP	
9	DOT	Provee de información al EE	Documentos y reportes.
10	DOT	Recibe y revisa entregables convenidos de evaluación del EE y hace observaciones correspondientes	
11	EE	Incorpora observaciones hasta presentar documentos definitivos a la DOT	
12	DOT	Recibe documentos definitivos y notifica a DGAPM y DGEMPS de conformidad con el documento entregable para liberación de pago a EE	
13	DOT	Participa en mesas de coordinación para responder a las recomendaciones de evaluaciones externas con la DGEMPS, la DGE, la UPRI y el OIC.	Elaboración de posicionamientos institucionales.

14	DOT	Participa en mesas de coordinación para insumir recomendaciones de evaluaciones externas con la DGEMPS, la DGE, la UPRI y el OIC.	ASM para el PDZP
15	DOT	Supervisa el cumplimiento de los ASM para el PDZP	

No se identificaron actividades de evaluación al interior de la JUMR para el PDZP, por lo que los procesos de mejora se fundamentan principalmente en los resultados de las evaluaciones externas al PDZP.

El subproceso de evaluación está debidamente normado y su desarrollo es adecuado para cumplir con los objetivos de mejora del PDZP.

Se percibió una apertura a la cultura de evaluación entre los responsables normativos y operativos, diferenciando claramente a este subproceso de los ejercicios de auditoría. Se mostró una gran disposición por parte de los entrevistados para aportar elementos al equipo evaluador y así contribuir a la mejora del PDZP.

La SEDESOL a través de la DGEPMS inicia el procedimiento para atender las recomendaciones de las evaluaciones que se consideran viables, prácticas y oportunas. El procedimiento es formalizado por el CONEVAL en un mecanismo que instrumenta para dar seguimiento formal a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Por su parte la DGEMPS funge como área vinculante y reporta en la página de la SEDESOL la clasificación y avances de los aspectos susceptibles de mejora. Este procedimiento de apropiación de recomendaciones es considerado una fortaleza para el PDZP aun cuando se hace a través de un mecanismo formalizado por el CONEVAL.

5.9.2 Limites del proceso y articulación con otros

El proceso abarca en el caso del monitoreo las actividades y procedimientos que van desde la sistematización de la información recabada de los informes de avances trimestrales capturados en el SIIPSO hasta el reporte de avances en los indicadores de la MIR del PDZP. Se articula hacia atrás con los subprocesos de Actualización de la MIR en el proceso de Planeación, y con el subproceso de Informes de Avances contenido en el Proceso de Producción y Distribución de Apoyos.

En lo que respecta al subproceso de Evaluación del PDZP, este abarca todas las actividades desde la planeación de las evaluaciones hasta el seguimiento a las recomendaciones en el sistema de atención a los ASM. Este subproceso se articula con todos los procesos que aportan elementos para su análisis y que desemboca en recomendaciones de mejora que alimentan el proceso de diseño y planeación del PDZP.

5.9.3 Insumos y recursos

i. Tiempos

El monitoreo se lleva a cabo de acuerdo con la periodicidad de reporte de los indicadores de la MIR para registrar y notificar los avances a la SHCP. En el caso de la evaluación, se definen tiempos determinados para su ejecución, los que están en función del tipo o tipos de evaluaciones que se decidan realizar al PDZP.

ii. Personal

El proceso de Monitoreo y Evaluación es responsabilidad de la DOT dependiente de la DGAPM. Aun cuando en el caso de las evaluaciones se cuenta con la participación de los Evaluadores Externos, los procesos previos y posteriores a la evaluación son responsabilidad de esta área, que cuenta con el personal mínimo indispensable para atender estas y otras responsabilidades. También el personal que se ocupa en su mayoría es contratado bajo el régimen de honorarios, por lo que las condiciones laborales no son las óptimas para motivar e incentivar a este personal.

iii. Recursos financieros

En este proceso se cuenta con recursos financieros provenientes del presupuesto operativo para cumplir con las actividades de monitoreo y para el caso de la contratación de instancias evaluadoras externas al PDZP, se cuenta con recursos derivados del presupuesto del PDZP y que son etiquetados específicamente para cumplir con lo dispuesto en la normatividad federal en este rubro de las evaluaciones a los programas federales.

iv. Infraestructura

La infraestructura con la que cuentan las áreas centrales para llevar a cabo las actividades del proceso es suficiente, a excepción del equipo de cómputo ya resulta obsoleto ya que no tiene suficiente capacidad para soportar las necesidades informáticas de todos los procesos que se llevan a cabo en el área.

5.9.4 Productos

Los productos del proceso son los siguientes:

i. Para el caso del subproceso de Monitoreo de la MIR, se tiene como producto final los avances reportados en el PASH para los indicadores de la MIR con la periodicidad establecida para cada uno de ellos y que aportan elementos para verificar el correcto avance en las metas trazadas al inicio de la operación.
ii. En cuanto al subproceso de Evaluación del PDZP, se tiene como producto final el informe de evaluación con las recomendaciones para mejorar el desempeño y los resultados del PDZP.

5.9.5 Sistemas de información

Para el subproceso de Monitoreo se utiliza la información de los avances contenida en el SIIPSO, sin embargo en el área no cuentan con acceso directo al mismo, por lo que dependen de la Dirección de Programas Sociales para que les provea la información necesaria, procedimiento que puede llevar cierto tiempo de acuerdo con los responsables de este subproceso.

También para este mismo subproceso de monitoreo se utiliza el PASH para enviar los reportes de avances en los indicadores del PDZP a la SHCP.

Para el subproceso de Evaluación del PDZP, no se requiere de un sistema de información en específico. Los resultados de las evaluaciones a los programas de SEDESOL se publican en el portal electrónico oficial[14] para dar cumplimiento a la normatividad en esta materia.

5. 9.6 Coordinación

En este proceso se exige una importante coordinación de la DOT con las diferentes áreas al interior de la UMR y con otras áreas de SEDESOL como son la DGEMPS para el diseño de los indicadores de la MIR, con la DGE, la UPRI y el OIC, así como las instancias normativas como el CONEVAL y el reporte de avances de metas de la MIR en el PASH para la SHCP por conducto de la DGPP. Esta coordinación es considerada adecuada para permitir el flujo de las actividades, tanto de monitoreo como de evaluación, ya que la responsable cuenta con experiencia en el cargo y dominio de los procedimientos para este proceso.

5.9.7 Pertinencia del proceso

[14] http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Evaluacion_de_los_Programas_Sociales

Considerando la importancia de contar con indicadores para monitorear la gestión operativa y los resultados de un programa, el subproceso de Monitoreo se pudiera considerar muy pertinente. Sin embargo, cabe señalar que la MIR no ha sido diseñada de origen como un instrumento que sirva apropiadamente para el proceso de monitoreo de la gestión operativa del PDZP, sino que ha sido desarrollada para proveer información hacia fuera del PDZP principalmente, y cumplir con las demandas de información de los programas por parte de la SHCP, en un ejercicio que tiene que ver más con la rendición de cuentas, que con proveer de información al PDZP para valorar su gestión y desempeño operativo. Así que, como ya se mencionó en el análisis del proceso de planeación, el nivel de pertinencia como instrumento de monitoreo del PDZP no es considerado suficiente, pues solo abarca el monitoreo de indicadores de resultados e impactos para vigilar el desempeño del PDZP en su conjunto.

En lo que respecta al subproceso de Evaluación, considerando que las evaluaciones de los programas gubernamentales son instrumentos para su mejora, son muy pertinentes tanto para evaluar los resultados e impactos generados por el PDZP, como para mejorar su diseño y operación. La SEDESOL cuenta con un adecuado mecanismo sistematizado para el seguimiento de las recomendaciones de mejora derivadas de las evaluaciones en conjunto con CONEVAL, lo cual se puede verificar a través de los reportes de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) del PDZP que sirven como un elemento importante para la toma de decisiones.

Esto indica que cada vez más permea una cultura de las evaluaciones a los programas de SEDESOL, y al PDZP evaluado en lo particular, como instrumentos para fortalecer los esquemas de mejora continua. Esto ha sido resaltado también por otras evaluaciones como la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 – 2012, en la que establecen "*El PDZP utiliza de manera regular e institucionalizada, como uno de los elementos para la toma de decisiones, los informes provenientes de evaluaciones externas. Ello se verifica por medio de la elaboración de los documentos de seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de Evaluaciones Externas…"*

5.9.8 Importancia estratégica

El proceso de Monitoreo y Evaluación es de gran importancia estratégica, ya que ambos son fuentes de información para retroalimentar al PDZP y llevar a cabo acciones de mejora continua, con el objetivo de incrementar su eficiencia y eficacia y así contribuir más al cumplimiento de los objetivos y del propósito del PDZP.

5.9.9 Opinión de los actores

En cuanto al subproceso de Monitoreo la DOT considera que el seguimiento a los avances de los indicadores de la MIR del PDZP es un buen procedimiento para monitorear los avances y el desempeño del mismo, además de cumplir con el objetivo de proveer de información oportuna a la SHCP para el monitoreo del gasto público.

Sobre el subproceso de Evaluación, los responsables a cargo de la Evaluación de los Programas Sociales de la SEDESOL consideran que se ha avanzado mucho en implantar en la Secretaría una cultura de evaluación de los programas, lo que ha redundado en importantes mejoras en el diseño, operación y resultados. Los actores estatales consideran que estos ejercicios de evaluación son muy pertinentes pues las modificaciones al PDZP derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones externas han facilitado el proceso operativo, agilizando sus procesos.

No obstante, las evaluaciones externas han arrojado, por causas diversas, conclusiones y recomendaciones que se contraponen de una evaluación a otra, lo que ocasiona problemas a los responsables del PDZP para aceptar e implementar las recomendaciones de este tipo.

6. Tema II. Hallazgos y Resultados

Consideraciones previas

La presente evaluación se realizó en un tiempo en que parte importante del personal asignado al PDZP en los estados era de reciente contratación y, por lo tanto, contaba con poca experiencia operativa. Se pudo constatar que existe una excelente orientación por parte del personal de oficinas centrales de la JUMR, que pone énfasis en desarrollar las capacidades del personal de las Delegaciones Estatales y en una constante comunicación para resolver dudas o problemas operativos. No obstante, algunos funcionarios de las Delegaciones Estatales resaltaron que las diferentes áreas en oficinas centrales en ocasiones pueden presentar criterios de interpretación distintos y hacer recomendaciones que son contrapuestas, por lo que es necesario establecer líneas de comunicación oficiales y formales entre las oficinas centrales y las Delegaciones Estatales para reducir estos conflictos de interpretación.

Asimismo, por los tiempos en que se realizó el trabajo de campo, tampoco fue posible visitar, en todos los casos, proyectos ejecutados en el ciclo 2013, por lo que en los estados donde no se habían iniciado las actividades de ejecución de obra, se recurrió a visitar proyectos apoyados con recursos en 2012 para tener un referente de los procesos operativos del PDZP en el ámbito estatal.

6.1. Valoración global de la operación del PDZP

La presente evaluación se enfocó a analizar los procesos y actividades operativas del PDZP que se consideran prioritarios para el cumplimento de sus objetivos y metas anuales. Como ya se dijo anteriormente, el PDZP se orienta a procurar un nivel mínimo de bienestar entre la población que reside en territorios con marginación, rezago social y pobreza y que carezca de acceso suficiente a las oportunidades de desarrollo que la infraestructura y servicios básicos puedan detonar.

Como valoración global, se puede decir que la mayoría de los procedimientos operativos del PDZP muestran fortalezas y están adecuadamente articulados, lo que permite un flujo operativo que favorece al cumplimiento de sus objetivos y las metas anuales y que se puede considerar suficiente, pero no óptimo, debido a que también muestra debilidades estratégicas que deben ser atendidas.

Uno de los puntos a resaltar de inicio, es el de los tiempos de ejecución de los procesos, ya que los primeros de ellos, que abarcan desde la planeación hasta la aprobación de obras para su ejecución, consumen la mayor parte del tiempo en el año operativo dejando, como consecuencia, poco espacio para la ejecución de las obras apoyadas, las cuales además, se ven forzadas a ejecutarse bajo condiciones ambientales adversas como la temporada de lluvias, lo que puede estar propiciando una baja en la calidad de las obras entregadas y un incremento en los costos de ejecución, que en su mayor parte deben ser absorbidos por las empresas contratadas.

Esto se pudo constatar en los proyectos visitados que fueron apoyados con recursos 2012 y con los pocos proyectos ejecutados en 2013 al momento de realizar el trabajo de campo.

Es importante considerar que en los estados se presentan eventos que pueden propiciar retrasos en los procesos operativos, como es el caso de las elecciones federales, estatales y municipales, ya que se establece la veda electoral y no se permiten actividades de los programas gubernamentales durante el período electoral.

Otro aspecto a considerar es el ambiente laboral en las diferentes áreas al interior de la JUMR, ya que con el tiempo se han generado situaciones de rivalidad y competencia que provocan obstáculos al flujo de la información entre las áreas. Esto también tiene consecuencias en las Delegaciones Estatales en aspectos como diferencias en criterios para atender los problemas operativos expuestos por los responsables de las delegaciones, solicitudes de información duplicadas o triplicadas por parte de las diferentes áreas de oficinas centrales y a retrasos en los tiempos de los procesos sustantivos que después repercuten en el cumplimiento óptimo de las metas institucionales en las entidades federativas.

La insuficiencia presupuestal para la operación del PDZP genera que el personal operativo en oficinas centrales y en las Delegaciones Estatales no sea el todo el necesario, lo que representa un claro cuello de botella. La mayoría del personal operativo está contratado bajo el régimen de honorarios, con pocas prestaciones laborales, bajos sueldos, y sobrecargas de trabajo. Adicionalmente, en algunas de las Delegaciones Estatales visitadas en los estados de la muestra, se encontró que el personal de base es menos participativo y en general está menos preparado para realizar las funciones en las diferentes áreas, además de que se ciñen estrictamente a los horarios de trabajo, lo que hace que la operación descanse más en el personal contratado bajo el régimen de honorarios. Todo lo anterior propicia que este cuello de botella se vuelva más crítico para un óptimo ejercicio operativo del PDZP.

Se han detectado áreas de oportunidad para mejorar los procesos operativos del PDZP, algunas de las cuales podrán contribuir a mejorar la operación, pero no se puede dejar de resaltar que los aspectos críticos como la insuficiencia presupuestaria que afecta a la misma operación seguirá influyendo de manera negativa sobre el flujo operativo del PDZP.

Asimismo, no es posible dejar a un lado el efecto que tienen las presiones externas que existen para este tipo de programas sociales por parte de organizaciones civiles y políticas, las cuales pueden influir sobre las decisiones que orientan los recursos, por lo que hay que considerarlos como riesgos operativos externos al PDZP.

6.2. Buenas prácticas y fortalezas identificadas en los procesos operativos del PDZP

6.2.1 Articulación de procesos operativos

Del análisis de los procesos se resalta la buena articulación que tienen la mayoría de los diversos procesos y subprocesos del PDZP. La articulación se observa cuando el producto de un proceso es el insumo directo del proceso siguiente, lo cual se observó que sucede adecuadamente entre los procesos del PDZP. Esto no implica que dicha articulación provenga de documentos normativos, sino que proviene de la experiencia operativa de los responsables que progresivamente ajustan sus procesos de manera informal para facilitar el flujo de sus actividades.

Esto permite establecer que el flujo de los procesos operativos del PDZP sea adecuado para ejecutar sus acciones, aunque no sea del todo oportuno. Por lo tanto, es importante atender los cuellos de botella encontrados para aprovechar al máximo esta fortaleza del PDZP.

6.2.2 Planeación fortalecida

El proceso de planeación presenta una fortaleza para el PDZP, el cual se mejora continuamente. Con la incorporación de un subproceso de aplicación de fórmula de distribución de recursos para el ejercicio 2014, se transparentará el mecanismo de asignación de techos presupuestales a las entidades federativas.

Además, el tema de la Planeación Estratégica del PDZP, un ASM derivado de evaluaciones anteriores, está siendo atendido, lo que generará mayor fortaleza a este proceso al contar con una visión de mediano y largo plazo que permitirá el

mejor establecimiento de metas. No obstante, existen algunos problemas con el establecimiento de las metas del PDZP que deberán ser atendidos para mejorar el resultado de este proceso.

6.2.3 Difusión realizada por las Delegaciones Estatales

La difusión del PDZP, que las Delegaciones Estatales realizan entre los municipios, se considera una buena práctica que permite a los funcionarios municipales conocer sobre los apoyos que pueden recibir, así como los requisitos que deben cumplir para tener acceso a ellos. Esto es particularmente positivo para las administraciones municipales entrantes que no tienen conocimiento de los programas y sus mecanismos de operación. Esta actividad podría ser fortalecida dotando a las Delegaciones Estatales de materiales de difusión que presentaran la información sobre el PDZP de forma sencilla y accesible.

Además de estas tareas de difusión entre los municipios, las Delegaciones Estatales también les brindan a los ayuntamientos asesoría y acompañamiento para la correcta presentación de sus proyectos.

6.2.4 Oficinas regionales para la Solicitud de Apoyos

La instalación de oficinas regionales de SEDESOL para recepción de solicitudes de apoyo, como pudo observarse en los estados de Chiapas y San Luis Potosí, permite acercar las ventanillas a los municipios que se encuentran a gran distancia de la Delegación Estatal. Esto reduce los costos de gestión a los ayuntamientos, particularmente aquellos que cuentan con presupuestos limitados y donde se ubican un número importante de localidades de alta y muy alta marginación. Acercar las ventanillas a las localidades más necesitadas es un aspecto que fortalece este proceso y motiva la presentación de mayor número de solicitudes de municipios con las localidades más necesitadas.

6.2.5 Reducción de pasos en la Selección de beneficiarios

Las modificaciones al procedimiento de autorización de proyectos para 2014, incluyen la fusión de los procedimientos de validación y autorización, a realizarse por medios electrónicos, con esto se eliminará el procedimiento de emisión de opinión, lo que hará más ágil el proceso de selección de beneficiarios.

6.2.6 Responsable nacional para el PDZP en la JUMR

La asignación de un responsable operativo para cada uno de los programas a cargo de la UMR (PDZP y 3x1 Migrantes) para el ciclo operativo 2013 fortalece la

gestión de los mismos, ya que se cuenta con una cabeza operativa que concentra la atención en facilitar los procesos operativos optimizándolos y haciéndolos más oportunos. Se considera una buena práctica en la reestructuración de la UMR y la nueva distribución de sus funciones ya que permite la posibilidad de establecer compromisos de avances y mejorar la consecución de metas, poniendo más énfasis en la mejora de los flujos operativos.

6.2.7 Fomento a la cultura de la evaluación del PDZP

La puntual atención a las recomendaciones emanadas de las evaluaciones para mejorar la operación del PDZP ha desembocado en mejoras operativas y de resultados e impactos. La mayor parte del personal del PDZP, tanto en oficinas centrales como en las Delegaciones Estatales, muestra una actitud positiva ante las actividades de evaluación, lo que permite a los evaluadores mayores oportunidades para detectar áreas susceptibles de mejora y contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia operativa del PDZP.

6.2.8 Contraloría Social en la ejecución de las obras

El fomento a la participación ciudadana aporta elementos de transparencia y corresponsabilidad entre autoridades y población beneficiaria. La creación de los Comités Comunitarios de Obra ha fortalecido estos aspectos del PDZP al abrir el espacio para que los beneficiarios se involucren de forma activa en la supervisión y recepción de los apoyos, lo que tiene efectos tanto en la transparencia en la ejecución de los recursos, como en la apropiación que las comunidades hacen de las obras, uso adecuado y su conservación. Esta buena práctica del PDZP puede fortalecerse con mejores procedimientos de capacitación de los integrantes de los CCO y de un registro sistematizado de las observaciones y quejas emitidas por estos Comités para identificar áreas de mejora en este proceso de vigilancia ciudadana.

6.3. Detección de áreas de oportunidad

6.3.1 Normatividad integral de las actividades y procesos de la UMR

Actualmente el Manual de Calidad de la UMR cuenta con algunos procesos, los cuales están presentados sin una articulación entre ellos al interior del Manual ya que sólo corresponden parcialmente a la lógica del flujo operativo del PDZP,

puesto que dicho Manual de Calidad está orientado hacia el interior de la UMR y no hacia el PDZP en todas sus etapas operativas. Dichos procesos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 36. Matriz de procesos-procedimientos de la Unidad de Microrregiones

Procesos	Procedimientos	Objetivo
Planificación de desarrollo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Actualización de normatividad	Establecer el proceso para la actualización de las Reglas de Operación de los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3X1 para Migrantes.
	Actualización y registro de las Matrices de Indicadores para Resultados	Establecer un procedimiento para la actualización, registro y validación de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes, a través de: 1) La planeación estratégica – medio para ejecutar y dar seguimiento al desempeño y los resultados de los programas presupuestarios -. 2) Indicadores estratégicos y de gestión: para expresar en forma sencilla, ordenada y homogénea, la lógica interna de los programas presupuestarios, además de evaluar su desempeño.
	Atención a la Solicitud de Información sobre los Territorios en que operan los Programas a cargo de la UMR	Atender las solicitudes y/o necesidades de información socioeconómica, demográfica y espacial, sobre los territorios donde operan los programas de la Unidad de Microrregiones.

Difusión del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes.	Elaboración de Productos Gráficos y/o Electrónicos para la Difusión de información de los Programas a cargo de la UMR	Difundir información sobre los programas a cargo de la Unidad de Microrregiones mediante la elaboración de contenidos informativos, así como productos gráficos y electrónicos.
Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) y del Programa 3x1 para Migrantes	Emisión de opinión	Establecer las actividades a realizar en el proceso de la Emisión de Opinión en los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes. Glosario:
	Autorización de recursos sobre propuestas de inversión	Determinar las actividades a seguir en la autorización de recursos sobre propuesta de inversión de los Programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y 3x1 para Migrantes.
	Apertura de los Centros Comunitariosde Aprendizaje	Describir las actividades y lineamientos de instalación para la apertura de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), en los municipios que conforman el universo de atención del PDZP y que son propuestos por las delegaciones de la SEDESOL en los Estados y aprobados por la Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional y la Dirección General Adjunta de Programas Sociales.
	Seguimiento a la Operación de los Centros Comunitarios de Aprendizaje	Definir las actividades y lineamientos informativos para el seguimiento a la operación de los CCA instalados en el universo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, asimismo obtener reportes que permitan medir las condiciones de operación de los CCA y obtener

		elementos para la toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Calidad de la UMR.

Para algunos funcionarios entrevistados en oficinas centrales, el esfuerzo de certificación de procesos se ha convertido más en una tarea adicional a cumplir, como resultado de las auditorías, que en un verdadero proceso de mejora. Esto se debe en parte a que el ambiente laboral al interior de la UMR se ha visto afectado con actitudes de competencia entre áreas, derivadas de la existencia de actividades desvinculadas entre algunas de ellas, lo que no propicia que el personal trabaje en una lógica de procesos, entendiendo que cada uno es a la vez receptor de insumos y proveedor de productos de otros procesos, sino que las diferentes áreas en esas actividades desvinculadas tienden a operar como islas.

Existe un área de oportunidad en el desarrollo de una normativa interna integral y completa en la UMR para coordinar el trabajo entre las diferentes áreas y facilitar el flujo de información y los procedimientos operativos internos y particularmente entre aquellos que vinculan en procesos operativos a diversas áreas de la UMR, haciendo hincapié en que esta normativa interna integral debe corresponder a la lógica del flujo operativo del PDZP.

Esta normativa integral comprendería el total de los procesos operativos del PDZP, algunos referidos en el Manual de Calidad de la UMR en lo que respecta a los procesos que dependen de las Direcciones Generales Adjuntas y sus áreas normativas y operativas, y otros procesos que son responsabilidad del personal en las Delegaciones y a las Instancias Ejecutoras mediante Guías de Procedimientos (debido a las restricciones legales para establecer Manuales para personal bajo régimen de honorarios o para instancias externas a la SEDESOL), que orienten de manera homologada los criterios de ejecución de dichos procesos y procedimientos y que en conjunto documenten la articulación de los procesos operativos del PDZP.

6.3.2 Normatividad y organización de las actividades y procesos de las CM

Hasta el momento no se han normado y documentado todos los procesos y procedimientos que realiza el personal de las Coordinaciones de Microrregiones

(CM) para facilitar la supervisión de sus actividades por parte de la UMR. Esto propicia que en muchas ocasiones no se atiendan las instrucciones y recomendaciones emitidas por el área que tiene bajo su responsabilidad el control operativo del PDZP (Dirección Centro-Sur), ya que no están claramente definidas las líneas de mando entre oficinas centrales y las CM en las Delegaciones Estatales.

Se argumenta que, debido a que la mayor parte del personal en las Coordinaciones no se encuentra en la estructura oficial, ya que es contratado bajo el régimen de honorarios, no es posible establecer Manuales de Procedimientos. Estas restricciones están establecidas en las disposiciones en materia de recursos humanos y en el Manual Administrativo de aplicación general en materia de recursos humanos, contenidos en el Acuerdo publicado en el DOF el 12 de julio de 2010.

Sin embargo, no existen restricciones para establecer lineamientos operativos por medio de Guías para las actividades operativas a cargo de este personal, como sucede en otros Programas del Gobierno Federal, donde el personal contratado bajo el régimen de honorarios es orientado en sus actividades a través de las disposiciones contenidas en dichas Guías sin entrar en conflicto con los términos de los contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios.

6.3.3 Optimizar los tiempos de la planeación del PDZP

Actualmente el proceso de planeación del PDZP abarca una gran proporción de los tiempos disponibles para la operación anual y, si se incluyen en el proceso actividades como la detección de necesidades mediante las CUIS a nivel estatal, el tiempo es aún mayor. Esto deja poco espacio para la ejecución de las obras apoyadas por el PDZP, lo que compromete la calidad de las mismas.

Asimismo, sería conveniente considerar la posibilidad de realizar planeación multianual o establecerse planes de desarrollo con un punto de llegada claramente definido en las localidades, ya que da la impresión de que no hay una estrategia de desarrollo con objetivos territoriales específicos.

6.3.4 Mejorar la estrategia de Difusión del PDZP

Actualmente la difusión del PDZP es uno de los procesos operativos más débiles del mismo, lo que provoca que exista insuficiente información al respecto para la población objetivo. Las actividades de difusión se enfocan principalmente en la comunicación de las RO del PDZP a las autoridades municipales, lo cual atiende solo a un segmento de la población objetivo, pues el nivel del lenguaje utilizado en las RO no es el más adecuado para clarificar, a ciertos segmentos de población,

los criterios de elegibilidad, requisitos específicos para presentar una solicitud y los pasos para ejecutar y vigilar las obras apoyadas. Los funcionarios de algunos de los ayuntamientos visitados opinan que la elaboración y distribución de folletos explicativos en lenguaje sencillo y práctico les permitiría presentar solicitudes más adecuadas y evitar vueltas para corregir o completar la documentación requerida, lo que reduciría los gastos asociados a la presentación de las solicitudes de apoyo.

Lo anterior cobra importancia si se toma en cuenta que las autoridades municipales reciben la información del PDZP al mismo tiempo que la de varios otros programas más, cada uno con sus particularidades y complejidad propias.

6.3.5 Tiempos para recepción de solicitudes de apoyo

Un aspecto que hay que valorar es la conveniencia de mantener las ventanillas de recepción de solicitudes abiertas todo el año, ya que esto permite que se reciban solicitudes durante los últimos meses del año y que en consecuencia se cuente con poco tiempo para la ejecución de obras, ya que después de la recepción de solicitudes existe una serie de procesos que deben realizarse y que consumen tiempo. Por esto es importante determinar los tiempos óptimos para recibir las solicitudes de apoyo. Se pueden establecer tiempos determinados de apertura y cierre de ventanillas para recibir solicitudes de apoyo, e incluir este aspecto en las RO (en el numeral 4.2 de las actuales RO) y con mayor detalle en una Convocatoria publicada en el DOF, lo que puede generar mejoras en la calidad de las obras, pues serán desarrolladas con el tiempo suficiente y además, se podrían evitar costos asociados a la ejecución de obras bajo condiciones climáticas adversas en la temporada de lluvias y con tiempos insuficientes.

6.3.6 Incluir el pre registro de solicitudes de apoyo

Mejorar los procedimientos específicos para la recepción de solicitudes de apoyo para el PDZP en las Delegaciones Estatales, incluyendo un pre registro de las solicitudes recibidas y el registro de los tiempos de recepción y de notificación de aceptación o, en su caso, de rechazo de solicitudes y sus causas. Esto contribuirá a verificar el cumplimiento de los tiempos establecidos por la normatividad para este proceso y a determinar de mejor manera la demanda total de apoyos al PDZP. Además, es factible incluir como requisito indispensable el llenado de un formato de solicitud de apoyo que contenga la información básica sobre las características de los solicitantes, para apoyar la conformación del padrón de beneficiarios del PDZP. Este formato puede ser incorporado como anexo a las RO.

6.3.7 Clarificar los criterios de priorización de solicitudes y necesidades detectadas

El proceso de selección de beneficiarios es fundamental para el logro de los objetivos y el Propósito del PDZP. Aportar mayor claridad en los criterios de selección y priorización de solicitudes y necesidades detectadas favorecerá el flujo operativo en este punto, y además abonará a la transparencia del PDZP. La sistematización de algunos procedimientos ha sido un acierto en el PDZP, por lo que se pueden explorar posibilidades en este sentido para agilizar el proceso.

Otro aspecto es que diferentes actores mencionaron la necesidad de que se abra un espacio para que los municipios presenten las necesidades que ellos detectan en las localidades. También manifestaron la conveniencia de la participación de las Delegaciones Estatales en este proceso para fortalecer la determinación de metas con el conocimiento directo a nivel local.

Entre algunos de los criterios que se pudieran establecer en que casos existiría prioridad de apoyos de mejoramiento de vivienda sobre los de infraestructura comunitaria y de servicios y viceversa, así como dentro de los servicios básicos de vivienda sobre prioridades de atención a necesidades de alumbrado público, abastecimiento de agua potable o redes de alcantarillado con tratamiento de aguas. Dada la diversidad de apoyos que ofrece el PDZP, es conveniente establecer dichos criterios a fin de atender las solicitudes baj9o un esquema de atención de prioridades que apunten al cumplimiento de los objetivos del PDZP de manera más efectiva. Un ejemplo de éste tipo de priorizaciones se está dando en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en donde se están priorizando algunos de los apoyos para mejoramiento de vivienda en función de los objetivos de la misma.

6.3.8 Diseñar un proceso de seguimiento de beneficiarios y monitoreo de apoyos

El programa adolece de un proceso de seguimiento a los beneficiarios y a los apoyos entregados que se enfoque a verificar, en un tiempo determinado después de su entrega, que podría ser de un año, en qué condiciones físicas y de uso se encuentran las obras o apoyos entregados. Esta información retroalimentaría al PDZP para realizar modificaciones operativas y normativas que fortalezcan el mejor aprovechamiento de los apoyos por los beneficiarios y que genere impactos en el bienestar de sus familias y las localidades en que se asientan, así como poder contar con información sobre el destino de los recursos públicos.

6.3.9 Incrementar capacitación en Contraloría social

Aun cuando se muestra la voluntad de los habitantes de las localidades beneficiadas en participar en este proceso, la capacitación es muy escasa y, de acuerdo a lo observado en campo, los participantes en los CCO tienen un mínimo conocimiento de sus funciones y responsabilidades, la capacitación debe fortalecerse para un mayor impacto de la participación ciudadana en la vigilancia de la ejecución de las obras. Esto cobra importancia en el contexto de la estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre, donde está contemplada la participación de comités que también deberán ser capacitados.

Por otra parte, el PDZP no dispone de información sistematizada para poder hacer valoraciones sobre los efectos que la contraloría social tiene sobre sus procedimientos y, en consecuencia, dicha información no se insume en una lógica de mejora continua.

6.4. Cuellos de botella detectados en los procesos operativos del PDZP

6.4.1 Insuficiencia de recursos humanos y equipamiento informático

Los cuellos de botella detectados en los procesos operativos se deben fundamentalmente a la insuficiencia de recursos humanos para atender de manera oportuna los flujos operativos del PDZP. El personal operativo es insuficiente, y es contratado, en un alto porcentaje, bajo el régimen de honorarios –en oficinas centrales y en las Delegaciones Estatales- por lo que se encentra en un escenario constante de incertidumbre laboral, pues los contratos son de corto plazo, no cuentan con prestaciones laborales y son sujetos a horarios de trabajo de más de ocho y hasta diez o doce horas de trabajo.

Otro aspecto que contribuye a lo anterior es el relacionado con el personal de base, que por condiciones propias de su régimen de contratación cumple sus horarios de manera más estricta y no participa en la operación del PDZP en la misma forma que el personal contratado por honorarios.

Un punto donde este cuello de botella es crítico es el referente a la revisión de los expedientes técnicos y la emisión de la opinión normativa, pues la falta de personal para estas actividades crea un retraso en la aprobación de los proyectos, ocasionando retrasos en los procesos operativos siguientes.

Otro cuello de botella está ubicado en el tema del equipo de cómputo, ya que muchos de los equipos de cómputo utilizados en las diversas áreas de oficinas centrales y de las Delegaciones Estatales están siendo obsoletos de acuerdo a las

necesidades propias del personal y de los sistemas informáticos, particularmente en el uso del SIIPSO. No se detectó que existiera un plan para el mantenimiento y actualización de los equipos acorde a las necesidades, y particularmente en el caso de oficinas centrales el sistema de impresión mediante equipos rentados de uso colectivo no está siendo eficiente, ya que no hay oportunidad en su mantenimiento y reparación, lo que provoca retrasos en el flujo de las actividades, ya que los tiempos de espera para impresión son cada vez más largos, de acuerdo a lo manifestado por el personal normativo y operativo entrevistado. Es importante poner atención a este punto ya que la calidad de las herramientas utilizadas en los procesos operativos define la calidad del trabajo desarrollado por el personal a cargo de dichos procesos en el PDZP.

6.4.2 Levantamiento de CUIS para definir beneficiarios de apoyos

En este aspecto, se observó que había solicitudes de apoyo para mejoramiento de vivienda que no podían ser procesadas por falta de información proveniente de las CUIS. En estos casos, la poca disponibilidad de recursos humanos y financieros puede convertir a este requisito en un cuello de botella pues se depende de la suficiencia financiera y de personal de las Delegaciones Estatales o de las IE para el levantamiento de las CUIS. Algunos ayuntamientos han decidido evitar este paso y promueven a la población anotarse en listas de solicitantes a los que se les otorga el apoyo. Otros optan por tomar recursos del Ramo 33 y arriesgarse a recibir observaciones en las auditorías.

El procedimiento para llevar a cabo el levantamiento de CUIS no es claro, se observó que en algunos casos, en los estados visitados, los municipios son los que direccionan el levantamiento hacia beneficiarios que ya tienen designados, lo que resta objetividad al procedimiento. Además es importante señalar que el levantamiento de CUIS requiere contar con personal capacitado y con experiencia para hacerlo, lo cual no siempre es posible.

En dos ocasiones se constató que empresas contratadas para el levantamiento no cumplieron con los tiempos y la calidad de la información necesaria, por lo que hubo que invalidar esas CUIS y proceder de nuevo a levantarlas con personal de las Delegaciones Estatales, lo que implica una ineficiencia en el uso de los recursos del PDZP.

El riesgo de no contar con la información de la calidad necesaria es que los recursos públicos no se destinen adecuadamente a los beneficiarios que deben recibirlos, sino que se direccionen con criterios poco transparentes y sesgados.

6.4.3 Insuficiente difusión del PDZP para los beneficiarios potenciales

La ausencia de un plan efectivo de comunicación del PDZP enfocado a informar adecuadamente a los beneficiaros potenciales representa un problema relacionado con el derecho a la información que tiene todo interesado en el PDZP, ya que las estrategias actuales son limitadas y apuntan solo a una parte de los interesados. No existen evidencias de que el PDZP sea comunicado a estratos de población indígena mediante materiales traducidos a lenguas propias de estos grupos, ni de acciones de comunicación en lenguaje accesible a los interesados en localidades de alta y muy alta marginación. El desarrollo de material gráfico como folletos y trípticos es iniciativa de algunas Delegaciones, pero no está como una estrategia institucional de difusión del PDZP, así como la elaboración de videos informativos que pueden ser elaborados con el apoyo de la Unidad de Comunicación Social de la SEDESOL, en los cuales se describa de manera simple a los beneficiarios potenciales y sus representantes los procedimientos para elaborar una solicitud de apoyo y a quien se debe presentas, o bien material dirigido a las instancias ejecutoras de cómo se realiza la integración de los expedientes técnicos, el levantamiento de los CUIS y otros temas relevantes que facilitarían los procesos operativos del PDZP.

6.5. Problemas en la normatividad

6.5.1 Tiempos de respuesta a solicitudes de apoyo

En las RO están establecidos los tiempos en que las Delegaciones Estatales deben dar respuesta a las solicitudes de apoyo, pero como no se cuenta con ventanillas únicas de atención de solicitudes que permitan un registro preciso de las fechas en que se reciben dichas solicitudes, es complejo determinar si se cumple o no con los tiempos establecidos de respuesta. Se sugiere definir un procedimiento estandarizado de recepción de solicitudes y establecer ventanillas únicas para llevar un registro preciso de las solicitudes para así poder verificar el cumplimiento de los tiempos normativos, ya que en las entrevistas se encontró que en la mayoría de los casos esta disposición no se está cumpliendo.

7. Tema III. Conclusiones y Recomendaciones

Este capítulo contiene las conclusiones generales y particulares para los procesos evaluados del PDZP, así como las recomendaciones que se consideran pertinentes, prácticas y viables de ser adoptadas para mejorar la operación del PDZP en su conjunto.

Es importante resaltar que esta evaluación se realizó en un momento en que se presentaron factores especiales que deben ser considerados para la correcta interpretación de los hallazgos y que a través del análisis permitan entender su efecto en los procesos operativos del PDZP para el ejercicio 2013.

Ente estos factores está el cambio de administración en el gobierno federal, que tiene total relevancia ya que es un momento en el que se realizan ajustes en las políticas y en las estructuras gubernamentales, lo que se refleja tanto en la estructura normativa y operativa de la UMR, responsable nacional del PDZP, como en los cambios en el personal de las Delegaciones Estatales. Esto impacta sensiblemente en la manera en que los procesos son operados, ya que la operación corre a cargo de personal que inicia en sus responsabilidades con escasa o nula experiencia previa sobre la ejecución del PDZP.

Otro factor relevante es el inicio de la estrategia gubernamental denominada “Cruzada Nacional contra el Hambre” que involucra, entre otras instancias gubernamentales, a la SEDESOL como dependencia responsable de su coordinación. Esto implica cambios en las políticas y una reorientación de los recursos de los programas a una estrategia de priorización y focalización para resolver las problemáticas atendidas por la Cruzada. La instrumentación de dicha estrategia gubernamental ha generado un comportamiento atípico de los procesos del PDZP, particularmente en lo que respecta a los tiempos de ejecución de los recursos, ya que la coordinación de acciones ha retrasado algunos procesos a fin de alinearlos con esta estrategia.

También es importante considerar que los períodos de elecciones para gubernaturas o ayuntamientos marcan una pausa obligatoria en la operación del PDZP, lo que en algunos estados se suma a lo antes mencionado para retrasar aún más la ejecución de obras apoyadas por el PDZP.

7.1 Conclusiones generales de los procesos del programa

Normatividad de Procesos del PDZP

Área de oportunidad: Generación de una normativa específica del PDZP

De acuerdo con lo observado en el trabajo de campo y con los documentos consultados, la lógica de operación del PDZP funciona más por áreas como islas, que por procesos secuenciados bajo una lógica de circuito operativo, lo que propicia problemas de coordinación en las oficinas centrales. A su vez, este impacto se refleja en las Delegaciones Estatales, de manera significativa con solicitudes de información duplicadas. Esta lógica de áreas aisladas, sin conexión con las otras, se puede resolver desarrollando un Manual de Procesos y Guías de Procedimientos operativos con una visión de procesos encadenados, diseñado específicamente para el PDZP, en el cual deberán definirse claramente cuáles son los clientes internos y externos de cada proceso y socializándolo entre todos los participantes de la UMR y las Delegaciones Estatales, para así fomentar el desarrollo de una cultura de operación por procesos, definiendo claramente los conceptos de “cliente”, “proveedor” y “producto”.

Conclusión: El PDZP carece de una normativa específica única que regule todos sus procesos de manera integral. En cambio, existen normativas generales para los programas de la SEDESOL, contenidas en los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano que, aunque son parte de una estrategia que al parecer persigue la integración de procesos y procedimientos en una visión de conjunto, pierden especificidad debido a la heterogeneidad de los programas. Así, resultan ser lineamientos generales que al no estar lo suficientemente definidos permiten interpretaciones diversas de aplicación de los procedimientos en la operación diaria del PDZP.

Recomendación: la generación de normativa específica del PDZP en sus distintos niveles operativos, a fin de institucionalizar y sistematizar la operación a nivel nacional.

Área de oportunidad: Manual de calidad

La UMR cuenta dentro de su Manual de Calidad con la normativa de algunos procesos que son responsabilidad de sus áreas, pero con un enfoque hacia la gestión administrativa interna y no orientada hacia el PDZP en su conjunto. Además, la normativa no abarca todos los procesos normativos y operativos que se ejecutan al interior de la UMR. Aunque la mayoría de los procesos se llevan a cabo de acuerdo, tanto con lo establecido en los lineamientos generales

operativos de la SEDESOL, como de conformidad con la documentación de los procesos contenidos en el Plan de Calidad de la UMR, la holgura en el diseño de algunos de los procesos da cabida a diferentes interpretaciones, incluso al interior de las áreas del PDZP. Según comentarios de algunos funcionarios estatales entrevistados, al consultar algún aspecto operativo o normativo a diferentes áreas centrales, recibieron diferentes respuestas debido a diferencias de interpretación del mismo tema consultado.

Conclusión: Los procesos descritos en el Manual de Calidad de la UMR se cumplen en lo general aunque, como ya se mencionó, dicho manual no contempla todos los procesos en una secuencia de lógica operativa. Es necesario concientizar a las áreas sobre los clientes "internos" y "externos" que cada proceso tiene, ya que el desconocimiento de la secuencia de procesos entre las áreas operativas de la UMR propicia que se presenten cuellos de botella en algunos de los procesos que impactan en todo el sistema lo que indica que es necesario fortalecer la coordinación interna para eliminar dichos cuellos de botella.

Recomendación: Incluir en el Manual de Calidad de la UMR todos los procesos que existen en una secuencia de lógica operativa insumo-producto, dejando claro a las diferentes áreas cuáles son los clientes de cada proceso a fin de fortalecer la coordinación interna.

Área de oportunidad: Generación de una normativa específica del PDZP

La normativa para el PDZP se encuentra dispersa en varios documentos como son el Manual de Calidad de la UMR, los Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano y los Manuales de procedimientos de las Delegaciones Estatales. En ellos se describe de diferentes formas los procesos operativos que componen el circuito de procesos operativos del PDZP.

Conclusión: El PDZP carece de una normativa específica única que regule todos sus procesos de manera integral con una lógica secuenciada, existen en cambio normativas generales para los programas de la SEDESOL, contenidas en los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano que permiten interpretaciones diversas de aplicación de los procedimientos en la operación diaria del PDZP.

Asimismo, los lineamientos del PDZP son insuficientes para describir de manera clara y precisa las actividades dentro de los procesos y su secuencia operativa, lo que permite la operación de procesos de forma heterogénea de acuerdo con las habilidades personales de los operadores.

Recomendación: Es por tanto una recomendación general para los responsables del PDZP la de reorientar la descripción de los procesos y procedimientos con un enfoque hacia el PDZP y no hacia la UMR, mediante el diseño de un Manual de Procedimientos específico, que sea útil tanto para el personal responsable en oficinas centrales, como para los responsables en las Delegaciones Estatales. Es importante mencionar que al realizar la evaluación se observó que estaba en marcha un proceso de reestructuración en la UMR, tanto de los puestos como de sus funciones, pero no se tuvo acceso a información específica sobre el sentido de dicha reestructuración. Por lo anterior, esta conclusión tendrá que ser recontextualizada considerando los cambios que se realicen en ese marco.

Conclusión: Se observó como un aspecto positivo el hecho de que tanto el personal contratado por estructura, como el personal contratado bajo el régimen de honorarios, se muestran muy escrupulosos en cumplir los lineamientos del PDZP; no obstante, dichos lineamientos son insuficientes para describir de manera clara y precisa las actividades dentro de los procesos y su secuencia operativa, lo que permite la operación de procesos de forma heterogénea de acuerdo con las habilidades personales de los operadores.

Recomendación: Es también necesario contar con lineamientos precisos para facilitar la ejecución de los procesos tanto del personal de estructura como del personal contratado bajo el régimen de honorarios. El primero por medio de un Manual Integrado de los procesos del PDZP y el segundo a través de la elaboración de Guías de Procedimientos, particularmente los operados en las Delegaciones Estatales.

Fortaleza normatividad: Manual de procedimientos específicos por Delegaciones Estatales

La posibilidad de que cada Delegación Estatal cuente con su Manual de Procedimientos específico es una fortaleza en la medida en que así se consideran las condiciones y necesidades particulares a la medida de la realidad de cada estado. Al respecto, es importante que los manuales de procedimientos tengan un contenido mínimo y estén sujetos a actualización permanente, misma que constituye en sí misma un aprendizaje ya que, dado el poco personal disponible para operar el PDZP, la alta rotación del mismo en las Delegaciones Estatales y considerando además el papel central que tiene el Delegado de la SEDESOL en la toma de decisiones en el ámbito estatal, resulta esencial contar con manuales y guías para la implementación operativa del programa, como factor de institucionalización del mismo.

Conclusión: Que cada una de las Delegaciones Estatales cuente con su propio Manual de Procedimientos específico, conlleva la necesidad de asegurar que esos manuales tengan un contenido mínimo común que permita a oficinas centrales ordenar y monitorear los procesos clave en los estados y también que tales manuales cuenten con especificaciones para las características propias de la operación del PDZP. Asimismo, es necesario mantenerlos actualizados en todos los estados.

En el marco de la Cruzada contra el Hambre, el PDZP toma mayor relevancia ya que es de los pocos programas gubernamentales que pueden ejecutar obra, lo que resalta la importancia de enfocar sus manuales y guías como una pieza clave de la política de Desarrollo Social del gobierno federal.

Recomendación: Instrumentar mecanismos para asegurar que los manuales específicos de procedimientos de las Delegaciones Estatales tengan un contenido mínimo estandarizado y que se mantengan actualizados a través de un mecanismo de mejora continua.

Área de oportunidad: Distribución de procesos operativos a lo largo del año

Durante el trabajo de campo se observó que la ejecución de los proyectos del PDZP se realiza en tiempos muy concentrados hacia el final del año fiscal, situación que impacta negativamente en calidad de las obras, particularmente las de infraestructura comunitaria y de servicios. Como hipótesis de trabajo, la investigación consideró que esto podría deberse a la influencia del particular contexto en el que se llevó a cabo la evaluación mencionado anteriormente. Si bien, el contexto efectivamente ha exacerbado la situación, los resultados de las entrevistas, tanto a funcionarios con experiencia como instancias ejecutoras, muestran que el fenómeno de retraso en la ejecución de obras estuvo presente también en el ejercicio 2012, aunque en menor grado. Esta situación se debe a que en distintos procesos previos a la ejecución de las obras se generan retrasos.

Adicionalmente, se identificó como parte de la problemática que, en el proceso de programación-presupuestación, no están claramente definidos los plazos máximos para actividades específicas, como son la asignación presupuestal a las entidades y, posteriormente, la definición de las obras a ejecutar, por lo que los presupuestos por modalidad de apoyo corren el riesgo de ser operados tardíamente en el año en algunos estados.

Conclusión: La distribución de tiempos para los procesos operativos del PDZP no están definidos en su totalidad lo que ocasiona que no se administren

adecuadamente generando problemas en etapas claves del PDZP como lo son la ejecución y la supervisión de las obras.

Recomendación: Es necesario establecer los tiempos de desarrollo de cada proceso y subproceso en el PDZP para llevar una mejor administración del tiempo en el circuito operativo del PDZP y permitir plazos más adecuados para cada proceso, particularmente de los referidos a la ejecución y supervisión de las obras.

Área de oportunidad: Plazos en la recepción de solicitudes de apoyo

Para el ejercicio operativo de 2013, el PDZP no contaba con plazos claramente definidos durante el año para el registro, procesamiento y selección de solicitudes. De acuerdo con el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece el contenido mínimo con que deben contar las Reglas de Operación de los Programas Federales, se deben definir en ellas los plazos que tienen los potenciales beneficiarios para realizar sus trámites de solicitud de apoyos, así como los tiempos de prevención y tiempos máximos de respuesta a la solicitud.

Conclusión: La recepción de solicitudes de apoyo en las Delegaciones Estatales permanece abierta durante todo el año, lo que también contribuye a generar retrasos en la ejecución de obras, de acuerdo con lo observado en el trabajo de campo en los estados visitados.

Aun cuando la naturaleza de los apoyos del PDZP difiere de la de otros programas, donde son los beneficiarios los que directamente ingresan las solicitudes de apoyo y pueden ser claramente identificados, en este PDZP la recepción de solicitudes provenientes de las instancias ejecutoras podrían ser acotadas a uno o dos períodos de apertura de ventanillas en el año, con lo que se podrían aumentar los tiempos para ejecución de las obras.

Recomendaciones: Que el proceso de recepción de solicitudes sea claramente documentado, definiendo tiempos específicos de apertura y cierre de ventanillas, así como los mecanismos de registro y revisión de las solicitudes, para poder notificar oportunamente a las instancias ejecutoras el resultado de su solicitud.

Asimismo, se recomienda apoyar lo anterior con una estrategia de difusión orientada a dar a conocer a las instancias ejecutoras y a los beneficiarios en general, los tiempos en los que se recibirán las solicitudes de apoyo para el PDZP y los que tendrán para ser notificados del resultado de sus solicitudes.

Por lo anterior se recomienda a la UMR que se incluyan en las Reglas de Operación del PDZP períodos específicos de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes. Asimismo es importante establecer en Reglas las causales de reapertura de ventanillas y los criterios de selección, dado que la dinámica operativa puede requerir periodos extraordinarios de recepción de solicitudes, por ejemplo, en los casos de ampliación presupuestal tardía en el año, o en caso de que por causas de fuerza mayor determinados proyectos previamente seleccionados deban eliminarse.

Esta recomendación también incluye publicar una convocatoria para el inicio de la operación del PDZP, en la cual estén establecidos los plazos y criterios específicos de recepción, registro, y revisión de solicitudes, así como los criterios de elegibilidad y de selección de los beneficiarios, entre los que se incluye el criterio de selección establecido en el punto 3.4 las Reglas de Operación 2013, que incentiva específicamente los esquemas de concurrencia de recursos (*Pari passu*), donde el PDZP da prioridad a obras y acciones que incluyan la participación financiera de estados y municipios.

Área de oportunidad: Detección de necesidades de apoyo en las zonas prioritarias

La falta de claridad en la detección de necesidades se traduce en pérdida de claridad en el proceso de selección. En primer lugar, no existe actualmente un procedimiento documentado para el registro de la totalidad de solicitudes de apoyos al PDZP que incluya formatos sobre los datos generales de los solicitantes y los específicos de la solicitud de apoyo ya que, únicamente se registran en el SIIPSO aquellas solicitudes que cumplen los criterios de elegibilidad, con la consecuente pérdida de información del total de la demanda al PDZP y de la claridad en la operación del proceso de selección de beneficiarios.

Conclusión: En este PDZP, la recepción de solicitudes coexiste con procedimientos de detección de necesidades realizada por parte de las Delegaciones Estatales, lo cual consume tiempo y recursos, ya que se requiere el levantamiento de los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIS) que pueden no estar disponibles en tiempos congruentes con los de las necesidades de ejecución de obra. Este último es un procedimiento que no tiene claramente documentado el mecanismo operativo.

Recomendación: Establecer una Guía específica del PDZP para la realización del procedimiento de detección de necesidades de apoyo.

Área de oportunidad: Definición de Criterios de priorización de proyectos y de selección de beneficiarios

En las visitas de campo no se identificaron criterios claros de priorización de proyectos derivados de la detección de necesidades –realizada o supervisada de manera general por las Delegaciones- ni tampoco de aquellos proyectos ingresados a través de solicitudes. De igual forma, no son claros los criterios para la selección de beneficiarios, ya que en las Reglas de Operación solo se menciona uno que prioriza la realización de proyectos en concurrencia de recursos entre los distintos niveles de gobierno.

Cabe resaltar que en 2013 algunos de los criterios de priorización provinieron de fuera del PDZP, concretamente de la "Cruzada Nacional contra el Hambre", estrategia que estableció de forma clara tanto los municipios prioritarios de atender, como los tipos de apoyo para hacerlo y, aunque al momento de realizar la evaluación no se había concluido el proceso de selección de solicitudes, ya se presentaba un potencial claro para la priorización, estableciendo de forma concreta una estrategia de cobertura al definir los municipios prioritarios, así como un criterio de focalización al determinar los tipos de apoyo considerados para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada con los recursos del PDZP.

Conclusión: No existen criterios claros de priorización de proyectos, ni de los derivados de la detección de necesidades, ni en los ingresados a través de solicitudes. Tampoco son claros los criterios de selección de beneficiarios. Esto abre espacios a la falta de transparencia en la asignación de los recursos del PDZP.

Recomendación: Definir con claridad los criterios con los que se orientará tanto la priorización de los proyectos y tipos de apoyo, como la selección de los beneficiarios del PDZP y hacerlos del conocimiento de los solicitantes y del público en general a través de documentos como una convocatoria anual para participar en el PDZP.

Área de oportunidad: Criterios de priorización para la asignación de recursos

En la evaluación pudo constatarse que el cumplimiento de metas se alcanza a nivel nacional, pero no necesariamente sucede lo mismo a nivel estatal, ni para todos los estados. Algunos estados sobrepasan las metas establecidas al inicio del año mientras que otros no las alcanzan. Esto se debe a que se pueden

reasignar los presupuestos del PDZP, redirigiéndolos a los estados que tienen mejores desempeños en la ejecución de los proyectos. Esto resulta positivo para los estados que tienen buenos resultados, pero no se consideran penalizaciones para aquellos estados que incumplen, lo que no les incentiva a mejorar su desempeño.

Conclusión: La reasignación de recursos presupuestales a estados que muestran un buen desempeño provenientes estados con pobre desempeño, sin penalizaciones propicia que los estados con bajos desempeños operativos se mantengan en esa situación

Recomendación: Se recomienda documentar con mayor detalle este tipo de procesos y sus procedimientos a fin de aportar mayor claridad a la ejecución de los recursos del PDZP, definiendo claramente los criterios y responsabilidades de las Delegaciones Estatales para la reasignación de los presupuestos en la que se incluyan incentivos positivos y sanciones para promover adecuados desempeños en las entidades federativas.

Fortaleza: Instancias Ejecutoras

La participación de los diferentes agentes responsables de la ejecución de las obras cambia de estado a estado, con una tendencia a que la Delegación Estatal sea la que ejecute un porcentaje mayor de los proyectos, como sucedió en el ejercicio 2012, año en que en 13 estados del país las Delegaciones Estatales ejecutaron la mayor proporción de los recursos. Esto con la finalidad quizás de tener mayor control sobre el cumplimiento de metas, en vez de proyectos que potencialmente pueden ser ejecutados en esos estados por OSC y municipios.

En 2012 también, en diez estados la ejecución de proyectos la realizaron las instancias municipales, es presumible que esto se dé en los estados en los que se presentan mejores condiciones para la coordinación entre los dos niveles de gobierno, lo que permite a las Delegaciones Estatales transferir la responsabilidad de la ejecución de obras a los ayuntamientos. Cabe destacar que los ayuntamientos son una instancia clave en la detección de necesidades de apoyo para las localidades de alta y muy alta marginación dentro de sus límites políticos.

En lo que respecta a los gobiernos estatales, solo en tres estados se privilegia la instancia estatal para la ejecución de obras. Dado que la problemática que atiende el PDZP también tiene un nivel de responsabilidad en el gobierno estatal, se debe evitar al máximo la duplicidad de funciones y programas, generando sinergias que

impacten en mayor grado a la resolución de las carencias presentes en las localidades que componen la población objetivo del PDZP.

La participación de las OSC como instancias ejecutoras es todavía muy limitada, en una baja proporción estuvieron presentes en cinco de los estados en el año 2012. Esta instancia ejecutora tiene las ventajas de operar recursos en la mayoría de los casos con independencia respecto de intereses políticos, por lo que puede ser una importante alternativa para el PDZP: por un lado reducir el potencial manejo político de los recursos gubernamentales y por otro lado fomentar una mayor participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas mediante la ejecución de los recursos gubernamentales del PDZP.

Conclusión: La falta de una normativa que oriente la participación de las instancias ejecutoras en el PDZP propicia que se presenten problemas en el desempeño de las instancias ejecutoras municipales y/o de las OSC, por lo que algunas Delegaciones optan por constituirse en las únicas instancias ejecutoras para el PDZP en el estado.

Recomendación: Por ello se recomienda establecer mecanismos que permitan una mejor coordinación entre el gobierno federal y los ayuntamientos municipales a fin de incrementar el porcentaje de recursos operados por las instancias ejecutoras municipales, considerando previamente sus capacidades técnicas y operativas. En ese sentido, se recomienda fortalecer la coordinación con los estados, tanto en el financiamiento concurrente de proyectos, como en la ejecución de obras.

Se recomienda desarrollar documentos de orientación a las instancias ejecutoras a manera de Guías de Procedimientos, con la finalidad de apoyar los procesos operativos que son responsabilidad de dichas instancias y facilitar el flujo operativo para asegurar mayor calidad y oportunidad en las obras entregadas. Esto es particularmente importante en el caso de las instancias ejecutoras municipales, ya que si se considera el amplio rango de programas gubernamentales, tanto federales como estatales, a los que solicitan recursos para la realización de obras y servicios públicos, se puede entender la complejidad a la que están sometidos si tienen que conocer de manera clara las Reglas de Operación de cada uno de los programas. El PDZP puede facilitar la claridad de los procesos y procedimientos mediante la elaboración y distribución de dichas Guías entre las instancias ejecutoras, asegurando mayor eficiencia y eficacia para el PDZP.

Área de oportunidad: Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)

Una mención especial dentro de la evaluación de procesos merecen los CCA, ya que presentan un gran potencial para crear espacios dedicados al desarrollo

humano de las comunidades, tanto para el desarrollo de capacidades a través de cursos y talleres en línea, como en espacios útiles para la difusión y operación de otros programas, como apoyos en comunicación y capacitación enfocadas a la atención a la salud. El balance en el desarrollo social y humano, se logra mediante el apoyo a proyectos de desarrollo humano, como es el caso de los CCA, conjuntamente con el apoyo a proyectos de obra comunitaria y de vivienda. Existen casos de éxito en estos CCA que demuestran que cumplen con los objetivos de fomentar el aprendizaje en las comunidades en que están ubicados.

Sin embargo, este tipo de apoyos se encuentran parcialmente relegados con respecto a los demás apoyos que otorga el PDZP, ya que son de carácter colectivo y sobre todo, con menor visibilidad política a pesar de su gran potencial para el desarrollo humano. Un tema relevante para la reflexión es que los objetivos del PDZP incluyen la dotación de infraestructura social comunitaria para las localidades, que es precisamente el tipo de apoyos como los CCA, pero esto pareciera no estar totalmente articulado con los demás apoyos contenidos en los objetivos del programa. Esto plantea la reflexión sobre si los CCA deberían estar dentro del PDZP y si se vinculan realmente con el propósito establecido en la MIR o si deberían estar en otro programa donde pudieran tener mayor relevancia.

En los estados se visitó una muestra de CCA y se apreció el contraste entre algunos, principalmente ubicados en localidades urbanas, con adecuadas condiciones de funcionamiento y operación con el apoyo de los municipios, contra otros CCA que se encuentran en localidades apartadas, en las que se evidenció el abandono en el mantenimiento del equipo de cómputo y las instalaciones. Se pudo observar que estos últimos centros son altamente demandados por la población de las comunidades especialmente para apoyo en tareas escolares, pero también como puerta de acceso y comunicación de las localidades apartadas con el resto del país. Los principales problemas a los que se enfrentan los CCA visitados son el mantenimiento de instalaciones y equipos de cómputo, así como la contratación de promotores responsables de los centros, ya que son todos aspectos que dependen de los ayuntamientos, los cuales en ocasiones no cuentan con suficientes recursos para garantizarlos o si los tienen, no consideran que este tipo de centros sean prioritarios.

Es importante que se revisen los procesos y procedimientos del PDZP a fin de que se puedan establecer mecanismos que permitan apoyar de manera más clara la operación de los CCA, tanto en el sentido del mantenimiento del equipo de cómputo y reposición de aquel que esté obsoleto, como en el de los promotores responsables de su operación. Aun cuando se detectaron áreas específicas responsables de los CCA tanto a nivel central como en las Delegaciones Estatales, estas áreas y sus operadores pueden hacer poco para mejorar el

estado de los CCA, ya que aun cuando plantean las necesidades, estas no parecen ser prioridades dentro de los apoyos del PDZP en los estados. También debe tenerse presente que los propios CCA son capaces de generar recursos con los cuales pueden garantizar su operación y mantenimiento, el PDZP podría orientar sus acciones a la capacitación de los promotores para que cuenten con las herramientas para poder hacerlo.

El establecimiento de los CCA en las localidades implica el uso de recursos públicos que no deben ser abandonados una vez que son entregados a las localidades y a los ayuntamientos, es necesario que los responsables de los CCA a nivel estatal cuenten con los recursos necesarios para dar seguimiento a la operación de los mismos, lo que incluye el acceso a cuentas de Internet para poder mantener comunicación con los promotores. Asimismo, se recomienda que se establezcan acuerdos con los ayuntamientos que garanticen que estos se comprometan a mantener los centros en adecuadas condiciones de operación.

Recursos humanos para la operación del PDZP

Un factor clave de los procesos es la disponibilidad de los recursos e insumos necesarios para su la correcta operación. En el caso del PDZP, resalta la limitación de recursos tanto financieros como humanos para lograr un óptimo desempeño de las actividades normativas y operativas. Esto se agudiza para el caso de los recursos humanos disponibles para la operación del PDZP, ya que la mayor parte del personal se encuentra contratado bajo el régimen de honorarios, lo cual plantea importantes retos debido a las restricciones normativas respecto a las funciones que pueden desempeñar.

En el caso del personal de estructura, que cuenta con plaza oficial, que representa una minoría respecto al total de personas que participan en el PDZP en oficinas centrales y en las Delegaciones, es posible establecer procedimientos normados para sus funciones con carácter obligatorio y establecer sanciones en caso de incumplimiento. Por el contrario, para el caso del personal contratado por honorarios para ejecutar funciones propias del PDZP, no es posible establecer estas mismas disposiciones obligatorias, ya que los contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios deben referirse solamente a servicios no subordinados y que no hagan presumir de una relación laboral entre la institución contratante y el contratado, por lo que no se les pueden girar órdenes de trabajo por escrito. Esto limita totalmente la posibilidad de establecer Manuales de Procedimientos para las funciones que realiza este tipo de personal contratado por honorarios.

Conclusión: El establecimiento de un enfoque de normativa dirigida hacia el PDZP permite establecer Guías de procedimientos para los procesos que son responsabilidad del personal sujeto a este tipo de contratación, ya que son documentos cuya finalidad es orientar a cualquier persona sobre la forma en que se deben operar los procesos y procedimientos para su adecuado funcionamiento.

Recomendación: Se recomienda a la UMR el desarrollo de estas Guías para procedimientos realizados por personal de honorarios, tanto en oficinas centrales, como en las Delegaciones Estatales. Con esto, se asegura que los responsables operativos cuenten con la orientación adecuada para realizar sus tareas operativas. Además, el PDZP deberá siempre buscar los mecanismos para procurar que el personal que lo ejecuta y opera cuente con todos los derechos que la legislación en materia laboral garantiza, lo que implica idealmente su contratación bajo el régimen de estructura y establecer las Guías de procedimientos para los procesos operativos bajo su responsabilidad.

7.2 Conclusiones por Proceso

A continuación se presentan las principales conclusiones por proceso. Éstas se derivan tanto de la descripción y análisis de los procesos presentado en el Tema I, como de la presentación de los Hallazgos y Resultados objeto del Tema II.

PLANEACIÓN

Subproceso de Actualización de Normatividad. Este subproceso se enfoca sólo a las Reglas de Operación del PDZP, se encuentra normado en el Manual de Calidad de la UMR y es desarrollado en su mayor parte dentro de las áreas de la UMR. Aun cuando los procedimientos son simples y secuenciados, no queda claro dentro del subproceso cuales son los criterios que se siguen para la actualización de las Reglas de Operación, por lo que parece que se sigue una lógica inercial en la revisión y actualización que deja espacios sin cubrir ya que es realizada por los mismos responsables normativos y operativos del PDZP. El resultado ha sido que se realizan modificaciones de forma más que de fondo, permitiendo que se dejen fuera algunos aspectos que están normados por la LFPRH respecto al contenido mínimo de las Reglas de Operación, como los criterios de selección de beneficiarios, instituciones o localidades "…*que deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos*." También, se omite en las Reglas de Operación lo establecido en la misma LFRH respecto a "definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, así como el plazo de

prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad….". De acuerdo con las entrevistas realizadas en oficinas centrales, al parecer este subproceso será reestructurado y las Reglas de Operación pasarán por procedimientos más rigurosos en su actualización. Derivado de esta evaluación se realizaron algunas propuestas de modificación a las Reglas de Operación, las cuales se enumeran en el anexo correspondiente de este documento.

Subproceso de Actualización y registro de la MIR. Este subproceso está normado al interior de la UMR en el Manual de Calidad, pero también cuenta con normativa general por parte de la SHCP, por lo que sigue procedimientos secuenciados y con tiempos definidos. La falta de un Manual de Procesos del PDZP permite que los procesos normados sean incompletos, ya que en el caso de lo descrito en el Manual de Calidad, se refiere solamente a lo realizado al interior de la UMR, existiendo procedimientos que se realizan en conjunto con otras áreas de la SEDESOL pero que se encuentran descritos en Manuales de dichas áreas de forma general para los programas de SEDESOL. Una integración de lo establecido en estos Manuales permitirá una mayor claridad de los pasos que sigue este subproceso desde su inicio y hasta lograr el producto final que es la MIR del PDZP actualizada y registrada en el PASH. Se sugiere aportar más claridad en la normatividad existente sobre los criterios y mecanismos mediante los que en forma particular se establece la propuesta de actualización con las metas anuales a incluir en la MIR, a fin de aportar mayor transparencia al subproceso.

Subproceso de Programación-Presupuestación. Este subproceso no se encuentra normado en el Manual de Calidad de la UMR y tampoco está definido en detalle en los Lineamientos de Operación 2013 de los Programas de Desarrollo Social y Humano. Este subproceso no está claramente documentado, y en él intervienen varias áreas de la UMR, así como las Delegaciones Estatales para la determinación de los montos presupuestales estatales y su distribución en las metas a cumplir en el ciclo operativo. Dado que una parte del subproceso implica el uso de estadística social, se utiliza información con cierto grado de obsolescencia, como es el caso de datos tomados de INEGI y de otras fuentes para la definición en principio del presupuesto, las metas nacionales y posteriormente la distribución presupuestal y de metas entre los estados. Se requiere un ejercicio de actualización de información por parte del propio PDZP en el estado, que retroalimente el proceso de planeación y la definición de metas, por lo que es importante que los estados participen más claramente en la definición de dichas metas, con información sustentada en trabajo de campo. En este subproceso es posible involucrar más al personal de las Delegaciones Estatales

orientando su participación mediante una Guía para la integración de la Programación-Presupuestación en los estados.

Además, existe un espacio de incertidumbre en la planeación con respecto a la concurrencia de recursos. Por ello se establecen las metas en función de los recursos federales que posteriormente son rebasadas muy por encima del 100% debido a la concurrencia de recursos, lo que indica que hay una falla en el proceso de planeación. Se debe considerar la posibilidad de sugerir un *Pari passu* para poder tener más certidumbre en la planeación del PDZP. También es factible analizar la información histórica para establecer una proyección estimada de metas que incluya los recursos concurrentes, por lo que sería útil descentralizar a los estados este ejercicio y que promuevan con mayor certidumbre el *Pari passu* con gobiernos estatales y municipales.

DIFUSIÓN

La ausencia de una estrategia de difusión adaptada a las características de los potenciales beneficiarios y sus autoridades (instancias ejecutoras), propicia que exista una comunicación incompleta respecto del PDZP. Esto conduce a una condición donde es mayor el riesgo de discrecionalidad sobre a quién informar de manera más detallada y por tanto a quien apoyar y a quien no, lo que potencialmente puede traducirse en un ejercicio regresivo de los recursos, excluyendo de facto a ciertos municipios o localidades, e incluso a beneficiarios en determinadas localidades apoyadas.

Existe un derecho de acceso a la información pública respecto del diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio[15] que es responsabilidad del gobierno federal atender mediante adecuadas estrategias de difusión de sus programas, a fin de que todo beneficiario potencial del PDZP tenga la misma posibilidad a solicitar apoyos a través de procedimientos y mecanismos de comunicación adecuados a la población objetivo a la que se dirigen los programas gubernamentales.

Lo observado en materia de difusión del PDZP en los estados visitados se considera insuficiente para cumplir lo anterior, ya que se cuenta con estrategias de difusión que pueden ser selectivas, como el caso de reuniones informativas y de comunicaciones personales. Es importante fortalecer el proceso de difusión del PDZP con la elaboración y distribución de información mediante medios escritos

[15] Art. 7 Fracc. XI. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el DOF el 11 de junio de 2012.

como trípticos y folletos, así como del uso de medios masivos de comunicación como la radio y televisión locales.

SOLICITUD DE APOYOS

El proceso de solicitud de apoyos cuenta con una normativa general que no establece de manera detallada los procedimientos para la recepción, revisión y validación de las solicitudes presentadas por los interesados. Actualmente, existe un procedimiento de recepción de solicitudes que incluya a todas las solicitudes presentadas que permita conocer la demanda real de apoyos, ni se solicita un formato de solicitud donde se incluya información básica del o los solicitantes del apoyo. Esto es algo necesario para la conformación del padrón de beneficiarios del PDZP.

Por su parte, el mantener la recepción de solicitudes durante todo el año propicia que algunas obras sean ejecutadas al final del año con tiempos limitados para la ejecución de las obras, lo que va en perjuicio de la calidad de las mismas.

Este proceso es susceptible de mejora en materia de precisión del mecanismo para la recepción, revisión y validación de las solicitudes de apoyo. Como ya se apuntó en el apartado de conclusiones generales del PDZP, este proceso requiere documentar los procedimientos que deben realizar los responsables el PDZP en las Delegaciones Estatales, registrando la totalidad de las solicitudes que son recibidas y el levantamiento de información mínima sobre el solicitante, que permita dimensionar la demanda real y naturaleza de apoyos que el PDZP recibe cada año.

También es necesario establecer los tiempos de ventanilla para la recepción de las solicitudes, como lo establece la LFPRH para los programas sujetos a Reglas de operación. La falta de tiempos de ventanilla propicia un esquema que termina afectando a los procesos finales como es la ejecución de las obras, con el consecuente riesgo de estar entregando apoyos de menor calidad a los que se entregan si cuenta con los tiempos propicios para una correcta ejecución de los proyectos.

Los procedimientos para la recepción de las solicitudes de apoyo se pueden fortalecer conjuntamente con los procesos de difusión del PDZP, a través de convocatorias en las que se describan claramente dichos procedimientos, dando mayor certidumbre a los solicitantes sobre el curso que deberá seguir su solicitud y los tiempos estimados de resolución a la petición de apoyo. De acuerdo con lo observado en los estados visitados y en las entrevistas con instancias municipales

y OSC, se percibe un margen importante para la discrecionalidad en este proceso, lo que propicia riesgos de favorecer a ciertos solicitantes, que aunado a una estrategia de difusión de bajo impacto, puede estar propiciando un sesgo en el cumplimiento de los objetivos del PDZP.

El uso del SIIPSO para la validación normativa de las solicitudes es un ejemplo de sistematización que bien puede permear a las otras actividades dentro del proceso, permitiendo reducir los niveles de discrecionalidad que actualmente se observan y que son resultado de una normativa con descripción muy general de los procedimientos.

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Detección de necesidades de apoyo. No existen documentos que describan los criterios que deben seguir las Delegaciones para la selección de las localidades y en su caso de beneficiarios a apoyar. Algo similar sucede con el levantamiento de los CUIS, ya que no existen criterios transparentes y documentados para definir en qué casos serán levantadas por personal de la Delegación Estatal o empresas contratadas para ello, y en qué casos por las instancias ejecutoras con la supervisión del personal del PDZP. En las visitas de campo se observó que se presentan diversos escenarios en los que se levantan los CUIS, tanto por personal del PDZP en las Delegaciones, como por instancias ejecutoras municipales y de OSC. Se pudo constar que este procedimiento puede retrasar la presentación de solicitudes por parte de las instancias ejecutoras, en detrimento del tiempo que se deja disponible para la ejecución de obras, por la indefinición en los criterios de aplicación y del origen de los recursos requeridos para el levantamiento de los CUIS.

Lo anterior se presenta debido a que no existe una Guía de procedimientos para el levantamiento de los CUIS que establezca claramente que instancias y en que situaciones serán levantados los CUIS y con qué recursos se desarrollará.

Subproceso de selección de beneficiarios. Este subproceso también requiere de claridad respecto a los criterios de priorización de los proyectos provenientes tanto de solicitudes como de detección de necesidades de apoyo. No hay definiciones normativas para que las Delegaciones determinen sistemáticamente cuales son las solicitudes que ingresan al SIIPSO para su validación normativa y aprobación de recursos, y pareciera que se aplica el principio de primero en tiempo, primero en derecho en las autorizaciones a solicitudes que cumplen con los requisitos normativos de elegibilidad y son validados en el SIIPSO. No obstante, el equipo evaluador no pudo confirmar que todas las solicitudes que

cumplen con estos requisitos sean ingresadas al SIIPSO, puesto que no hay un registro previo de la recepción de las solicitudes. Así, de nuevo se advierten espacios de discrecionalidad, afectando la transparencia en la selección de los beneficiarios.

En este subproceso se detectó que la emisión de la opinión normativa por parte de oficinas centrales es un cuello de botella en ciertos períodos del año, ya que el personal disponible para la revisión de los proyectos capturados en el SIIPSO por las Delegaciones Estatales resulta insuficiente ante la demanda de opinión normativa para los proyectos. De acuerdo a comentarios de los responsables de la emisión de la opinión normativa, este procedimiento está en proceso de modificación para simplificar y agilizar la autorización de recursos a los proyectos.

PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE APOYOS

Subproceso Acuerdo y Convenios. Este subproceso es descrito en los manuales de Procedimientos de las Delegaciones Estatales, como un procedimiento que aplica a todos los programas de la SEDESOL. Esto implica que en ocasiones el retraso en la ejecución de los recursos se derive de la espera para completar los acuerdos de participación de gobiernos estatales y municipales no solo para el PDZP, sino para el resto de los programas de SEDESOL a ejecutar en el estado. Las políticas internas de SEDESOL determinan que se deben conjuntar en un mismo tiempo los Acuerdos de todos programas con gobiernos estatales y municipales, lo que afecta la oportunidad de la ejecución de los recursos del PDZP, por lo que es importante considerar la posibilidad de establecer Acuerdos de forma independiente respecto a otros programas de SEDESOL, con lo que se podrán ejercer los recursos en mayor oportunidad.

Subproceso de oficios de autorización de recursos. Este subproceso muestra agilidad en su desempeño, ya que está normado y es simple en su desarrollo. El proceso previo de planeación para la asignación de los presupuestos y su aprobación por la SDSH a los estados condiciona el tiempo de inicio de este subproceso, por lo que la mejora en este proceso previo de planeación favorecerá la oportunidad de este subproceso.

Subproceso de Liberación de recursos. Este subproceso se desarrolla completamente en el ámbito estatal y está documentado en los manuales de procedimientos de las Delegaciones Estatales para todos los programas. No se encontraron problemas con la ejecución de este subproceso.

Subproceso de Realización de Obras, Proyectos o Acciones. Este subproceso se encuentra regulado por lo establecido en la Ley de Obras Públicas y se constató que las instancias ejecutoras se apegan a lo ahí determinado para realizar los procedimientos de adjudicación de obras a empresas constructoras.

***Subproceso de Reportes de Avance*.** La obligación de las instancias ejecutoras de reportar a SEDESOL los avances se asegura conforme a lo establecido en las Reglas de Operación. Las instancias ejecutoras a su vez establecen el compromiso de las empresas constructoras de proporcionar la información para estos reportes en los Contratos de Obra. Una vez capturados en el SIIPSO, los reportes permiten a las Delegaciones Estatales y a la UMR monitorear los avances en el cumplimiento de metas del PDZP, y de acuerdo con los participantes, este subproceso no presenta mayores problemas en su operación.

***Subproceso de Supervisión de Obras en Ejecución*.** Las limitaciones presupuestarias y de personal afectan este subproceso en diversos grados según la carga de proyectos en ejecución en cada estado. A pesar de este factor limitante, se constató en las visitas de campo que se realiza la supervisión de las obras al menos en dos ocasiones; al inicio y al final de la ejecución de las obras. Dado que al momento de la evaluación el personal en las Delegaciones Estatales era de reciente ingreso, no se pudo observar este subproceso y solo fue referenciado por las empresas constructoras entrevistadas como suficiente. En la nomenclatura utilizada por el personal del PDZP, se define a la supervisión como “seguimiento” a proyectos, por lo cual es importante dejar claro que el término supervisión se refiere a este subproceso, mientras que el de seguimiento debería referirse a una visita a los beneficiarios posterior a la entrega del apoyo después de un tiempo para verificar su presencia y utilidad para los beneficiarios.

Subproceso de Modificación o cancelación de obras, proyectos. No fue posible recabar evidencias de este subproceso en las visitas de campo, ya que no había antecedentes de haberse presentado una situación así en 2012 o 2013. Solo se pudo verificar su mención de forma general en los Lineamientos de los PDSH 2103.

ENTREGA DE APOYOS

Las empresas constructoras o las instancias municipales llevan a cabo este proceso de acuerdo con procedimientos propios, aun cuando este punto esta normado en las Reglas de Operación del PDZP. Las Actas de Entrega-Recepción, en los casos de apoyos de mejoramiento de vivienda –los cuales están exentos de este trámite- son firmadas por diversos actores, entre los que predominan las

empresas constructoras y los representantes del CCO, pero en algunos casos se incluye como testigos a representantes del ayuntamiento (síndicos o regidores), representantes del COPLADEM, o representantes de SEDESOL. Destaca el hecho de que los representantes de los CCO una vez que verifican la calidad de las obras entregadas y firman de conformidad, no reciben copia de las Actas firmadas, ya que los originales son conservados por las empresas constructoras o las instancias ejecutoras para integrarlas al expediente de cierre de obra.

Respecto al expediente de cierre de obra, también existe confusión respecto a su contenido, aun cuando esta especificado en los Lineamientos operativos de los PDSH. Esto se propicia debido a que se requiere consultar varios documentos a fin de identificar los requisitos de cada paso, lo cual pudiera ser simplificado en Guías de procedimientos que faciliten a los responsables integrar los expedientes de obra con mayor claridad y oportunidad.

Todos estos problemas se deben a la falta de una Guía de procedimientos detallada para la entrega de los apoyos del PDZP lo que propicia que en los estados se desarrolle este proceso de diferentes maneras.

SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS

Dada la naturaleza de los apoyos de este programa es indispensable contar con procesos de seguimiento a físico a obras y beneficiarios de años anteriores, y no tan solo seguimientos de carácter administrativo durante el año en curso. Esto permitiría verificar el estado de los apoyos entregados, tanto en su presencia física en el sitio de entrega como en la utilidad y estado de funcionalidad para los beneficiarios. Esto aporta información sobre la calidad de los apoyos que el PDZP entrega y sobre la satisfacción de los beneficiarios, información que es valiosa para retroalimentar el diseño, planeación y operación del PDZP.

Aun cuando no fue posible entrevistar a los funcionarios de la DGS responsables de los procedimientos de seguimiento de apoyos, se pudo constatar en las visitas de campo que no existieron evidencias de seguimiento a los apoyos entregados por el PDZP. El hecho de que sea un área diferente a la responsable del PDZP la que realiza este proceso, reduce las posibilidades de obtener dicha retroalimentación de primera mano por parte de los beneficiarios.

Los lineamientos respecto al proceso de seguimiento no son claros y no definen los procedimientos y actividades de seguimiento físico a los apoyos. Se menciona por parte de los responsables operativos del PDZP de la imposibilidad de aplicar recursos del PDZP para realizar visitas al año siguiente de la entrega de los apoyos, ya que deben ser ejercidos dentro del año de operación. Sin embargo, otros programas gubernamentales como es el caso del Programa de la Mujer en el

Sector Agrario (PROMUSAG) de la SEDATU, programan recursos en el ejercicio presupuestal para dar el seguimiento a los apoyos entregados el año anterior, como un proceso de supervisión específico denominado “de seguimiento” con lo que resuelven el problema mencionado.

CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS

El fomento a la participación ciudadana en la vigilancia del ejercicio de los recursos aporta transparencia a los programas gubernamentales. Este ejercicio de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad es fundamental y debe ser mejorado permanentemente.

En el caso del PDZP, para la ejecución de las obras es obligatorio integrar los Comités Comunitarios de Obras (CCO), con miembros de las localidades apoyadas, para que vigilen que las obras sean entregadas de conformidad con los beneficiarios y se eviten abusos por parte de las empresas constructoras o de las instancias ejecutoras. No obstante, los procedimientos para su integración y su operación no están claros y se llevan a cabo de diversas maneras debido a la falta de guías específicas que describan los procedimientos, responsabilidades y alcances de los CCO.

En las entrevistas a los representantes de CCO se resalta que cualquier inconformidad en el proceso de ejecución de las obras, ya sea en cuanto al diseño o a los materiales utilizados, debe ser reportada directamente a las empresas constructoras, sin notificar a la instancia ejecutora o a la Delegación Estatal. Desde el punto de vista operativo esta es una manera práctica de acordar entre los CCO y las empresas constructoras la solución de conflictos o inconformidades respecto a la calidad de las obras. No obstante, se pierden oportunidades de recabar datos que son de utilidad para retroalimentar al PDZP y que pudieran ser capturados mediante procedimientos simples en un sistema informático para su análisis y conocer cuáles son las inconformidades más frecuentes detectadas en el proceso.

Además, se requiere que los representantes de las localidades que integran los CCO reciban una mejor capacitación respecto de sus funciones, pues se constató el bajo nivel de conocimiento respecto a sus funciones, y pasar de simples espectadores a verdaderos vigilantes. En algunos casos se observó que se les entregó documentación respecto a las características del material de construcción que se debía utilizar, así como el diseño específico de la obra, pero eso no estaba presente en todos los CCO entrevistados.

En el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, se están integrando actualmente Comités Comunitarios que tendrán entre sus funciones la contraloría social de los recursos públicos ejecutados en la localidad. En ese sentido, es de esperar que existan modificaciones a la forma actual en que operan los comités de obra en los municipios que participen en la Cruzada. El reto será evitar la duplicidad instancias y lograr que las acciones sean más eficaces.

Por lo anterior, se considera que es importante continuar mejorando este proceso brindando mayor capacitación a los integrantes de los CCO para que hagan mejor supervisión de la ejecución y entrega de las obras. Esto cobra importancia en el contexto de la Estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que tiene sus propios comités que también deberán ser adecuadamente capacitados.

MONITOREO Y EVALUACIÓN

Subproceso de Monitoreo de la MIR. El monitoreo de los avances de la MIR del PDZP es un subproceso que depende de la alimentación de datos proveniente de los reportes de avances presentados por las instancias ejecutoras a las Delegaciones Estatales que posteriormente son capturados en el SIIPSO. De acuerdo con análisis del subproceso de reportes de avances, donde no se detectaron problemas sustanciales para el flujo de la información, se establece que el subproceso de monitoreo de avances de la MIR tiene un flujo adecuado para verificar el comportamiento en el cumplimiento de las metas planteadas para los indicadores de la MIR.

De acuerdo con el área responsable de este subproceso al interior de la UMR, los procedimientos de este subproceso permiten detectar desviaciones a lo programado en las metas, para establecer medidas correctivas, aún cuando la construcción de la MIR del PDZP, como de otros programas, tiene una orientación a proporcionar información a la SHCP para informar sobre el ejercicio de rendición de cuentas con un enfoque a resultados.

Este subproceso se encuentra normado de forma clara en el Manual de Procedimientos de la DGEMPS la cual es responsable de este subproceso para todos los programas de la SDSH por lo que existe una normativa específica por parte de la UMR para el PDZP. Adicionalmente, el monitoreo de los programas de SEDESOL se complementa con los informes trimestrales y las evaluaciones de desempeño realizadas por la SFP. El conjunto de instrumentos para el monitoreo de los programas asegura una mayor precisión en esta actividad.

Subproceso de Evaluación. En la UMR se percibe una apertura a la cultura de la evaluación, ya que existen evidencias de que este subproceso aporta mejoras al PDZP y los responsables apoyan el desarrollo de las evaluaciones externas como

un mecanismo de retroalimentación efectivo. Este subproceso está regulado en el Manual de Procedimientos de la DGEMPS para todos los programas de la SDSH, y también intervienen la SHCP, la SFP y el CONEVAL a través del Programa Anual de Evaluación, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, donde se establece la obligatoriedad de realizar las evaluaciones a los programas federales.

Las recomendaciones emanadas de las evaluaciones externas son sistematizadas para su seguimiento mediante el mecanismo establecido por CONEVAL, lo que asegura que las dependencias federales incorporen los aspectos susceptibles de mejora bajo un esquema claramente definido. En el caso del PDZP es la DGEMPS quien conduce este subproceso y reporta los avances en la adopción de los aspectos susceptibles de mejora, por lo que este subproceso funciona adecuadamente para cumplir con sus objetivos de mejora.

7.3 Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones más relevantes que se derivan del análisis de los procesos del programa y que se consideran que aportan fortaleza a los procesos y sus actividades, y que contribuyen a incrementar el cumplimiento del propósito del programa. Se presenta la recomendación más relevante para cada proceso con una propuesta para su implementación.

Proceso: TODOS LOS PROCESOS

Recomendación a implementar:

Elaborar un Manual de Procesos y procedimientos orientado hacia el PDZP, que se complemente con Guías de procedimientos específicos para los procesos realizados por las Delegaciones Estatales y las Instancias Ejecutoras.

Análisis de viabilidad de implementación:

Es completamente viable la elaboración de un Manual tomando como modelo el Circuito Operativo de Procesos de CONEVAL y auxiliándose con la información contenida en este informe de evaluación. Este manual se complementa con Guías de Procedimientos específicos para los procesos que se desarrollan por personal de las Delegaciones y de las Instancias Ejecutoras

Principales Responsables:

El titular de la UMR en apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas

Situación actual:

Actualmente se cuenta con los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano, así como el Manual de Calidad de la UMR, los cuales contienen de forma separada la mayoría de los procesos y procedimientos operativos del PDZP. Los Lineamientos de Operación de los PDSH son redactados de manera general para abarcar a todos los programas, lo que implica pérdida de precisión en el desarrollo de los procedimientos, lo cual se subsana con esta recomendación.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se documentarán todos los procesos y procedimientos para facilitar el flujo operativo de los mismos, agilizando la consecución de los resultados anuales

esperados del PDZP y contribuyendo al cumplimento de los objetivos del mismo. También se espera incrementar la eficiencia de los recursos disponibles y la eficacia del PDZP en su conjunto. Además, se avanzaría en la institucionalización de la operación del programa.

Medio de verificación:

Manual de Procesos y Procedimientos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Guías de procedimientos específicos de los procesos en Delegaciones Estatales y de Instancias Ejecutoras

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: TODOS LOS PROCESOS

Recomendación a implementar:

Incrementar el personal operativo para un mejor desempeño de los procesos operativos del PDZP mediante un análisis de cargas de trabajo por áreas en las oficinas centrales y en personal en las Delegaciones Estatales. Los recursos para este incremento deberán ser gestionados por el titular de la UMR mediante el incremento del porcentaje establecido para gastos operativos del PDZP, que actualmente es del 7.02% del presupuesto total asignado al PDZP hasta el 8%, ante las instancias correspondientes justificando este incremento en función de la mejora operativa del PDZP.

Análisis de viabilidad de implementación:

Es viable ya que es factible negociar el incremento al porcentaje de gastos operativos del PDZP considerando que este incremento tendrá un importante impacto en la mejora del desempeño del PDZP y permitirá una mejor atención a los beneficiarios potenciales del mismo, aspecto que debe ser valorado como prioritario por los responsables del PDZP.

Principales Responsables:

El titular de la UMR ante las instancias correspondientes como la SHCP y la Cámara de Diputados.

Situación actual:

Actualmente la insuficiencia de recursos humanos provoca cuellos de botella en la mayoría de los procesos operativos del PDZP. El personal actual tiene cargas excesivas de trabajo y horarios de más de ocho horas efectivas de trabajo en algunas áreas, lo que se contrapone con el marco legal en materia laboral y propicia que se generen condiciones inadecuadas para el trabajo operativo, provocando que en ocasiones se omitan actividades por falta de personal. Esto no es justificable bajo ningún argumento.

Metas y efectos potenciales esperados:

El incremento del personal operativo del PDZP bajo un diagnóstico sobre las cargas de trabajo permitirá generar mejores condiciones laborales para el personal, que desembocará en horarios adecuados de trabajo y en cargas de trabajo que sean factibles de realizar. Un número adecuado de personal operativo asignado a cada uno de los procesos redundará en mayor calidad en el servicio y una mejor atención a los beneficiarios potenciales de los apoyos establecidos dentro del PDZP.

Medio de verificación:

Contratos de personal, monitoreo de indicadores de gestión de los procesos (una vez implementados por los responsables del PDZP para cada proceso).

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: PLANEACIÓN

Subproceso: Programación Presupuestación

Recomendación a implementar:

Definir claramente los plazos para este subproceso y de las actividades que lo integran a fin de dar claridad sobre el tiempo óptimo de ejecución.

Análisis de viabilidad de implementación:

La recomendación es viable ya que se cuenta con la experiencia previa para definir los tiempos de ejecución y establecer un estándar de tiempo que podrá ser monitoreado por medio de un indicador de eficiencia para el subproceso.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional de la UMR

Situación actual:

Actualmente no están definidos plazos para este subproceso por lo que se alarga durante una gran parte del año, lo que impacta en los tiempos disponibles para otros procesos claves como el de Ejecución de Obras.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se incrementará la eficiencia del subproceso al definir plazos para su ejecución, lo que permitirá espacio para la ejecución de los procesos siguientes en el Circuito Operativo de Procesos del PDZP.

Medio de verificación:

Tiempos definidos para este subproceso en el Manual de Procesos y Procedimientos del PDZP

Nivel de priorización:

Medio

Proceso: PLANEACIÓN

Subproceso: Programación-Presupuestación

Recomendación a implementar:

Mejorar la definición de las metas operativas del PDZP:

1. Desarrollando un mecanismo para diferenciar las metas alcanzadas con recursos federales de las totales alcanzadas con concurrencia de recursos.
2. Promover activamente el *Pari passu* como parte del proceso de planeación para reducir progresivamente la incertidumbre sobre los montos en concurrencia incorporando a las Delegaciones Estatales en la planeación apoyando en esta estrategia.
3. Realizando un análisis histórico de los recursos aportados por gobiernos estatales y municipales y estimando las metas a proyectar con estos recursos en conjunto con los recursos federales.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable de implementar ya que se cuenta con las fuentes de información para analizar las aportaciones históricas de gobiernos estatales y municipales para determinar el porcentaje de metas con el que contribuyen al programa anualmente. La promoción activa del *Pari passu* como parte de los procedimientos de planeación es viable ya que la problemática que atiende el PDZP también es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional con el apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

El registro histórico de los avances de metas de algunos indicadores del programa muestra valores superiores al 100% debido a que el establecimiento de metas en el proceso de planeación se lleva a cabo considerando solamente las metas estimadas con los recursos federales del PDZP. Esto propicia que los reportes muestren esta deficiencia en la planeación del PDZP que impacta en la utilidad de la información proporcionada a la SHCP sobre el gasto público de los recursos federales.

Metas y efectos potenciales esperados:

La mejor definición de las metas de los indicadores del programa permitirá a los responsables del PDZP llevar un monitoreo más adecuado sobre el ejercicio de los recursos federales, ya que al separar las metas obtenidas con los recursos federales de los obtenidos con recursos concurrentes se conocerá el avance real de los recursos del programa. Además, será posible un reporte de avance en las metas de la MIR del PDZP a la SHCP y del gasto público ejercido adecuado y congruente. Se contará con mejor información para tomar decisiones con respecto a los gastos asociados a la operación del número real de proyectos.

Medio de verificación:

Documentos de análisis histórico de aportaciones estatales y municipales.

MIR con reportes de avance de metas congruentes con el ejercicio operativo de los recursos federales que se reportan a la SHCP

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: DIFUSIÓN, SOLICITUDES DE APOYO, SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Recomendación a implementar:

Elaborar y publicar en el DOF al inicio del ciclo operativo la Convocatoria de participación del PDZP con base a las Reglas de Operación, con la definición de los tiempos de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo, los tipos de apoyo, los requisitos de elegibilidad, los criterios para la selección de beneficiarios, así como cualquier otra información que se considere relevante para los potenciales beneficiarios.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que se lleva a cabo en una alta proporción de los programas del gobierno federal y aporta elementos para la transparencia de los mismos.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas

Situación actual:

Actualmente el proceso de difusión del PDZP es insuficiente para comunicar a todos los interesados los tipos de apoyos, requisitos de elegibilidad, criterios para la selección de beneficiarios y otro tipo de información relevante sobre el PDZP. Además, no se cuenta con tiempos establecidos para la recepción de solicitudes, lo que provoca problemas en la operación del PDZP al no contar con una organización del tiempo para la correcta ejecución de la totalidad de los procesos operativos.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se incrementará la difusión de la información del PDZP y se mejorará la eficiencia en la ejecución del Circuito Operativo de Procesos del PDZP. Se aportará mayor transparencia sobre los criterios de selección de beneficiarios y se atenderá el derecho a la información de todos los potenciales beneficiarios del PDZP y del público en general.

Medio de verificación:

Convocatoria del PDZP publicada en el DOF al inicio del año.

Manual de procesos del PDZP con las actividades descritas para emitir y publicar la Convocatoria en el DOF.

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: DIFUSIÓN

Recomendación a implementar:

Fortalecer el proceso de difusión mediante el desarrollo de una estrategia que contenga los elementos y materiales impresos y electrónicos suficientes, oportunos y pertinentes para garantizar el acceso a la información detallada del PDZP a todos los interesados, tanto instancias ejecutoras solicitantes como beneficiarios potenciales del PDZP con el fin de que puedan presentar sus solicitudes adecuadamente.

En todo caso, la difusión que se hiciera deberá ser muy explícita en cuanto a los criterios de identificación de la población objetivo y a los de selección de la población a la que se le entrega el apoyo.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que se cuenta con un área específica dentro de la UMR dedicada a esta actividad, así como la Dirección de Comunicación de la SEDESOL

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Programas Sociales con el apoyo de la Dirección de Análisis Territorial y la Unidad de Comunicación Social de la SEDESOL.

Situación actual:

Actualmente el proceso de difusión del PDZP es insuficiente en su alcance y medios utilizados, lo que propicia espacios para la discrecionalidad afectando la transparencia del ejercicio de los recursos públicos del PDZP y desatendiendo el derecho de acceso a la información a todos los interesados.

Metas y efectos potenciales esperados:

Con la implementación de esta recomendación se espera incrementar la comunicación del PDZP para acercar información a los potenciales beneficiarios,

reduciendo el número de solicitudes que no cumplen con los requisitos de elegibilidad por desconocimiento de los solicitantes, con lo que se espera mejorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros

Medio de verificación:

Documento de Plan anual de difusión del PDZP, materiales de difusión en medios impresos y electrónicos y bitácoras de distribución de los mismos entre los interesados.

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: SOLICITUD DE APOYOS

Recomendación a implementar:

Elaborar una Guía para la Solicitud de Apoyos del PDZP que contenga un formato que se anexe a cada solicitud con información básica del o los solicitantes, así como de los procedimientos para registro de las solicitudes recibidas en un sistema informático y la definición de los plazos estimados para revisión, validación normativa y notificación a los solicitantes.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que actualmente se reciben las solicitudes en formato libre y no se detectaron procedimientos estandarizados para su registro al momento de su recepción.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Programas Sociales con el apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

Actualmente la recepción de solicitudes no cuenta con procedimientos estandarizados de registro y se reciben en formato libre. Esto propicia que se pierda la oportunidad de contar con la información de la demanda real de apoyos del PDZP además de que se tienen procedimientos sujetos a la discrecionalidad de los responsables estatales. Los solicitantes no cuentan con certidumbre respecto de los plazos de revisión y notificación del resultado del mismo, aun cuando estos se establecen en las Reglas de Operación no se cumplen en todos los casos.

Metas y efectos potenciales esperados:

Aportar transparencia al proceso de solicitud de apoyos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y contar con información sobre la demanda real a través del registro de todas las solicitudes recibidas en un sistema diseñado para este fin.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la Solicitud de Apoyos del PDZP, Sistema informático de captura de solicitudes recibidas.

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Subproceso: Detección de necesidades de apoyo

Recomendación a implementar:

Elaborar una Guía para el levantamiento de los CUIS para los apoyos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias que contenga los criterios para definir en qué casos y que instancia debe levantarlas, así como los procedimientos y tiempos estimados para su ejecución y las fuentes de financiamiento.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que el PDZP cuenta con la experiencia necesaria para elaborar dicha Guía y con las atribuciones para hacerlo

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional con el apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

No se encontraron evidencias documentales que definan con claridad los criterios y procedimientos requeridos levantar los CUIS para la detección de necesidades en localidades que son parte de la población objetivo del PDZP.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se aportará claridad al subproceso, facilitando a los funcionarios e instancias ejecutoras en los estados el levantamiento de los CUIS y reduciendo los tiempos que actualmente consume este subproceso.

Medio de verificación:

Documento de Guía para el levantamiento de los CUIS

Nivel de priorización:

Medio

Proceso: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Subproceso: Selección de beneficiarios

Recomendación a implementar:

Fortalecer y documentar los criterios para la priorización de proyectos y de selección de beneficiarios mediante una Guía para la Selección de Beneficiarios del PDZP, que contenga dichos criterios y los procedimientos para su ejecución.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable pues se cuenta con la experiencia de ejercicios operativos previos para ajustar los criterios mencionados y elaborar la Guía correspondiente.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas

Situación actual:

El subproceso de selección de beneficiarios no está claramente documentado lo que propicia la discrecionalidad en su ejecución, afectando la transparencia en la definición de los proyectos y beneficiarios apoyados por el PDZP.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se espera que los responsables centrales y estatales cuenten con una Guía que establezca los criterios por medio de los cuales se lleva a cabo la priorización de

proyectos y la selección de los beneficiarios, mejorando la transparencia y eficacia de este subproceso, el cual es clave para el PDZP.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la Selección de Beneficiarios del PDZP

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE APOYOS, ENTREGA DE APOYOS,

Recomendación a implementar:

Desarrollar una Guía para la participación de las instancias ejecutoras en el PDZP.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable pues se cuenta con la experiencia operativa para la elaboración del documento y las atribuciones para hacerlo.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Programas Sociales con apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

La participación de las instancias ejecutoras municipales y de OSC es importante para el desarrollo del PDZP, pero las responsabilidades y los procedimientos que deben realizar están dispersos en varios documentos lo que obstaculiza el flujo de los procesos cuando las instancias ejecutoras no cuentan con la suficiente experiencia previa, considerando sobre todo los cortos períodos de las administraciones municipales.

Metas y efectos potenciales esperados:

La integración en una sola Guía de las responsabilidades y los procedimientos que deben seguir las instancias ejecutoras facilitará su participación en el PDZP y favorecerá el flujo de los procesos, con lo que se espera incrementar la eficacia del PDZP y el cumplimiento de sus objetivos.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la participación de las instancias ejecutoras en el PDZP

Nivel de priorización:

Medio

Proceso: SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS

Recomendación a implementar:

Diseñar y ejecutar un programa anual de seguimiento físico a las obras entregadas y a los beneficiarios, levantando información relevante sobre el estado y utilidad de los apoyos entregados y sobre la satisfacción de los beneficiarios del PDZP. Destinar una parte de los recursos presupuestales del PDZP para realizar dicho seguimiento a una muestra representativa de obras entregadas en el ciclo operativo anterior.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable de implementar ya que se cuenta con los recursos y la experiencia para su desarrollo. Este esquema de seguimiento es aplicado por otros programas federales para recabar información que retroalimenta el diseño y operación de los mismos.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas y en coordinación con la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL.

Situación actual:

En las visitas de campo no se encontraron evidencias de un sistema permanente de seguimiento a las obras entregadas que permita conocer la calidad y utilidad de las mismas en un período posterior a su entrega, así como en nivel de satisfacción de los beneficiarios.

Metas y efectos potenciales esperados:

El programa anual de seguimiento a los apoyos entregados permitirá recabar información valiosa para retroalimentar el diseño y la operación del PDZP, al proporcionar datos sobre el estado físico y operativo de las obras y servicios entregados, así como del nivel de satisfacción de los beneficiarios.

Medio de verificación:

Programa anual de seguimiento a los apoyos entregados por el PDZP

Nivel de priorización:

Alto, medio o bajo

Proceso: CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS

Recomendación a implementar:

Elaborar una Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP, que contenga funciones y responsabilidades de los participantes, así como los procedimientos para la instalación y operación de los CCO, incluyendo la sistematización de las observaciones e irregularidades detectadas en la vigilancia de la ejecución de obras para retroalimentar este proceso. Deberá considerarse en la Guía, el escenario en el que el CCO se desempeña en acciones de la Cruzada contra el Hambre como un caso adicional.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable de implementar ya que se cuenta con los recursos y la experiencia para su desarrollo por el personal normativo y operativo del PDZP y las atribuciones para realizarla.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas y en coordinación con la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL.

Situación actual:

La conformación y operación de los CCO es realizada sin procedimientos documentados y con deficiencias en la capacitación de los integrantes, que lleva a perder oportunidades de aprovechar al máximo este proceso. Además, los resultados de la operación de los CCO no son aprovechados para retroalimentar al PDZP, pues las observaciones e irregularidades detectadas por los CCO en los procesos de ejecución de las obras son comunicados directamente a las empresas constructoras o a las instancias ejecutoras en el mejor de los casos, sin llevar un registro sistemático de los resultados de la vigilancia ciudadana y de la satisfacción de los beneficiarios sobre este proceso.

Metas y efectos potenciales esperados:

La Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP permitirá una mayor claridad en los procedimientos de integración y operación de los CCO, así como obtener información sistematizada de sus observaciones, la que apoyará la toma de decisiones en los ámbitos estatal y nacional para la mejora operativa del PDZP.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP

Nivel de priorización:

Medio

8. Estudios de caso: descripciones en profundidad y análisis

Proceso	Estado de México	Puebla	Chiapas	San Luis Potosí	Chihuahua	Yucatán
Planeación	La Delegación participa en el subproceso de programación presupuestación con mayor definición de las localidades por el conocimiento que tienen del estado.	Se participa en la definición y distribución en el estado de localidades y las metas a apoyar de acuerdo con lo solicitado por la DGAPM. Importantes cuellos de botella en la planeación Metas son cambiadas con frecuencia desde México	El personal contribuye con la programación presupuestación en la definición de localidades y distribución de metas Captan demanda a lo largo del año con organizaciones y municipios Diagnósticos con levantamiento de CUIS	La Delegaciones Estatales realiza una planeación operativa con base en la información histórica, que después ajusta una vez que se reciben los techos presupuestales establecidos por las áreas centrales.	Participan en la definición de localidades y metas de acuerdo con lo solicitado por la DGAPM	Se realiza cierta planeación una vez recibidos los techos presupuestales y metas de las áreas centrales. Se hacen ajustes con base en la información de las CUIS.
Difusión	La difusión se lleva a cabo mediante reuniones de personal de la Delegación con Ayuntamientos al inicio de las administraciones	La difusión se lleva a cabo mediante reuniones de personal de la Delegación con Ayuntamientos al inicio de las administraciones	La difusión se lleva a cabo mediante reuniones de personal de la Delegación con Ayuntamientos al inicio de las administraciones	En el mes de noviembre comienza el proceso de promoción del PDZP, conjuntamente con SEDESORE.	La difusión se lleva a cabo mediante reuniones de personal de la Delegación con Ayuntamientos al inicio de las administraciones.	Realizan procedimientos de invitación a los ayuntamientos para que entreguen sus proyectos y se les asesora en

	.	Personal de campo hace difusión	Difunden el PDZP elaborando lonas, carteles y trípticos	Se exponen las ROP a los presidentes municipales y diputados federales y locales.	En algunos CCA hay difusión del PDZP en medios electrónicos.	la presentación de los mismos.
Solicitud de apoyos	Las solicitudes de apoyo se reciben en la Coordinación de Microrregiones de manera económica.	Las solicitudes de apoyo se reciben en la ventanilla de oficialía de partes durante todo el año 80% de las solicitudes son de ayuntamientos Problemas por tener ventanilla abierta todo el año Se requieren oficinas regionales para municipios alejados de la capital	Recibe solicitudes de apoyo en la Delegación Estatal y en las oficinas regionales de la SEDESOL Ventanilla única de SEDESOL para todos los programas Validación normativa de proyectos puede durar hasta 60 días	Se hace la recepción de los proyectos en las 5 coordinaciones regionales establecidas para ése efecto.	Las solicitudes de apoyo se reciben en la Delegación Estatal o en la Coordinación de Microrregiones (dos edificios)	Los ayuntamientos entregan las solicitudes de apoyo por Oficialía de Partes.
Selección de beneficiarios	Se revisan e ingresan las solicitudes al SIIPSO y se solicitan oficios	Las solicitudes de apoyo se capturan en el SIIPSO previa revisión de	Las solicitudes de apoyo se capturan en el SIIPSO previa revisión de	Los proyectos son evaluados conjuntamente por la SEDESORE y	Las solicitudes de apoyo se capturan en el SIIPSO previa revisión de personal de la	En la CMR se cruza la base de datos de solicitudes con las metas

	de opinión normativa y autorización de recursos. Levantan CUIS con personal de la Delegación pero es insuficiente	personal de la Coordinación de Microrregiones Levantamiento de CUIS con personal de la Delegación En 2012 se levantaron con empresa y la supervisión de una muestra arrojo grandes inconsistencias	personal de la Coordinación de Microrregiones Se contrató una empresa para levantamiento de CUIS pero falló en el tiempo de entrega, el personal de la Delegación realizó el levantamiento con cargo al presupuesto operativo Las CUIS sirven para seleccionar los beneficiarios	la SEDESOL, una vez revisados se da la respuesta positiva o negativa, lo que también depende de la disponibilidad de recursos	Coordinación de Microrregiones Levantamiento de CUIS por la Delegación con el apoyo de los ayuntamientos	enviadas por las áreas centrales. La selección de hace con base en el criterio de tratar de abatir completamente las carencias en las localidades. La detección de necesidades se hace tomando como base la información de INEGI y se complementa con el conocimiento directo de los ayuntamientos.
Producción y distribución de apoyos	Poco tiempo para la ejecución de obras Se rota la personal de supervisión para evitar corrupción	Personal insuficiente para realizar la supervisión	Hay problemas de insuficiencia de personal para la supervisión de obras Supervisión de gabinete y de campo	Una vez autorizados los proyectos se emite un escrito respaldado por el oficio federal, donde se les notifica a las IE que deben iniciar el proceso de licitación y se les autoriza	Todos los proyectos son con instancia ejecutora municipal	La Delegaciones Estatales es la única instancia ejecutora.

				hasta un 30% de recursos o hasta un 50% si se trata de administración directa.		
Entrega de apoyos	La entrega recepción de las obras se hace con apoyo de los ayuntamientos	La Delegación supervisa la entrega de los apoyos	La entrega recepción se hace con apoyo de los ayuntamientos y supervisión de la Delegación	La entrega de las obras se le hace a las localidades a través de los Comités de Contraloría Social.	Las actas las firman los beneficiarios y los municipios	Se entregan las obras a los Comités de Contraloría
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	No se encontraron evidencias de este proceso	No se encontraron evidencias de este proceso	No se encontraron evidencias de este proceso	Las coordinaciones regionales realizan supervisiones en las distintas etapas de avance de las obras.	No se encontraron evidencias de este proceso	No está normado un formato de avances de obra, sólo se requiere que los supervisores de obra llevan una bitácora electrónica.
Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	La Delegación Estatal integra los CCO Los CCO operan adecuadamente	La Delegación Estatal integra los CCO Los CCO operan adecuadamente	Los ayuntamientos integran los CCO Se detectaron CCO que no estaban	Se realiza a través de los Comités Comunitarios de Obra.	Los ayuntamiento integran los CCO Se detectaron proyectos donde no operaron los CCO	Se realiza a través de los Comités Comunitarios de Obra.

			operando bien			
Monitoreo y Evaluación	Participan en los procesos de evaluación de manera esporádica	Buena disposición del personal de Delegaciones para apoyar los procesos de evaluación	Buena disposición del personal de Delegaciones para apoyar los procesos de evaluación	Buena disposición del personal de Delegaciones para apoyar los procesos de evaluación	Participan en los procesos de evaluación de manera esporádica	Participan en los procesos de evaluación de manera esporádica

9. Bitácoras de trabajo y Bases de datos

9.1 Bitácora de campo

Tema	Estado de México	Puebla	Chiapas	San Luis Potosí	Chihuahua	Yucatán
¿Se pudieron concretar las citas previstas?	Se concretaron la mayoría de las citas previstas, a excepción del Delegado que no fue posible entrevistarlo por motivos de su agenda. Tampoco se concretaron entrevistas a todos los funcionarios agendados en un ayuntamiento visitado	Se concretaron la mayoría de las citas previstas. En el caso de beneficiarios se buscaron en las localidades sin previa cita.	Se concretaron la mayoría de las citas previstas. En el caso de beneficiarios se buscaron en las localidades sin previa cita.	Se concretaron la mayoría de las citas previstas. En el caso de beneficiarios se buscaron en las localidades sin previa cita.	Se concretaron la mayoría de las citas previstas. En el caso de beneficiarios se buscaron en las localidades sin previa cita y en algunas localidades no fue posible localizar el número de beneficiarios planteado.	Se concretaron la mayoría de las citas previstas. En el caso de beneficiarios se buscaron en las localidades sin previa cita y en algunas localidades no fue posible localizar el número de beneficiarios planteado.
¿Llegaron los actores programados? ¿Más o menos de los programados? ¿Esto implicó	En el caso de funcionarios en Delegaciones y ayuntamientos si llegaron. Para el caso de beneficiarios se entrevistaron en las localidades dadas las	En el caso de funcionarios en Delegaciones y ayuntamientos si llegaron. Para el caso de beneficiarios se entrevistaron en las localidades dadas las	En el caso de funcionarios en Delegaciones y ayuntamientos si llegaron. Para el caso de beneficiarios se entrevistaron en las localidades dadas las	En el caso de funcionarios en Delegaciones y ayuntamientos si llegaron. Para el caso de beneficiarios se entrevistaron en las localidades dadas las	En el caso de funcionarios de las Delegaciones y de los ayuntamientos si llegaron. Para el caso de beneficiarios se entrevistaron en	En el caso de funcionarios en Delegaciones y ayuntamientos si llegaron. Para el caso de beneficiarios se entrevistaron en las localidades dadas las

alguna dificultad?	dificultades de establecer previa cita con ellos, lo que implicó un menor número de entrevistas a las estimadas.	dificultades de establecer previa cita con ellos, lo que implicó un menor número de entrevistas a las estimadas	dificultades de establecer previa cita con ellos, lo que implicó un menor número de entrevistas a las estimadas	dificultades de establecer previa cita con ellos, lo que implicó un menor número de entrevistas a las estimadas	las localidades dadas las dificultades de establecer previa cita con ellos, lo que implicó un menor número de entrevistas a las estimadas	dificultades de establecer previa cita con ellos, lo que implicó un menor número de entrevistas a las estimadas
¿Los espacios en que se programaron las reuniones fueron adecuados? ¿Permitieron el correcto levantamiento de la información?	La mayoría de los espacios fueron adecuados, a excepción de los beneficiarios que en su totalidad fueron entrevistados en sus viviendas ubicadas en localidades, algunas de difícil acceso	La mayoría de los espacios fueron adecuados, a excepción de los beneficiarios que en su totalidad fueron entrevistados en sus viviendas ubicadas en localidades, algunas de difícil acceso.	La mayoría de los espacios fueron adecuados, a excepción de los beneficiarios que en su totalidad fueron entrevistados en sus viviendas ubicadas en localidades, algunas de difícil acceso.	La mayoría de los espacios fueron adecuados, a excepción de los beneficiarios que en su totalidad fueron entrevistados en sus viviendas ubicadas en localidades, algunas de difícil acceso.	La mayoría de los espacios fueron adecuados, a excepción de los beneficiarios que en su totalidad fueron entrevistados en sus viviendas ubicadas en localidades, algunas de difícil acceso	La mayoría de los espacios fueron adecuados, a excepción de los beneficiarios que en su totalidad fueron entrevistados en sus viviendas ubicadas en localidades, algunas de difícil acceso.

Tema	Estado de México	Puebla	Chiapas	San Luis Potosí	Chihuahua	Yucatán
¿Se respetaron los tiempos previstos para las entrevistas?	Se respetaron los tiempos de la mayoría de las entrevistas, solo en el caso de un ayuntamiento visitado no se concretaron las entrevistas a funcionarios	Se respetaron los tiempos de la mayoría de las entrevistas.	Se respetaron los tiempos de la mayoría de las entrevistas. Solo en una localidad las autoridades indígenas prolongaron los tiempos para la entrevista, lo cual no represento mayor problema.	Se respetaron los tiempos de la mayoría de las entrevistas.	Se respetaron los tiempos de la mayoría de las entrevistas.	Se respetaron los tiempos de la mayoría de las entrevistas
¿Los cuestionarios pudieron aplicarse correctamente? ¿Hubo que hacer ajustes?	En todos los casos se aplicaron correctamente. No requirieron ajustes.	En todos los casos se aplicaron correctamente. No requirieron ajustes.	En todos los casos se aplicaron correctamente. No requirieron ajustes.	En todos los casos se aplicaron correctamente. No requirieron ajustes.	En todos los casos se aplicaron correctamente. No requirieron ajustes.	En todos los casos se aplicaron correctamente. No requirieron ajustes.
Comentarios adicionales					En el caso de la vista a una obra de dotación de agua, no fue posible entrevistar beneficiarios	

					debido a que el vehículo en que se trasladaba al investigador sufrió un percance que ocasionó pérdida de tiempo y por motivos de seguridad se decidió regresar a la ciudad más cercana.	

9.2 Bases de datos

Para facilitar la lectura del documento, las bases de datos derivadas del levantamiento en campo y la encuesta en línea se incluyen como anexo electrónico en el CD que forma parte integral del informe.

10. Instrumentos de recolección de información diseñados por la institución evaluadora

A continuación se presentan las guías de entrevista para funcionarios federales operadores del PDZP en oficinas centrales y del nivel estatal, así como de personal de las instancias ejecutoras estatales y/o municipales, y de los individuos o grupos de personas beneficiadas. Los cuestionarios implementados mediante encuesta en línea se incluyen como Anexo electrónico.

10.1 Guías de entrevista en oficinas centrales

10.1.1 Guía de entrevista a Jefatura de Unidad de Microrregiones

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos

procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.2 Guía de entrevista a Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos

procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.3 Guía de entrevista a Dirección de Operación Territorial

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado*

por el entrevistado)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.4 Guía de entrevista a Dirección de Planeación

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado*

por el entrevistado)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.5 Guía de entrevista a Direcciones Centro-Sur y Zona Norte

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).

8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.6 Guía de entrevista a Dirección de Orientación Territorial

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.7 Guía de entrevista a Dirección de Coordinación de la Estrategia de Microrregiones

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.8 Guía de entrevista a Dirección General Adjunta de Coordinación Interinstitucional

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos

procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.9 Guía de entrevista a Dirección de Centros Comunitarios de Aprendizaje y Subdirección de Centros Comunitarios de Aprendizaje

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.10 Guía de entrevista a Dirección General Adjunta de Programas Sociales

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	
Preguntas de la guía de entrevista	
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.	
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?	
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa	

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.11 Guía de entrevista a Dirección de Información de Programas Sociales y Subdirección de Imagen y Proyectos Especiales

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	
Preguntas de la guía de entrevista	
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.	
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?	
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa	

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.12 Guía de entrevista a Dirección de Programas Sociales Zona Norte y Subdirección de Programas Sociales Zona Norte

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.13 Guía de entrevista a Dirección de Análisis Territorial

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).

8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.14 Guía de entrevista a Dirección de Programas Sociales Zona Sur

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.15 Guía de entrevista a Dirección General de Seguimiento

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	

Preguntas de la guía de entrevista
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).

8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.1.16 Guía de entrevista a Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	
Preguntas de la guía de entrevista	
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.	
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?	
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa	

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.2. Guías de entrevistas en Delegaciones Estatales

10.2.1 Guía de entrevistas a Delegados Estatales

Datos del Entrevistado	
Lugar	
Nombre	
Cargo	
Tipo de entrevista	
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Antigüedad en el cargo	
Antigüedad en el programa	
Correo electrónico	
Teléfono	
Preguntas de la guía de entrevista	
1. Por favor, describa en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.	
2. De la siguiente lista de procesos (*mostrar la lista*), ¿cuáles son los en que participa y cuál es la naturaleza de su participación en cada proceso?	
3. ¿Cómo se realizan los procesos en los que usted participa y quiénes son los responsables de llevarlos a cabo? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en estos procesos y a quién se le entregan? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
4. ¿Con qué otras áreas o direcciones de la Secretaría se relaciona usted para la realización de estos procesos? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
5. ¿Su área tiene contacto directo con el personal operativo del programa en los Estados? ¿En qué momentos o procesos? Describa en qué consiste. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
6. ¿Con qué instancias externas se vincula su área para la realización de estos procesos y cómo se da esta vinculación? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)	
7. ¿Considera usted que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa	

es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente. (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*).
8. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos del programa?
9. ¿Qué sistemas de información utiliza? ¿Para qué procesos? ¿Qué opina sobre su funcionamiento? ¿Emite algún tipo de informe de sus actividades? ¿A quién se dirige? ¿Qué elementos contiene?
10. ¿Considera usted que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos?
11. ¿Qué opina usted acerca de las herramientas utilizadas para medir el logro de objetivos del programa? ¿Cómo evalúa el logro del fin y de los objetivos del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como buenas prácticas en la operación del programa? ¿De dónde surgen y a iniciativa de quién surgen estas buenas prácticas? ¿En dónde se ven reflejadas y cuáles han sido sus impactos en términos generales? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)
13. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué? (*Desglosar con cada proceso mencionado por el entrevistado*)

10.2.2 Guía de entrevistas a personal operativo del programa en la Delegación Estatal

Datos de la Entrevista	
Lugar	
Cargo	
Tipo de entrevista	Individual o Grupo focal
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Nombre de los Entrevistados	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Antigüedad en el Programa	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Datos de contacto	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Preguntas de la guía de entrevista	
1. Por favor, describan en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles	

son sus funciones.
2. ¿Cómo se realiza el proceso de recepción de solicitudes? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en el proceso de recepción de solicitudes y a quién se le entregan?
3. ¿Con qué actores o área se relacionan ustedes para realizar el proceso de recepción de solicitudes?
4. ¿Su área tiene contacto directo con el personal del programa en oficinas centrales? Describa en qué consiste.
5. ¿Con qué instancias externas al programa se vincula para la recepción de solicitudes y cómo se da esta vinculación?
6. ¿Consideran ustedes que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente.
7. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos de la recepción de solicitudes?
8. ¿Qué sistemas de información utilizan? ¿Para qué? ¿Qué opinan ustedes sobre su funcionamiento?
9. ¿Consideran ustedes que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos para la recepción de solicitudes?
10. ¿Cuáles identifican ustedes como aspectos críticos del proceso de recepción de solicitudes y de entrega de apoyos?
11. ¿Cuáles identifican ustedes como buenas prácticas dentro del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué?

10.2.3 Guía de entrevistas a personal operativo del programa en el Gobierno Estatal

Datos de la Entrevista	
Lugar	
Cargo	
Tipo de entrevista	Individual o Grupo focal
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Nombre de los Entrevistados	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Antigüedad en el Programa	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Datos de contacto	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Preguntas de la guía de entrevista	

1. Por favor, describan en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. ¿Cómo se realiza el proceso de recepción de solicitudes? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en el proceso de recepción de solicitudes y a quién se le entregan?
3. ¿Con qué actores o área se relacionan ustedes para realizar el proceso de recepción de solicitudes?
4. ¿Su área tiene contacto directo con el personal del programa en oficinas centrales? Describa en qué consiste.
5. ¿Con qué instancias externas al programa se vincula para la recepción de solicitudes y cómo se da esta vinculación?
6. ¿Consideran ustedes que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente.
7. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos de la recepción de solicitudes?
8. ¿Qué sistemas de información utilizan? ¿Para qué? ¿Qué opinan ustedes sobre su funcionamiento?
9. ¿Consideran ustedes que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos para la recepción de solicitudes?
10. ¿Cuáles identifican ustedes como aspectos críticos del proceso de recepción de solicitudes y de entrega de apoyos?
11. ¿Cuáles identifican ustedes como buenas prácticas dentro del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué?

10.2.4 Guía de entrevistas a personal operativo del programa en el Gobierno Municipal

Datos de la Entrevista	
Lugar	
Cargo	
Tipo de entrevista	Individual o Grupo focal
Temas/procesos de la evaluación relacionados	
Nombre de los Entrevistados	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Antigüedad en el Programa	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Datos de contacto	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Preguntas de la guía de entrevista	

1. Por favor, describan en términos generales en qué consiste su cargo y cuáles son sus funciones.
2. ¿Cómo se realiza el proceso de recepción de solicitudes? ¿Qué insumos se requieren? ¿Qué productos se generan en el proceso de recepción de solicitudes y a quién se le entregan?
3. ¿Con qué actores o área se relacionan ustedes para realizar el proceso de recepción de solicitudes?
4. ¿Su área tiene contacto directo con el personal del programa en oficinas centrales? Describa en qué consiste.
5. ¿Con qué instancias externas al programa se vincula para la recepción de solicitudes y cómo se da esta vinculación?
6. ¿Consideran ustedes que el diseño de los procesos (la normatividad) del programa es coherente con las necesidades reales de la operación? Explique brevemente.
7. ¿Se realizan acciones adicionales o distintas a las previstas en la normatividad para cumplir con los objetivos de la recepción de solicitudes?
8. ¿Qué sistemas de información utilizan? ¿Para qué? ¿Qué opinan ustedes sobre su funcionamiento?
9. ¿Consideran ustedes que los recursos disponibles para ejecutar los procesos a su cargo son suficientes, adecuados y oportunos para la recepción de solicitudes?
10. ¿Cuáles identifican ustedes como aspectos críticos del proceso de recepción de solicitudes y de entrega de apoyos?
11. ¿Cuáles identifican ustedes como buenas prácticas dentro del programa?
12. ¿Cuáles identifica usted como áreas de oportunidad en la operación para mejorar los resultados del programa? ¿En dónde identifica estos espacios y por qué?

10.2.5 Guía de entrevista a Individuos o Grupos de Beneficiarios

Datos de las Entrevistadas	
Estado	
Tipo de actor	
Tipo de entrevista	Individual o Grupo focal
Temas/procesos de la evaluación relacionados	Formulación del proyecto, solicitud de apoyos, entrega de apoyos, seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, supervisión de proyectos, satisfacción del usuario.
Nombre	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Antigüedad en el Grupo	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Tiempo de residencia en la localidad	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Datos de contacto	
Participante 1	
Participante 2	
Participante 3	
Participante 4	
Participante 5	
Preguntas de la guía de entrevista	
1. ¿Cómo se enteró de la existencia del programa? ¿Le indicaron de qué	

dependencia provienen los apoyos del PDZP? ¿Sabe usted como fue seleccionado para recibir el apoyo del PDZP?
2. Por favor, explique si usted u otros hicieron solicitud para recibir apoyos del PDZP. ¿Dónde y con quién hizo esta solicitud? ¿Qué información o documentación le pidieron proporcionar? ¿Le fue requerida información por medio de una encuesta realizada en su vivienda? ¿Qué opina del procedimiento y la actitud del personal a cargo de la encuesta?
3. ¿De qué tipo es el apoyo recibido? ¿Qué opina de la atención recibida por parte de la instancia que solicitó y ejecutó el proyecto? ¿Sabe usted si el proyecto fue supervisado en algún momento de su ejecución? ¿Que dependencia atendió la supervisión el proyecto?
4. ¿Cómo fue el proceso para la entrega de los apoyos que recibió del PDZP? ¿Fue oportuna y satisfactoria la entrega de los apoyos? ¿El apoyo recibido corresponde a las necesidades que tiene en su localidad?
5. ¿Sabe usted si se integró un Comité en la localidad para vigilar la calidad de las obras realizadas en el Proyecto? ¿Participó usted en algún Comité de este tipo? ¿Les informaron de manera clara y comprensible a los miembros del Comité de las funciones a desempeñar?
6. ¿Qué tan satisfecha se encuentra con el servicio/trato que recibe por parte de las instancias que ejecutaron y/o supervisaron los apoyos recibidos por el PDZP? ¿A usted el personal a cargo de la ejecución del proyecto le preguntó acerca de su nivel de satisfacción?
7. ¿Qué tipo de información recibió por parte del personal que ejecuto el proyecto respecto a la operación de los proyectos apoyados? ¿Cómo le transmiten esta información? ¿Qué tan útil es esta información?
8. ¿Ha tenido beneficios derivados de la ejecución del apoyo recibido? ¿El apoyo recibido ha generado gastos adicionales que no se contemplaron para su aprovechamiento?
9. ¿Qué tan adecuados o inadecuados le parecen las orientaciones que recibió para utilizar y preservar el apoyo recibido por el PDZP (insuficientes, apropiados, excesivos…)?
10. ¿Cuáles son los aspectos de la solicitud y/o entrega de apoyos con los que está más satisfecho?
11. ¿Cuáles son los aspectos de la solicitud y/o entrega de apoyos que se podrían mejorar y cómo?

Anexo I. Propuesta de modificación a la normatividad

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
RO Recepción de solicitudes	No dice.	Infraestructura Social y de Servicios: opera en atención a la demanda, actualmente únicamente se registran las solicitudes que son aceptadas una vez aprobada la revisión inicial, con ello se pierde información muy útil para la toma de decisiones	Se deberá instrumentar un registro de todas las solicitudes de apoyo que ingresan a las Delegaciones Estatales para su valoración y eventual aprobación.	Contar con una base de datos que refleje la totalidad de la demanda efectiva del PDZP.	
RO Recepción de solicitudes	No dice.	Servicios de mejoramiento de la vivienda: opera mediante detección de necesidades por parte del PDZP. No se observaron procedimientos y criterios claros para	La UMR deberá desarrollar un procedimiento sistemático para la aplicación de los instrumentos de detección de necesidades en las localidades.	Contar con un mecanismo para detección de necesidades más transparente.	

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
		definir la población a la cual aplicar los instrumentos de medición como las CUIS, y por tanto estos no funcionan como un instrumentos para definir la elegibilidad			
RO Selección de solicitudes	4.2 Proceso de operación El mecanismo de selección de los proyectos, obras o acciones a ser apoyados con el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias se representa gráficamente en Flujograma del Anexo 10.	No se priorizan las solicitudes que involucran otras acciones que impactan en los indicadores de la Cruzada Nacional contra el Hambre y no se propicia un enfoque territorial en la selección de los proyectos.	El mecanismo de selección de solicitudes deberá detectar y priorizar aquellas que involucran otras acciones necesarias para impactar en los indicadores de la Cruzada Nacional contra el Hambre y que se constituyan como proyectos integrales de desarrollo	Que los proyectos apoyados por el PDZP tengan la característica de ser proyectos integrales de desarrollo para apoyar el enfoque territorial de la aplicación de los recursos públicos.	
RO Selección de solicitudes	3.4 Criterios de selección El PDZP dará prioridad a las obras y acciones que:	Se necesita una mayor precisión en cuanto a los criterios de selección de los beneficiarios.	La UMR deberá desarrollar un procedimiento sistemático para garantizar que la	Contar con un mecanismo para selección de beneficiarios más transparente.	

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
	Incluyan participación financiera de estados y municipios.	No se describe completamente el mecanismo de selección o asignación en el texto de las RO y el diagrama de flujo del Anexo 10 tampoco lo hace.	selección de beneficiarios o localidades objetivo se realice con criterios precisos, definibles, mensurables y objetivos de acuerdo con en el artículo 77 fracc. 2 inciso b de la LFPRH. El anexo 10 deberá describir completamente el mecanismo.		
RO Selección de solicitudes	No dice.	No se establecen criterios de priorización que favorezcan proyectos con visión integral o que puedan realizarse por etapas. Se tiene únicamente el horizonte de un año operativo.	La UMR deberá establecer criterios para priorizar proyectos con una visión integral	Se favorecían proyectos susceptibles de ser apoyados por etapas, en distintos ejercicios fiscales, con lo que se lograrían impactos de mayor envergadura.	
RO Apertura de ventanillas	No dice	No hay tiempos acotados de apertura y cierre de ventanillas	Definir tiempos de apertura y cierre de ventanillas de	Acotar tiempos en otros procesos y dar más margen para la	

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
		lo que provoca que la recepción de solicitudes de apoyo se realice todo el año y da menor margen para la ejecución de los proyectos. Además no se contabiliza claramente el tiempo en el cual los beneficiarios potenciales reciben la respuesta a sus solicitudes de apoyo.	acuerdo con la ley de Presupuesto que establece que se debe “definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad….”	ejecución de los proyectos.	
RO Seguimiento a obra de años anteriores	No dice.	No se da seguimiento a la obra de años anteriores con lo cual no es posible rastrear el destino de los recursos públicos ni valorar el cumplimiento de corresponsabilidades.	El PDZP deberá instrumentar acciones de seguimiento de los proyectos de años anteriores destinando para ese efecto un porcentaje de los recursos del año fiscal en curso.	Permitiría rastrear el destino de los recursos públicos, además permitiría valorar el cumplimiento de la "corresponsabilidad" de los beneficiarios	
RO Tipos de apoyo	3.5.1 Tipos de apoyo El PDZP apoyará obras y acciones en	No se describe la mecánica operativa de cada una de las modalidades de	Especificar la mecánica operativa y criterios de selección para cada	Contar con una mecánica operativa de criterios de selección para	

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
	los principales rubros que a continuación se enumeran: a) Infraestructura Social y de Servicios b) Mejoramiento de la Vivienda	apoyo.	uno de ellos, separando infraestructura social y servicios del mejoramiento de la vivienda. Asimismo, dentro del primero, es necesario especificar más la mecánica operativa de los CCA y precisar los compromisos y obligaciones que adquiere el municipio en materia de operación y mantenimiento de los mismos.	selección de beneficiarios más transparente en cada una de las modalidades de apoyo y sus principales rubros.	
RO Instancias ejecutoras	3.7.1 Instancias ejecutoras En su caso, se suscribirán los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o	No se menciona si se hará seguimiento más allá del año fiscal corriente ni se explica qué mecanismos se instrumentarán para hacer exigible su	Es necesario que haga explícito que se trata de un seguimiento más allá del año fiscal y que de manera consistente se precise en los	Permitiría rastrear el destino de los recursos públicos, además permitiría valorar el cumplimiento de la "corresponsabilidad" de los beneficiarios	

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
	concertación correspondientes, donde deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad de este PDZP y asegurar el establecimiento de mecanismos de información sobre los recursos y las erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones.	cumplimiento.	acuerdos y convenios a que se refriere ese apartado. Asimismo se requieren mecanismos para hacer exigible su cumplimento.		
Reglas de operación	“Para la integración de los padrones se recolectará al menos la información de los cuestionarios y formatos respectivos que se encuentran en los anexos 7, 8 y 9.”	Para el caso del Anexo 9 no se especifica quien debe levantar dicha información.	“Para la integración de los padrones se recolectará al menos la información de los cuestionarios y formatos respectivos que se encuentran en los anexos 7 y 8 por la	Se establecerá la instancia responsable de levantar la información del Anexo 9, asegurando que se tenga disponible en todos los casos.	No se detectan restricciones.

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
			instancia que levante los CUIS y en el caso del Anexo 9 deberá ser levantado por personal de la Delegación o por la instancia que así lo determine la Delegación.		
Manual de procesos y procedimientos del programa Guía de procedimientos específicos de los procesos de Delegaciones Estatales y de las Instancias ejecutoras		La falta de normatividad para todos los procesos operativos del PDZP genera que algunos de ellos se realicen bajo distintos criterios de aplicación y con discrecionalidad lo que afecta la transparencia de la operación del PDZP.	Elaborar un Manual de procesos y procedimientos orientados hacia el programa, que se complemente con guías de procedimiento específicos para los proceso realizados por las delegaciones estatales y las instancias ejecutoras	Mejora de la normativa de los procesos operativos del PDZP propiciando la homologación de los criterios de aplicación de proceso y procedimientos bajo estándares homologados. Esto mejorará la transparencia y calidad de los procesos y la eficiencia de los recursos humanos y materiales.	Falta de coordinación entre los responsables normativos y operativos del PDZP en oficinas centrales y en las Delegaciones Estatales
Manual de procesos	No están	Esto ocasiona que	Definir claramente	La definición de los	No contar con los

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
y procedimientos del programa	establecidos los tiempos de ejecución del subproceso de programación presupuestación	pueda extenderse más allá del inicio del ciclo operativo propiciando problemas al resto de los procesos posteriores al limitar el tiempo disponible para su ejecución.	los plazos para el subprocesos de programación presupuestal y de las actividades que lo integran a fin de dar claridad sobre el tiempo óptimo de ejecución.	tiempos para la programación presupuestación permitirá organizar adecuadamente el tiempo del resto de los procesos a fin de que sean ejecutados en plazos adecuados de tiempo, particularmente el de ejecución de las obras.	insumos para la programación presupuestación en forma oportuna para establecer los plazos de su ejecución.
Manual de procesos y procedimientos del programa	Actualmente no se cuenta con tiempos definidos para la recepción de solicitudes de apoyo para el PDZP lo que permite recibir solicitudes en cualquier momento del año.	Esto genera que se presente un esquema de operación desorganizado que propicia que en algunas partes del año los tiempos para ejecución de obras sean muy limitados lo que compromete la calidad de los apoyos entregados.	Elaborar y publicar en el DOF al inicio del ciclo operativo la Convocatoria de participación para el PDZP con base a lo establecido en las RO respecto de los tiempos de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo, los tipos de	Mejor organización de los tiempos de ejecución de los procesos operativos del PDZP, lo que redundará en tiempos adecuados de ejecución para los mismos y en aseguramiento de la calidad de ejecución de las obras.	Falta de difusión de los tiempos de recepción de solicitudes de apoyo que propicie la desinformación de los solicitantes.

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
			apoyos, los requisitos de elegibilidad, los criterios para la selección de beneficiarios, así como cualquier otra información que se considere relevante para los potenciales beneficiarios.		
Plan anual de Difusión del PDZP	No se detectó que exista un plan especifico de difusión para el PDZP	Existen acciones de difusión que son de baja efectividad para comunicar los criterios y requisitos de elegibilidad, tipos de apoyo y requisitos y documentación requerida para la solicitud de los apoyos del PDZP	Fortalecer el proceso de difusión mediante el desarrollo de una estrategia que contenga los elementos y materiales impresos y electrónicos suficientes, oportunos y pertinentes para garantizar el acceso a la información del	Este plan mejorará la capacidad de comunicación de los tipos de apoyo y los mecanismos para acceder a los apoyos en la población objetivo y en las instancias ejecutoras.	Restricciones financieras para el desarrollo de este plan en las entidades federativas.

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
			programa a todos los interesados, tanto de las instancias ejecutoras solicitantes como beneficiarios potenciales del PDZP.		
Guía para la solicitud de apoyos del programa y del sistema informático de captura de las solicitudes recibidas Reglas de Operación del PDZP	No existe un procedimiento normado para la recepción de las solicitudes de apoyo para el PDZP	Los solicitantes cuentan con información limitada a lo establecido en las RO para elaborar sus solicitudes de apoyo. Los responsables operativos en las Delegaciones Estatales no cuentan con procedimientos normados y detallados para la recepción, registro y validación de las solicitudes de apoyo recibidas. Se pierde oportunidad de captar	Elaborar una Guía para la solicitud de apoyos del PDZP que contenga un formato que se anexe con información básica del o las solicitantes, así como los procedimientos para registro de las solicitudes recibidas en un sistema informático y la definición de los plazos estimados para revisión,	Homologar las actividades para la recepción de solicitudes de apoyo y del registro de las mismas con la información de las características del solicitante permitirá conocer la demanda real de apoyos del PDZP y las características de los solicitantes. Se incrementará la transparencia de este proceso operativo.	Adaptar el SIIPSO para el pre registro de las solicitudes y de los campos para incorporar los datos del solicitante.

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
		la demanda real de apoyos del PDZP, así como las características de los solicitantes por falta de un formato de solicitud de apoyos.	validación normativa y notificación a los solicitantes. Inclusión del formato de solicitud de apoyos como anexo en las RO y su obligatoriedad en el numeral 4.2		
Guía para el levantamiento de los CUIS	No existen procedimientos normados para el levantamiento de los CUIS	No se tiene claridad sobre los criterios para el levantamiento de los CUIS, de quien debe levantarlos y bajo que situaciones deberá ejecutarse esta actividad. Tampoco está claramente definidas las fuentes de financiamiento para realizarla. Esto provoca un cuello de botella que genera tiempos largos para la definición de los beneficiarios en las	Elaboración de una guía para el levantamiento de los CUIS para el apoyo del PDZP que contenga los criterios para definir en qué casos y que instancias debe levantarse, así como los procedimientos y tiempos estimados para su ejecución y las fuentes de financiamiento	Se establecerán criterios y procedimientos homologados para el levantamiento de los CUIS y la definición de los beneficiarios de los apoyos en las localidades seleccionadas, así como las fuentes de financiamiento para llevar a cabo esta actividad.	No se detectan restricciones.

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
		localidades donde no se han levantado los CUIS por falta de recursos.			
Guía para la selección de beneficiarios del PDZP	Actualmente no está normado adecuadamente el proceso de selección de beneficiarios de los apoyos del PDZP.	La falta de procedimientos normados para la selección de beneficiarios de los apoyos del PDZP propicia ámbitos de discrecionalidad en su ejecución lo que impacta de manera negativa en la transparencia en la definición de los proyectos y los beneficiarios apoyados por el PDZP	Fortalecer y documentar los criterios para la priorización de proyectos y de selección de beneficiarios mediante una guía para la selección de beneficiarios del programa, que contenga dichos criterios y los procedimientos para su ejecución	Mayor transparencia en los criterios para la priorización de los proyectos a apoyar y de la selección de beneficiarios en localidades detectadas con necesidades de apoyo. Procedimientos homologados en las Delegaciones Estatales que reducirán la discrecionalidad en su ejecución	No se detectan restricciones.
Guía para la participación de las instancias ejecutoras en el programa	Actualmente no existe normativa respecto de la participación de las instancias ejecutoras del PDZP	Las instancias ejecutoras no cuentan con información precisa sobre las actividades y procedimientos para la ejecución de las obras y la	Desarrollo de una guía para la participación de las instancias ejecutoras en el programa	Homologar los procedimientos y actividades que deberán desarrollar las instancias ejecutoras, facilitando su participación en el PDZP y mejorando la	No se detectan restricciones.

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
		integración del expediente de cierre de obra, lo que propicia que se realicen de diferentes maneras.		calidad de la información que se genera en estas instancias ejecutoras.	
Reglas de Operación del PDZP Programa anual de Seguimiento de apoyos del PDZP Lineamientos de los PSDSH	De acuerdo con la normativa del PDZP, se utiliza el término de seguimiento para acciones que son de supervisión. La supervisión se realiza al momento de la ejecución de las obras, mientras que el seguimiento es una actividad que se realiza en un tiempo posterior a la entrega de las obras, para conocer el estado físico de las mismas y de la opinión de los beneficiarios respecto a su utilidad y	Se realizan acciones de supervisión de las obras que permiten verificar el ejercicio correcto de los recursos de acuerdo a lo establecido en los contratos de obra. Pero no se realizan acciones de seguimiento en un lapso posterior a la entrega de las obras, lapsos que pueden ser de seis meses o un año posterior a la entrega. Esto no permite conocer la permanencia de los apoyos entregados, su funcionalidad y la satisfacción de los beneficiarios. Esta	Diseñar y ejecutar un programa anual de seguimiento físico a las obras entregadas y a los beneficiarios, levantando información relevante sobre el estado y utilidad de los apoyos entregados y sobre la satisfacción de los beneficiarios del programa. Destinar una parte de los recursos presupuestales de programa para realizar dicho seguimiento a una muestra representativa de	Se contará con información respecto a la permanencia y utilidad de los apoyos entregados a fin de verificar si se cumplen los objetivos del PDZP en términos de mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios, así como del grado de satisfacción de los mismos para retroalimentar el diseño y planeación de los apoyos del PDZP.	Restricciones presupuestales para ejecutar las visitas de seguimiento a los apoyos entregados en el ciclo operativo anterior.

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
	pertinencia.	información es valiosa para retroalimentar los procesos operativos del PDZP.	obras entregadas en el ciclo operativo anterior. Incluir en el numeral 7.1 de las RO que el seguimiento será a los apoyos entregados en el ciclo operativo anterior y que los apoyos entregados en el ciclo operativo actual podrán ser sujetos a visitas de seguimiento para verificar el estado de los apoyos y la utilidad para los beneficiarios.		
Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obras (CCO) en el PDZP	No existe normativa específica que oriente la participación de los CCO en el PDZP	Se generan diferentes esquemas de participación de los CCO en lo que respecta a su integración, instalación, funciones y responsabilidades.	Elaborar una Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obras en el PDZP, que contenga funciones y responsabilidades de los participantes, así como los	Se clarificará el mecanismo de participación de los CCO en el PDZP en las actividades de vigilancia de la ejecución de las obras y el aseguramiento de su calidad por parte de	No se detectan restricciones.

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
			procedimientos para la instalación y operación de los CCO, incluyendo la notificación de observaciones e irregularidades detectadas en la vigilancia de la ejecución de obras, así como el papel de los CCO en las acciones de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.	los beneficiarios. Además, se podrá contar con la información de los resultados de la vigilancia por parte de los CCO a fin de mejorar sus procedimientos y actividades.	

Anexo II. FODA

En este anexo se presenta el resultado del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas generado con los hallazgos de la evaluación.

Tema	Internas	Fortalezas	Debilidades
		✓ Atención a problemática de prioridad nacional ✓ Participación ciudadana en los CCO y en OSC sin filiación política ✓ Compromiso del personal normativo y operativo ✓ Concurrencia de recursos de tres niveles de gobierno ✓ Adecuada articulación de procesos operativos generales ✓ Apoyos dirigidos a mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios en áreas prioritarias.	✗ Baja difusión del programa ✗ Procesos con normativas generales ✗ Bajo nivel de coordinación en las áreas de la UMR ✗ Falta de transparencia en procesos claves ✗ Insuficiencia presupuestal operativa ✗ Alta dependencia operativa en personal de honorarios ✗ Baja Coordinación interinstitucional ✗ Estructura operativa heterogénea en Delegaciones Estatales
Externas			
Oportunidades	✓ Impulso nacional a políticas de desarrollo social en zonas prioritarias ✓ Mejoras en la relación Gobierno-Sociedad ✓ Presencia de otras instancias federales, estatales y municipales en apoyo a zonas de alta y muy alta marginación ✓ Política Social con estrategias de desarrollo en las dimensiones social y humana ✓ Estrategia de Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) como instrumento de orientación de la política social	Fortalezas/Oportunidades • Concordancia del programa con el impulso al Desarrollo Social y Humano • Mejoras en la relación Gobierno-Sociedad con programas que impulsan la participación corresponsable en el Programa • Mayores oportunidades en la concurrencia de recursos de tres niveles de gobierno • Mejora de la estrategia de cobertura ,focalización y participación social con la Cruzada contra el Hambre • Programa como eje de la CNCH para el propósito de seguridad nutricional al disminuir riesgos de enfermedades gastrointestinales bajo mejora de condiciones de las viviendas (piso firme, agua potable, drenaje, etc.).	Debilidades/Oportunidades • Posibilidades de incrementar la participación ciudadana en los procesos operativos del Programa • Impulso a Política de Desarrollo Social como oportunidad para mejorar los recursos del Programa • Oportunidad de mejora de la coordinación interinstitucional con la Cruzada contra el Hambre • Mejoras en la relación Gobierno-Sociedad como oportunidad para mejorar la comunicación del Programa (Estrategias de Difusión) • Presencia de otras instancias gubernamentales para concurrir recursos y reducir insuficiencias presupuestales
Amenazas	✗ Entorno con presiones para desvío de recursos gubernamentales con fines políticos ✗ Entorno con baja Cultura de Coordinación interinstitucional ✗ Cambio de Gobierno y riesgo de cambio en Políticas y prioridades ✗ Riesgos de corrupción en manejo de recursos de programas sociales ✗ Cambios desfavorables en el entrono económico	Fortalezas/Amenazas • Cambio de Gobierno y política social con enfoque prioritario al Desarrollo Social y Humano • Riesgos de corrupción en manejo de recursos de programas y mayor participación ciudadana en la vigilancia de su aplicación en obras con calidad • Cambio de Gobierno y de política social y compromiso de personal • Concurrencia de recursos gubernamentales y cambios desfavorables en el entorno económico	Debilidades/Amenazas • Baja difusión del programa y presiones para desvío de recursos con fines políticos • Baja cultura de coordinación interinstitucional y débil coordinación interinstitucional en el Programa • Riesgos de corrupción en el manejo de recursos de programas sociales y falta de transparencia en procesos claves • Insuficiencia presupuestal operativa y cambios desfavorables en el entorno económico • Procesos con normativas generales y riesgos de corrupción en manejo de recursos de programas sociales

Anexo III. Recomendaciones

Derivado de los hallazgos y conclusiones de la Evaluación, a continuación se presentan las principales recomendaciones. Puede verse más detalle en el capítulo de Conclusiones y Recomendaciones. Dado que los procesos en su conjunto funcionan y se logra el cumplimiento de metas, las recomendaciones se orientan a la consolidación e institucionalización de los procesos.

En los Términos de Referencia de la Evaluación se plantea que el formato para la presentación de las Recomendaciones sea el siguiente:

Proceso	Recomendación	Breve análisis de la viabilidad de la implementación	Principales responsables de la implementación	Situación actual	Efectos potenciales esperados	Medio de verificación	Nivel de priorización (alto, medio, bajo)

Sin embargo, por cuestiones de espacio y para facilitar la lectura del documento, se presentará el mismo contenido en un documento sin formato de tabla.

Proceso: TODOS LOS PROCESOS

Recomendación a implementar:

Elaborar un Manual de Procesos y procedimientos orientado hacia el PDZP, que se complemente con Guías de procedimientos específicos para los procesos realizados por las Delegaciones Estatales y las Instancias Ejecutoras.

Análisis de viabilidad de implementación:

Es completamente viable la elaboración de un Manual tomando como modelo el Circuito Operativo de Procesos de CONEVAL y auxiliándose con la información contenida en este informe de evaluación. Este manual se complementa con Guías de Procedimientos específicos para los procesos que se desarrollan por personal de las Delegaciones y de las Instancias Ejecutoras

Principales Responsables:

El titular de la UMR en apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas

Situación actual:

Actualmente se cuenta con los Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano, así como el Manual de Calidad de la UMR, los cuales contienen de forma separada la mayoría de los procesos y procedimientos operativos del PDZP. Los Lineamientos de Operación de los PDSH son redactados de manera general para abarcar a todos los programas, lo que implica pérdida de precisión en el desarrollo de los procedimientos, lo cual se subsana con esta recomendación.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se documentarán todos los procesos y procedimientos para facilitar el flujo operativo de los mismos, agilizando la consecución de los resultados anuales esperados del PDZP y contribuyendo al cumplimento de los objetivos del mismo. También se espera incrementar la eficiencia de los recursos disponibles y la eficacia del PDZP en su conjunto. Además, se avanzaría en la institucionalización de la operación del programa.

Medio de verificación:

Manual de Procesos y Procedimientos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Guías de procedimientos específicos de los procesos en Delegaciones Estatales y de Instancias Ejecutoras

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: TODOS LOS PROCESOS

Recomendación a implementar:

Incrementar el personal operativo para un mejor desempeño de los procesos operativos del PDZP mediante un análisis de cargas de trabajo por áreas en las oficinas centrales y en personal en las Delegaciones Estatales. Los recursos para este incremento deberán ser gestionados por el titular de la UMR mediante el incremento del porcentaje establecido para gastos operativos del PDZP, que actualmente es del 7.02% del presupuesto total asignado al PDZP hasta el 8%, ante las instancias correspondientes justificando este incremento en función de la mejora operativa del PDZP.

Análisis de viabilidad de implementación:

Es viable ya que es factible negociar el incremento al porcentaje de gastos operativos del PDZP considerando que este incremento tendrá un importante impacto en la mejora del desempeño del PDZP y permitirá una mejor atención a los beneficiarios potenciales del mismo, aspecto que debe ser valorado como prioritario por los responsables del PDZP.

Principales Responsables:

El titular de la UMR ante las instancias correspondientes como la SHCP y la Cámara de Diputados.

Situación actual:

Actualmente la insuficiencia de recursos humanos provoca cuellos de botella en la mayoría de los procesos operativos del PDZP. El personal actual tiene cargas excesivas de trabajo y horarios de más de ocho horas efectivas de trabajo en algunas áreas, lo que se contrapone con el marco legal en materia laboral y propicia que se generen condiciones inadecuadas para el trabajo operativo, provocando que en ocasiones se omitan actividades por falta de personal. Esto no es justificable bajo ningún argumento.

Metas y efectos potenciales esperados:

El incremento del personal operativo del PDZP bajo un diagnóstico sobre las cargas de trabajo permitirá generar mejores condiciones laborales para el personal, que desembocará en horarios adecuados de trabajo y en cargas de trabajo que sean factibles de realizar. Un número adecuado de personal operativo asignado a cada uno de los procesos redundará en mayor calidad en el servicio y una mejor atención a los beneficiarios potenciales de los apoyos establecidos dentro del PDZP.

Medio de verificación:

Contratos de personal, monitoreo de indicadores de gestión de los procesos (una vez implementados por los responsables del PDZP para cada proceso).

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: PLANEACIÓN

Subproceso: Programación Presupuestación

Recomendación a implementar:

Definir claramente los plazos para este subproceso y de las actividades que lo integran a fin de dar claridad sobre el tiempo óptimo de ejecución.

Análisis de viabilidad de implementación:

La recomendación es viable ya que se cuenta con la experiencia previa para definir los tiempos de ejecución y establecer un estándar de tiempo que podrá ser monitoreado por medio de un indicador de eficiencia para el subproceso.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional de la UMR

Situación actual:

Actualmente no están definidos plazos para este subproceso por lo que se alarga durante una gran parte del año, lo que impacta en los tiempos disponibles para otros procesos claves como el de Ejecución de Obras.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se incrementará la eficiencia del subproceso al definir plazos para su ejecución, lo que permitirá espacio para la ejecución de los procesos siguientes en el Circuito Operativo de Procesos del PDZP.

Medio de verificación:

Tiempos definidos para este subproceso en el Manual de Procesos y Procedimientos del PDZP

Nivel de priorización:

Medio

Proceso: PLANEACIÓN

Subproceso: Programación-Presupuestación

Recomendación a implementar:

Mejorar la definición de las metas operativas del PDZP:

4. Desarrollando un mecanismo para diferenciar las metas alcanzadas con recursos federales de las totales alcanzadas con concurrencia de recursos.
5. Promover activamente el *Pari passu* como parte del proceso de planeación para reducir progresivamente la incertidumbre sobre los montos en concurrencia incorporando a las Delegaciones Estatales en la planeación apoyando en esta estrategia.
6. Realizando un análisis histórico de los recursos aportados por gobiernos estatales y municipales y estimando las metas a proyectar con estos recursos en conjunto con los recursos federales.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable de implementar ya que se cuenta con las fuentes de información para analizar las aportaciones históricas de gobiernos estatales y municipales para determinar el porcentaje de metas con el que contribuyen al programa anualmente. La promoción activa del *Pari passu* como parte de los procedimientos de planeación es viable ya que la problemática que atiende el PDZP también es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional con el apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

El registro histórico de los avances de metas de algunos indicadores del programa muestra valores superiores al 100% debido a que el establecimiento de metas en el proceso de planeación se lleva a cabo considerando solamente las metas estimadas con los recursos federales del PDZP. Esto propicia que los reportes muestren esta deficiencia en la planeación del PDZP que impacta en la utilidad de la información proporcionada a la SHCP sobre el gasto público de los recursos federales.

Metas y efectos potenciales esperados:

La mejor definición de las metas de los indicadores del programa permitirá a los responsables del PDZP llevar un monitoreo más adecuado sobre el ejercicio de los recursos federales, ya que al separar las metas obtenidas con los recursos federales de los obtenidos con recursos concurrentes se conocerá el avance real de los recursos del programa. Además, será posible un reporte de avance en las metas de la MIR del PDZP a la SHCP y del gasto público ejercido adecuado y congruente. Se contará con mejor información para tomar decisiones con respecto a los gastos asociados a la operación del número real de proyectos.

Medio de verificación:

Documentos de análisis histórico de aportaciones estatales y municipales.

MIR con reportes de avance de metas congruentes con el ejercicio operativo de los recursos federales que se reportan a la SHCP

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: DIFUSIÓN, SOLICITUDES DE APOYO, SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Recomendación a implementar:

Elaborar y publicar en el DOF al inicio del ciclo operativo la Convocatoria de participación del PDZP con base a las Reglas de Operación, con la definición de los tiempos de apertura y cierre de ventanilla para la recepción de solicitudes de apoyo, los tipos de apoyo, los requisitos de elegibilidad, los criterios para la selección de beneficiarios, así como cualquier otra información que se considere relevante para los potenciales beneficiarios.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que se lleva a cabo en una alta proporción de los programas del gobierno federal y aporta elementos para la transparencia de los mismos.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas

Situación actual:

Actualmente el proceso de difusión del PDZP es insuficiente para comunicar a todos los interesados los tipos de apoyos, requisitos de elegibilidad, criterios para la selección de beneficiarios y otro tipo de información relevante sobre el PDZP. Además, no se cuenta con tiempos establecidos para la recepción de solicitudes, lo que provoca problemas en la operación del PDZP al no contar con una organización del tiempo para la correcta ejecución de la totalidad de los procesos operativos.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se incrementará la difusión de la información del PDZP y se mejorará la eficiencia en la ejecución del Circuito Operativo de Procesos del PDZP. Se aportará mayor transparencia sobre los criterios de selección de beneficiarios y se atenderá el derecho a la información de todos los potenciales beneficiarios del PDZP y del público en general.

Medio de verificación:

Convocatoria del PDZP publicada en el DOF al inicio del año.

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: DIFUSIÓN

Recomendación a implementar:

Fortalecer el proceso de difusión mediante el desarrollo de una estrategia que contenga los elementos y materiales impresos y electrónicos suficientes, oportunos y pertinentes para garantizar el acceso a la información del PDZP a todos los interesados, tanto instancias ejecutoras solicitantes como beneficiarios potenciales del PDZP.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que se cuenta con un área específica dentro de la UMR dedicada a esta actividad, así como la Dirección de Comunicación de la SEDESOL

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Programas Sociales con el apoyo de la Dirección de Análisis Territorial y la Unidad de Comunicación Social de la SEDESOL.

Situación actual:

Actualmente el proceso de difusión del PDZP es insuficiente en su alcance y medios utilizados, lo que propicia espacios para la discrecionalidad afectando la transparencia del ejercicio de los recursos públicos del PDZP y desatendiendo el derecho de acceso a la información a todos los interesados.

Metas y efectos potenciales esperados:

Con la implementación de esta recomendación se espera incrementar la comunicación del PDZP para acercar información a los potenciales beneficiarios, reduciendo el número de solicitudes que no cumplen con los requisitos de elegibilidad por desconocimiento de los solicitantes, con lo que se espera mejorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros

Medio de verificación:

Documento de Plan anual de difusión del PDZP, materiales de difusión en medios impresos y electrónicos y bitácoras de distribución de los mismos entre los interesados.

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: SOLICITUD DE APOYOS

Recomendación a implementar:

Elaborar una Guía para la Solicitud de Apoyos del PDZP que contenga un formato que se anexe a cada solicitud con información básica del o los solicitantes, así como de los procedimientos para registro de las solicitudes recibidas en un sistema informático y la definición de los plazos estimados para revisión, validación normativa y notificación a los solicitantes.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que actualmente se reciben las solicitudes en formato libre y no se detectaron procedimientos estandarizados para su registro al momento de su recepción.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Programas Sociales con el apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

Actualmente la recepción de solicitudes no cuenta con procedimientos estandarizados de registro y se reciben en formato libre. Esto propicia que se pierda la oportunidad de contar con la información de la demanda real de apoyos del PDZP además de que se tienen procedimientos sujetos a la discrecionalidad de los responsables estatales. Los solicitantes no cuentan con certidumbre respecto de los plazos de revisión y notificación del resultado del mismo, aun

cuando estos se establecen en las Reglas de Operación no se cumplen en todos los casos.

Metas y efectos potenciales esperados:

Aportar transparencia al proceso de solicitud de apoyos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y contar con información sobre la demanda real a través del registro de todas las solicitudes recibidas en un sistema diseñado para este fin.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la Solicitud de Apoyos del PDZP, Sistema informático de captura de solicitudes recibidas.

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Subproceso: Detección de necesidades de apoyo

Recomendación a implementar:

Elaborar una Guía para el levantamiento de los CUIS para los apoyos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias que contenga los criterios para definir en qué casos y que instancia debe levantarlas, así como los procedimientos y tiempos estimados para su ejecución y las fuentes de financiamiento.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable ya que el PDZP cuenta con la experiencia necesaria para elaborar dicha Guía y con las atribuciones para hacerlo

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional con el apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

No se encontraron evidencias documentales que definan con claridad los criterios y procedimientos requeridos levantar los CUIS para la detección de necesidades en localidades que son parte de la población objetivo del PDZP.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se aportará claridad al subproceso, facilitando a los funcionarios e instancias ejecutoras en los estados el levantamiento de los CUIS y reduciendo los tiempos que actualmente consume este subproceso.

Medio de verificación:

Documento de Guía para el levantamiento de los CUIS

Nivel de priorización:

Medio

Proceso: SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

Subproceso: Selección de beneficiarios

Recomendación a implementar:

Fortalecer y documentar los criterios para la priorización de proyectos y de selección de beneficiarios mediante una Guía para la Selección de Beneficiarios del PDZP, que contenga dichos criterios y los procedimientos para su ejecución.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable pues se cuenta con la experiencia de ejercicios operativos previos para ajustar los criterios mencionados y elaborar la Guía correspondiente.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas

Situación actual:

El subproceso de selección de beneficiarios no está claramente documentado lo que propicia la discrecionalidad en su ejecución, afectando la transparencia en la definición de los proyectos y beneficiarios apoyados por el PDZP.

Metas y efectos potenciales esperados:

Se espera que los responsables centrales y estatales cuenten con una Guía que establezca los criterios por medio de los cuales se lleva a cabo la priorización de

proyectos y la selección de los beneficiarios, mejorando la transparencia y eficacia de este subproceso, el cual es clave para el PDZP.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la Selección de Beneficiarios del PDZP

Nivel de priorización:

Alto

Proceso: PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE APOYOS, ENTREGA DE APOYOS,

Recomendación a implementar:

Desarrollar una Guía para la participación de las instancias ejecutoras en el PDZP

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable pues se cuenta con la experiencia operativa para la elaboración del documento y las atribuciones para hacerlo.

Principales Responsables:

Dirección General Adjunta de Programas Sociales con apoyo de las Delegaciones Estatales

Situación actual:

La participación de las instancias ejecutoras municipales y de OSC es importante para el desarrollo del PDZP, pero las responsabilidades y los procedimientos que deben realizar están dispersos en varios documentos lo que obstaculiza el flujo de los procesos cuando las instancias ejecutoras no cuentan con la suficiente experiencia previa, considerando sobre todo los cortos períodos de las administraciones municipales.

Metas y efectos potenciales esperados:

La integración en una sola Guía de las responsabilidades y los procedimientos que deben seguir las instancias ejecutoras facilitará su participación en el PDZP y favorecerá el flujo de los procesos, con lo que se espera incrementar la eficacia del PDZP y el cumplimiento de sus objetivos.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la participación de las instancias ejecutoras en el PDZP

Nivel de priorización:

Medio

Proceso: SEGUIMIENTO A BENEFICIARIOS

Recomendación a implementar:

Diseñar y ejecutar un programa anual de seguimiento físico a las obras apoyadas y a los beneficiarios, en un tiempo posterior a su entrega para permitir el uso de las obras por los beneficiarios (por ejemplo, un lapso de seis meses a un año después de su entrega) a fin de levantar información relevante sobre el estado físico de las obras después de este período de tiempo y sobre la utilidad de los apoyos entregados y la satisfacción de los beneficiarios del PDZP respecto a los apoyos entregados.

Destinar cada año una parte de los recursos presupuestales del PDZP para realizar dicho seguimiento a una muestra representativa de obras entregadas en el ciclo operativo anterior.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable de implementar ya que se cuenta con los recursos y la experiencia para su desarrollo. Este esquema de seguimiento es aplicado por otros programas federales para recabar información que retroalimenta el diseño y operación de los mismos.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas y en coordinación con la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL.

Situación actual:

En las visitas de campo no se encontraron evidencias de un sistema permanente de seguimiento a las obras entregadas que permita conocer la calidad y utilidad de las mismas en un período posterior a su entrega, así como en nivel de satisfacción de los beneficiarios.

Metas y efectos potenciales esperados:

El programa anual de seguimiento a los apoyos entregados permitirá recabar información valiosa para retroalimentar el diseño y la operación del PDZP, al proporcionar datos sobre el estado físico y operativo de las obras y servicios entregados, así como del nivel de satisfacción de los beneficiarios.

Medio de verificación:

Programa anual de seguimiento a los apoyos entregados por el PDZP

Nivel de priorización:

Alto, medio o bajo

Proceso: CONTRALORÍA SOCIAL Y SATISFACCIÓN DE USUARIOS

Recomendación a implementar:

Elaborar una Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP, que contenga funciones y responsabilidades de los participantes, así como los procedimientos para la instalación y operación de los CCO, incluyendo la notificación de observaciones e irregularidades detectadas en la vigilancia de la ejecución de obras. Deberá considerarse en la Guía, el escenario en el que el CCO se desempeña en acciones de la Cruzada contra el Hambre como un caso adicional.

Análisis de viabilidad de implementación:

Esta recomendación es viable de implementar ya que se cuenta con los recursos y la experiencia para su desarrollo por el personal normativo y operativo del PDZP y las atribuciones para realizarla.

Principales Responsables:

La UMR con el apoyo de las Direcciones Generales Adjuntas y en coordinación con la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL.

Situación actual:

La conformación y operación de los CCO es realizada sin procedimientos documentados y con deficiencias en la capacitación de los integrantes, que lleva a perder oportunidades de aprovechar al máximo este proceso. Además, los resultados de la operación de los CCO no son aprovechados para retroalimentar al PDZP, pues las observaciones e irregularidades detectadas por los CCO en los procesos de ejecución de las obras son comunicados directamente a las

empresas constructoras o a las instancias ejecutoras en el mejor de los casos, sin llevar un registro sistemático de los resultados de la vigilancia ciudadana y de la satisfacción de los beneficiarios sobre este proceso.

Metas y efectos potenciales esperados:

La Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP permitirá una mayor claridad en los procedimientos de integración y operación de los CCO, así como obtener información sistematizada de sus observaciones, la que apoyará la toma de decisiones en los ámbitos estatal y nacional para la mejora operativa del PDZP.

Medio de verificación:

Documento de Guía para la participación de los Comités Comunitarios de Obra en el PDZP

Nivel de priorización:

Medio

Anexo IV. Sistema de Monitoreo e Indicadores de Gestión

En los TDR para la evaluación, se establece que el equipo evaluador deberá presentar, de acuerdo con el alcance de la misma evaluación, una propuesta para fortalecer un sistema de monitoreo de gestión, como por ejemplo la inclusión de indicadores o, en su defecto, proponer el diseño de uno.

Asimismo, en los TDR se establece que la propuesta hecha por el equipo evaluador deberá consistir en un Sistema de monitoreo e indicadores de gestión, que cumpla con las siguientes características: ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado.

Cabe destacar que uno de los hallazgos de la evaluación es que en el PDZP existen áreas de oportunidad en el seguimiento y monitoreo de los procesos, al no contar con un sistema de indicadores de procesos que permita dar cuenta de distintos aspectos del desempeño en cada etapa operativa.

Así, como parte de las recomendaciones de la evaluación, se incluye el dotar al PDZP de un tablero de control de indicadores específicos para el PDZP y ya no orientados a la lógica operativa de la UMR.

En este sentido, el equipo evaluador hace la presente propuesta de Sistema de monitoreo e indicadores de gestión para que el PDZP cuente con un conjunto de herramientas que permitan realizar un monitoreo de la gestión en general y para cada uno de los procesos, lo que permitirá a cada responsable contar con un registro preciso y medible de los resultados que se están obteniendo. La propuesta consiste en indicadores diseñados para medir las siguientes tres dimensiones operativas: eficiencia, eficacia y calidad. Las definiciones de estos tres conceptos, para efectos de esta evaluación y adaptadas de las definiciones aceptadas por CONEVAL, son las siguientes:

- **Eficiencia**: Es la relación entre insumos o recursos utilizados y el bien o servicio producido en un periodo de tiempo determinado.
- **Eficacia**: Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos del proceso.
- **Calidad**: Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas. En este atributo se consideran los indicadores de oportunidad.

Se seleccionaron estas tres dimensiones del desempeño que permiten a los responsables del PDZP y de los procesos operativos el poder monitorear el comportamiento de los procesos y los procedimientos que lo componen en la dimensión del uso de los insumos destinados para generar el producto final de cada proceso y subproceso, a vigilar que se cumple en cada proceso con el

producto especificado para el proceso, y a valorar si dichos productos corresponden con lo esperado en sus atributos, tanto para los clientes externos del programa (los beneficiarios) como para los clientes internos (los responsables de otros procesos en la secuencia del circuito operativo del PDZP).

En los casos en que fue posible, se utilizaron indicadores que ya forman parte del sistema de seguimiento y monitoreo que opera el propio PDZP. En los demás casos, se generó una propuesta a partir de los hallazgos de la evaluación.

Asimismo, se generó una estrategia de levantamiento de información en línea a fin de contar con insumos para hacer un primer cálculo de los indicadores propuestos. Para obtener la información necesaria se generó un cuestionario en línea a funcionarios, operadores e instancias ejecutoras del PDZP. Dicho cuestionario se incluye en el Anexo VII. En algunos casos se pudo calcular el indicador y en otros solo se deja señalado el método de cálculo ya que no se contó con la información necesaria para realizar el cálculo directamente.

Con esta propuesta de mecanismo de monitoreo, se pretende sentar las bases para que el PDZP desarrolle e implemente uno propio, adaptado a sus propias necesidades y posibilidades reales de obtención de información mediante los propios procesos operativos a través de los cuales se instrumenta el mismo PDZP. El desarrollo e implementación de un sistema propio, permitirá no solo contar con las herramientas de medición sino que propiciará que al interior del PDZP se instrumente un ejercicio permanente de reflexión que propiciará la mejora continua de cada uno de los procesos.

Es importante señalar que los valores que toman los indicadores deben ser considerados únicamente como una muestra de la utilidad de los resultados que puede arrojar un mecanismo de monitoreo como el que se propone, y no es posible derivar de ellos una valoración sobre el desempeño actual del PDZP.

Proceso: Planeación				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Actualización de Normatividad	Indicador	Tiempo promedio de actualización de normatividad del PDZP	Grado de participación de funcionarios y operadores en las actividades de actualización de normatividad	Nivel de pertinencia de las actividades de la actualización de la normatividad para cumplir el objetivo de la planeación del PDZP
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde el inicio de la actualización hasta la publicación de las Reglas de Operación en el DOF	(No. de funcionarios y operadores encuestados que participan en procedimientos de actualización de normatividad / Total de encuestados) * 100	(No. de encuestados que responden que los procedimientos actualización de normatividad son adecuados / total de encuestados) * 100
	Cálculo	n.d	17.7% n=79	92.8% n=14

Proceso: Planeación				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Actualización y registro de MIR	Indicador	Tiempo promedio de actualización y registro de MIR	Grado de participación funcionarios y operadores en las actividades de actualización y registro de MIR del PDZP	Nivel de pertinencia de las actividades de la actualización y registro de la MIR para cumplir el objetivo de la planeación del PDZP
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde el inicio de la actualización hasta el registro definitivo de la MIR en el PASH	(No. de funcionarios y operadores encuestados que participan en procedimientos de actualización y registro de MIR del PDZP / Total de encuestados) * 100	(No. de encuestados que responden que los procedimientos de actualización y registro de MIR del PDZP son adecuados / total de encuestados) * 100
	Cálculo	53 días n=1	5.0% n=79	100% n=4
Programación presupuestación	Indicador	Tiempo promedio de programación y presupuestación	Grado de participación funcionarios y operadores en las actividades de programación presupuestación del	Nivel de pertinencia de las actividades de la programación presupuestación para cumplir el objetivo de la planeación del PDZP

Proceso: Planeación				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
			PDZP	
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde el inicio de la programación presupuestación hasta la obtención del POA definitivo del PDZP	(No. de funcionarios y operadores encuestados que participan en procedimientos de programación, presupuestación / Total de encuestados) * 100	(No. de encuestados que responden que los procedimientos de programación, presupuestación son adecuados / total de encuestados) * 100
	Cálculo	142.4 días n=2	35.4% n=79	100% n=26

Proceso: Planeación				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Modificación de Apertura Programática	Indicador	Tiempo promedio de modificación de Apertura Programática	Grado de participación funcionarios y operadores en las actividades de modificación de la Apertura Programática del PDZP	Nivel de pertinencia de las actividades de la modificación de la Apertura Programática para cumplir el objetivo de la planeación del PDZP
	Fórmula	Promedio de días transcurridos desde el inicio de la solicitud de modificación hasta la publicación de los cambios a la Apertura Programática	(No. de funcionarios y operadores encuestados que participan en actividades de modificación de la Apertura Programática del PDZP / Total de encuestados) * 100	(No. de encuestados que responden que los procedimientos de modificación de la Apertura Programática del PDZP son adecuados / total de encuestados) * 100
	Cálculo	60 días n=1	7.6% n=79	100% n=4

Proceso: Difusión				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Elaboración de productos y material para difusión	Indicador	Porcentaje de productos gráficos y electrónicos elaborados y distribuidos	Porcentaje de solicitantes de apoyo que revisaron previamente material de difusión	Porcentaje de instancias ejecutoras encuestadas que consideran adecuados y accesibles los medios de difusión del PDZP
	Fórmula	(No. De productos gráficos y electrónicos elaborados y distribuidos / Total de productos gráficos y electrónicos programados)*100	(No. de solicitantes de apoyo que revisaron previamente material gráfico o electrónico sobre el programa / Total de solicitantes de apoyo en preregistro)*100	(Número de instancias ejecutoras encuestadas que consideran adecuados y accesibles los medios de difusión del PDZP / Total de instancias ejecutoras encuestadas) *100
	Cálculo	n.d	81.2% n=16	41.1% n=17
Difusión de normatividad	Indicador	Porcentaje de reuniones de difusión de normatividad impartidas en los estados	Porcentaje de solicitudes de apoyo con cumplimiento de normatividad en su primer revisión	Porcentaje de instancias ejecutoras que participan en reuniones de difusión de las normatividad del PDZP

Proceso: Difusión				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
	Fórmula	(No. de reuniones de difusión de normatividad en los estados / Total de reuniones programadas)*100	(No. de solicitudes de apoyo que cumplen con lo establecido en la normatividad en su primer revisión / Total de solicitudes recibidas en preregistro)*100	No. de instancias ejecutoras encuestadas que participan en reuniones de difusión de las normatividad del PDZP / Total de instancias ejecutoras encuestadas
	Cálculo	16 reuniones en promedio realizadas por estado n=34	n.d.	81.25% n=16
Difusión de requisitos para proyectos en solicitudes de apoyo del programa	Indicador	Porcentaje de Instancias Ejecutoras Solicitantes que recibieron material de difusión para la elaboración de los proyectos	Porcentaje de solicitudes de apoyo que son validados sin modificaciones	Porcentaje de instancias ejecutoras encuestadas que consideran adecuados los medios para la difusión de los requisitos para integrar correctamente la solicitud de apoyo

Proceso: Difusión				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
	Fórmula	(No. de Instancias Ejecutoras Solicitantes que recibieron material de difusión para la elaboración de los proyecto / Total de Instancias Ejecutoras encuestadas)*100	(No. de solicitudes de apoyo que son validados sin modificaciones / Total de solicitudes recibidas en preregistro)*100	(No. de instancias ejecutoras encuestadas que consideran adecuados los medios para la difusión de los requisitos para integrar correctamente la solicitud de apoyo / Total de Instancias Ejecutoras encuestadas)*100
	Cálculo	81.25% n=16	En opinión de 50% de los operadores, más del 15% de las solicitudes son validadas sin modificaciones.	75% n=16

Proceso: Solicitud de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Solicitud de Apoyos	Indicador	Tiempo promedio de respuesta en ventanilla para el rechazo o registro de solicitudes en el SIIPSO	Promedio de solicitudes de apoyo recibidas en Delegaciones Estatales que reciben numero de folio de registro en SIIPSO	Grado de satisfacción de instancias ejecutoras encuestadas sobre los procedimientos y atención recibida en el proceso de solicitud de apoyos
	Fórmula	Promedio de días transcurridos entre recepción de solicitud de apoyo y notificación de rechazo o registro en SIIPSO	Promedio nacional de solicitudes de apoyo recibidas en Delegación Estatal que reciben numero de folio de registro en SIIPSO / Total de solicitudes de apoyo recibidas	(No. de representantes de instancias ejecutoras encuestadas que se consideran satisfechas con los procedimientos y la atención recibida al presentar su solicitud de apoyo / Total de representantes de instancias ejecutoras encuestadas) *100
	Cálculo	17.7 días n=34	349.4 solicitudes n=34	93.7% muy satisfecho o satisfecho n=16

Proceso: Selección de beneficiarios				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Detección de necesidades	Indicador	Tiempo promedio desde definición de localidades hasta integración de los PTA con listado de beneficiarios	Porcentaje de PTA integrados del total de localidades definidas	Porcentaje de Instancias ejecutoras que reciben de la Delegación Estatal la información de las CUIS de las localidades definidas para integrar el PTA
	Fórmula	Suma de días transcurridos desde la definición de localidades hasta la integración de cada PTA con listado de beneficiarios / Total de respuestas	(No. de PTA integrados / Total de localidades definidas) *100	No. de Instancias ejecutoras que reciben de la Delegación Estatal la información de las CUIS de las localidades definidas / Total de respuestas
	Cálculo	32.4 días n=32	88.3% n=32	50% n=6
Selección de beneficiarios de solicitudes de apoyo recibidas	Indicador	Tiempo promedio de emisión de oficios de aprobación de solicitudes de apoyo	Porcentaje de solicitudes de apoyo con proyecto de inversión o PTA validadas que reciben oficio de aprobación	Grado de satisfacción de las instancias ejecutoras sobre el tiempo de aprobación de solicitudes de apoyo

Proceso: Selección de beneficiarios				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
	Fórmula	Suma días transcurridos desde el ingreso de la solicitud de apoyo hasta la emisión de cada oficio de aprobación / Total de respuestas	(No. de solicitudes de apoyo con proyecto de inversión o PTA validadas que reciben oficio de aprobación / Total de de solicitudes de apoyo con proyecto de inversión o PTA validadas) *100	(No. de instancias ejecutoras encuestadas que consideran adecuado el tiempo de aprobación de solicitudes de apoyo / Total de instancias ejecutoras encuestadas) *100
	Cálculo	19.28 n=35	n.d.	93.7% satisfecho o muy satisfecho n=16

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Acuerdos y Convenios	Indicador	Tiempo promedio de firma de Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos en los estados	Porcentaje de Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos firmados en el tiempo establecido	Porcentaje de Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos con concurrencia de recursos
	Fórmula	Suma de días transcurridos promedio desde el inicio de la gestión de los Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos en los estados hasta su firma por los participantes / Total de respuestas	(No. de Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos firmados en el período de tiempo establecido / Total de gestiones de Convenios de Coordinación y Anexos Tecnicos firmados) *100	(No. de Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos con concurrencia de recursos / Total de de Convenios de Coordinación y Anexos Técnicos firmados) *100
	Cálculo	58.3 días n=34	n.d,	32.4%

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Oficios de Autorización de recursos	Indicador	Tiempo promedio de autorización de recursos a solicitudes de apoyo con proyecto	Promedio de solicitudes de apoyo con proyecto que reciben oficio de aprobación de obras	Porcentaje de solicitudes de apoyo con proyecto que reciben oficio de aprobación de obras con concurrencia de recursos
	Fórmula	Suma de días transcurridos entre la recepción de las solicitudes que fueron autorizadas y la notificación de la autorización / Total de solicitudes autorizadas	(No. de solicitudes de apoyo con proyecto que reciben oficio de aprobación de obras / Total de solicitudes de apoyo con proyecto recibidas) *100	(No. de solicitudes de apoyo con proyecto que reciben oficio de aprobación de obras con concurrencia de recursos / Total de solicitudes de apoyo con proyecto que reciben oficio de aprobación de obras) *100
	Cálculo	22.9 días n=34	n.d	n.d

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Liberación de recursos	Indicador	Tiempo promedio de Liberación de recursos a cuentas de instancias ejecutoras	Promedio de proyectos con oficio de autorización de recursos que obtuvieron la liberación de recursos para su ejecución	Porcentaje de instancias ejecutoras que consideran que la liberación de recursos fue oportuna
	Fórmula	Suma de días transcurridos desde la autorización de solicitudes hasta la liberación de recursos a cuentas de instancias ejecutoras / Total de liberaciones de recursos realizadas	(No. de proyectos con oficio de autorización de recursos que obtuvieron la liberación de recursos para su ejecución / Total de proyectos autorizados) *100	(No. de instancias ejecutoras encuestadas que consideran que la liberación de recursos fue oportuna / Total de instancias ejecutoras encuestadas) *100
	Cálculo	23.88 n=25	n.d.	86.6% considera oportuna o muy oportuna n=15

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Realización de Obras	Indicador	Tiempo entre la fecha de liberación de recursos a la instancia ejecutora y el inicio de obras por modalidad de ejecución	Porcentaje de obras ejecutadas que fueron terminadas en el tiempo estipulado por modalidad de ejecución	Porcentaje de obras concluidas en el tiempo establecido y que no presentaron observaciones por CCO y/o Delegación Estatal por modalidad de ejecución
	Cálculo	12.7 n=27	88.3% n=35	90.5% n=35
Informes de Avances	Indicador	Tiempo promedio de entrega de informes de avances de las instancias ejecutoras a la Delegación Estatal	Porcentaje de instancias ejecutoras que entregan informes dentro del período establecido en la normatividad	Porcentaje de instancias ejecutoras que cumplen en tiempo y forma con la entrega de informes de avances a la Delegación Estatal

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
	Fórmula	Suma de días transcurridos en el período de entrega establecido para cada informe de avances de las instancias ejecutoras a la Delegación Estatal / Total de respuestas	(No. de instancias ejecutoras que entregan informes dentro del período establecido en la normatividad / Total de informes recibidos de las instancias ejecutoras) *100	(No. de instancias ejecutoras que cumplen en tiempo con la entrega de informes de avances a la Delegación Estatal y no reciben observaciones a su informe / Total de informes de avances entregados en tiempo por las instancias ejecutoras) *100
	Cálculo	14.4 n=34	82.5 n=22	92.3 n=22
Supervisión de Obras en Ejecución	Indicador	Promedio de supervisiones oficiales por obra ejecutada	Porcentaje de obras que reciben supervisión oficial como mínimo al inicio y terminación de su ejecución	Porcentaje de instancias ejecutoras que califican positivamente la supervisión oficial de las obras ejecutadas

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
	Fórmula	Suma total de supervisiones de obra ejecutadas en el período / Total de obras en ejecución en el periodo	(No. de obras con supervisión oficial al inicio y terminación de su ejecución / Total de obras entregadas	(No. de instancias ejecutoras encuestadas que califican positivamente la supervisión oficial de las obras ejecutadas / Total de instancias ejecutoras encuestadas) *100
	Cálculo	3.78 n=34	n.d.	93.7% pertinente o muy pertinente n=16
Modificación o cancelación de obras	Indicador	Tiempo promedio desde la solicitud de modificación o cancelación hasta emisión de oficios de autorización o rechazo	Porcentaje de obras con modificación o cancelación oportuna	Promedio de instancias ejecutoras que solicitaron modificación o cancelación de obras y quedaron satisfechas con el dictamen

Proceso: Producción y distribución de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
	Fórmula	Suma de días transcurridos desde la solicitud de modificación o cancelación de la obra hasta emisión del oficio de autorización o rechazo / Total de solicitudes de modificación o cancelación recibidas	(No. de obras con modificación o cancelación realizada en el tiempo determinado / Total de solicitudes de modificación o cancelación de obra) *100	(No. de instancias ejecutoras encuestadas que solicitaron modificación o cancelación de obras y quedaron satisfechas con el dictamen / Total de instancias ejecutoras encuestadas con solicitud de modificación o cancelación de obras) *100
	Cálculo	15.85 n=14	n.d.	n.d.

Proceso: Entrega de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Entrega de apoyos	Indicador	Tiempo promedio entre firma de Actas de Entrega-Recepción y la integración del expediente de cierre de obra en SIIPSO en la Delegación Estatal	Promedio de Expedientes de cierre de obra integrados por funcionario responsable en las Delegaciones Estatales	Porcentaje de Obras entregadas a los beneficiarios en el tiempo establecido
	Fórmula	Suma de días transcurridos entre la firma de las Actas de Entrega-Recepción y la integración del expediente de cierre de obra en SIIPSO / total de expedientes de cierre de obra integrados en SIIPSO	(No. de expedientes de cierre de obra integrados en la Delegaciones Estatales / Total de personas asignadas a esta actividad) *100	(No. de Obras entregadas a los beneficiarios en el tiempo establecido / Total de Obras entregadas) *100
	Cálculo	28.7 n=42	4.65 n=35	n.d

Proceso: Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Seguimiento a los beneficiarios y monitoreo de los apoyos	Indicador	Porcentaje de obras entregadas que reciben visita de seguimiento posterior para verificar el estado de las mismas	Porcentaje de obras entregadas que se encuentran funcionales y en uso por los beneficiarios	Porcentaje de beneficiarios entrevistados que se manifiestan satisfechos con la calidad de los apoyos recibidos
	Fórmula	(No. de obras entregadas que reciben visita de seguimiento / total de obras entregadas) *100	(No. de obras entregadas que encontraron funcionales y en uso al momento de la visita de seguimiento / total de obras entregadas) *100	(No. de beneficiarios entrevistados satisfechos por la calidad de los apoyos al momento de la visita de seguimiento / total de beneficiarios encuestados) *100
	Cálculo	n.d.	96.6% n=34	n.d.

Proceso: Contraloría social y satisfacción de usuarios				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Formación de CCO	Indicador	Tiempo promedio de integración de los Comités Comunitarios de Obra después de la notificación de autorización de obras	Porcentaje de Comités Comunitarios de Obra que fueron capacitados y firmaron el acta de entrega-recepción con entera satisfacción de las obras vigiladas	Porcentaje de miembros de Comités Comunitarios de Obra que consideran pertinente el proceso de vigilancia ciudadana de obras
	Fórmula	Suma del No. de días transcurridos entre notificación de autorización de obra y la formación de cada CCO constituido / Total de CCO constituidos	No. de CCO capacitados que firmaron acta de entrega-recepción a total satisfacción / Total de CCO capacitados	No. de miembros de CCO encuestados que consideran pertinente el proceso de vigilancia ciudadana / Total de miembros de CCO encuestados
	Cálculo	10.6 n=58	n.d.	n.d.

Proceso: Evaluación y Monitoreo				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Monitoreo de la MIR	Indicador	Tiempo promedio entre la recepción de los informes de avances trimestrales y la determinación del avance en los indicadores de la MIR	Porcentaje de reportes de avances de los indicadores de la MIR que cumplen con las metas establecidas en el período reportado	Pertinencia del monitoreo de avances de MIR para establecer medidas para el cumplimiento de las metas y objetivos del PDZP
	Fórmula	Suma del No. de días transcurridos entre la recepción de los informes trimestrales de avances y la determinación del avance en los indicadores de la MIR / Total de informes trimestrales recibidos	(No. De reportes de avances de indicadores de la MIR que cumplen con las metas establecidas para el período reportado / Total de reportes de avances elaborados en el año) *100	No. de reportes de avances en los indicadores de la MIR que generaron una recomendación para mejorar cumplimiento de metas / Total de reportes de avances elaborados en el año
	Cálculo	n.d.	n.d.	n.d.

Proceso: Evaluación y Monitoreo				
Subproceso		Indicador eficiencia	Indicador eficacia	Indicador calidad
Evaluaciones externas	Indicador	Porcentaje de opinión sobre la eficiencia de los mecanismos de evaluación	Nivel de sistematización de las recomendaciones de las evaluaciones externas y su utilización para mejora del PDZP	Grado de utilidad de las recomendaciones de las evaluaciones externas para mejora del cumplimiento del propósito y objetivos del PDZP
	Fórmula	(No. de operadores que opinan que el mecanismo es eficiente o muy eficiente / total de respuestas) *100	No. de recomendaciones emitidas por las evaluaciones externas que se incluyeron en un proceso de sistematización para su implementación / Total de recomendaciones emitidas por las evaluaciones externas	No. De recomendaciones de las evaluaciones externas que resultaron en mejora significativa para el programa / Total de recomendaciones emitidas por evaluaciones externas
	Cálculo	91.1 n=45	n.d	n.d

Anexo V. Ficha Técnica de Identificación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)

EVALUACIÓN DE PROCESOS 2013

Tema	Variable	Datos
Datos Generales	Ramo	20 - Desarrollo Social
	Institución	Secretaría de Desarrollo Social
	Entidad	Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
	Unidad Responsable	Unidad de Microrregiones
	Clave Presupuestal	S216
	Nombre del Programa	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
	Año de Inicio	2009
	Responsable titular del programa	C.P. Julio Federico Villegas Luja.- Jefe de la Unidad de Microrregiones.
	Teléfono de contacto	51417900 ext. 54900
	Correo electrónico de contacto	julio.villegas@sedesol.gob.mx
Objetivos	Objetivo general del PDZP	Contribuir a elevar el acceso al capital físico en los territorios que presentan marginación rezago social y pobreza en el país, mediante la provisión de servicios básicos y calidad de la vivienda e infraestructura social comunitaria.
	Principal Normatividad	Reglas de Operación
	Eje del PND con el que está alineado	3. Igualdad de Oportunidades
	Objetivo del PND con el que está Alineado*	1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.
	Tema del PND con el que está Alineado*	3.1 Superación de la pobreza
	Programa (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está Alineado**	Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS)
	Objetivo (Sectorial, especial o institucional) con el que está alineado**	3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.
	Indicador (Sectorial, Especial o Institucional) con el que está alineado	
	Propósito del PZDP	Las localidades ubicadas en municipios de muy alta y alta marginación o rezago social muy alto o alto y las localidades con muy alta y alta marginación en municipios de media marginación cuentan con acceso

		a servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria.
Población potencial	Definición	Aquellas localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria y en aquellos territorios con alta marginación dominados por la presencia de las cadenas montañosas, con poca accesibilidad y comunicación,
	Unidad de medida	Número de localidades
	Cuantificación	97,448
Población objetivo	Definición	La población objetivo la constituyen las localidades ubicadas en los municipios que integran las Zonas de Atención Prioritaria, así como las localidades de muy alta y alta marginación ubicadas en los municipios de media marginación.
	Unidad de medida	Número de localidades
	Cuantificación	32,000 (en 2013)
Población atendida	Definición	Padrón de beneficiarios
	Unidad de medida	Número de localidades
	Cuantificación	
Presupuesto para el año evaluado	Presupuesto original (MDP)	6,631.39
	Presupuesto modificado (MDP)	6,631.39
	Presupuesto ejercido (MDP)***	223.86
Cobertura geográfica	Entidades Federativas en las que opera el PDZP	El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas en las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales y las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación.
Focalización	Unidad territorial del PDZP	Las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales. Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de media marginación (CONAPO, 2010)

** La alineación a que se refiere este punto corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

*** La alineación a que se refiere este punto corresponde al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*

**** Presupuesto ejercido al primer trimestre de 2013.*

Anexo VI. Anexo Adicional de la Unidad de Microrregiones

En este apartado se presentan los resultados del análisis de temas específicos adicionales al modelo de Términos de Referencia del CONEVAL solicitados por la Unidad de Microrregiones. Si bien muchos de ellos se tratan en el capítulo de hallazgos, se profundiza en su presentación a continuación.

1. Coordinación interinstitucional

El tema de la Coordinación Interinstitucional es de especial importancia para el PDZP porque se trata de un programa que apoya la ejecución de proyectos en los cuales es factible la concurrencia de recursos de los tres niveles de gobierno lo que requiere de espacios y mecanismos de coordinación para el financiamiento de dichos proyectos. Además, algunos tipos de proyectos apoyados requieren validaciones normativas por otras dependencias federales, es necesario que los responsables del PDZP establezcan en el nivel normativo esquemas de coordinación.

En la coyuntura del cambio de administraciones en los tres niveles de gobierno, es muy importante el tema de la coordinación interinstitucional, ya que los grandes retos que significan aplicar soluciones a problemas transversales por parte diferentes instituciones y programas, hacen parecer a este tema una tarea casi imposible en un universo institucional complejo y compartimentalizado.

Hasta el momento no se ha podido instrumentar una solución para enfrentar la problemática bajo un enfoque territorial de forma coordinada entre diferentes instituciones, ya que debido a los imperativos de tiempo y recursos de cada una, termina predominando la lógica programática, en la que cada una de las dependencias ejerce sus programas en forma independiente sin coordinarse con las demás.

1.1 Validación normativa de proyectos

La ejecución de las obras requiere de la validación de los proyectos respectivos por parte de instancias normativas como la CFE, CONAGUA, CDI, SEMARNAT, entre otras; condición sin la cual no es posible que se autoricen los proyectos y, por tanto, que no arranque su ejecución.

Esta condición puede llegar a provocar que el PDZP no atienda de forma óptima y oportuna las necesidades primarias del territorio ya que la multiplicidad de agendas de los actores participantes -Delegaciones Estatales, estados, municipios, instancias normativas- hace que se ejecuten proyectos que tal vez no sean los que más necesita el territorio, sino los que mejor se ajustaron a dichas agendas.

De acuerdo con las entrevistas que se realizaron en las entidades federativas visitadas dentro de la muestra, uno de los principales obstáculos que presentan los ayuntamientos para poder integrar sus proyectos es contar con la validación de las áreas normativas. El tiempo que esto toma es previo a la autorización de los proyectos y puede ser considerablemente largo.

Los obstáculos para obtener la validación de los proyectos por parte de las instancias normativas radican en buena medida en los propios requisitos que dichas instancias solicitan y en los tiempos, en ocasiones largos, de respuesta, que a decir de algunos de los funcionarios encuestados, puede deberse a la falta de recursos por parte de las instancias normativas para el proceso de validación que implica la vista a los sitios donde se realizaran las obras.

En la visita a los estados de la muestra no se encontraron elementos para valorar la efectividad de la validación de proyectos y no se pudieron detectar mecanismos de coordinación interinstitucional. Sin embargo, sí fue posible observar que la validación normativa de los proyectos se lleva a cabo, ya que es un requisito sin el cual las Delegaciones Estatales no pueden recibir las solicitudes de autorización de los proyectos.

Por otra parte, en la encuesta en línea se realizó la pregunta sobre qué tan efectiva se consideraba la validación por parte de las instancias normativas y la gran mayoría de los funcionarios a los que se hizo la pregunta respondieron que era efectiva.

En las entrevistas en algunos de los estados visitados en la muestra se comentó que en ocasiones el personal directivo de las Delegaciones Estatales realizaba reuniones con las áreas normativas para tratar de agilizar la validación. Esta estrategia también fue mencionada por algunos de los funcionarios que respondieron la encuesta en línea. Además de estas reuniones, no se detectaron otras acciones más sistemáticas o institucionales para agilizar la validación normativa de los proyectos.

Dado que la validación de proyectos por parte de las instancias normativas es un proceso que realiza antes de que las Delegaciones Estatales reciban las solicitudes de apoyos, la información al respecto de mecanismos de coordinación interinstitucional para facilitar este paso es escasa o nula. Sin embargo, durante el trabajo de campo con las instancias ejecutoras de los estados incluidos en la muestra, se mencionó repetidamente que la validación normativa de los proyectos es uno de los principales retos que enfrentan y que les consume mucho tiempo.

Por esta razón sería deseable que los responsables nacionales del PDZP pudieran establecer convenios de coordinación con las instancias normativas para agilizar el proceso de validación en los estados considerando que los proyectos

son para beneficiarios en zonas de alta y muy alta marginación y pobreza, y donde también se podría asesorar a los solicitantes para que presenten sus proyectos de manera adecuada y asegurar así que sean validados oportunamente.

1.2 Eliminación de duplicidades

En los estados se realizan reuniones de coordinación intersecretariales, así como mesas de trabajo y comités intersecretariales, ejercicios en los que se realizan convenios y se toman acuerdos con otras instituciones que otorgan apoyos y ejecutan obras del mismo tipo para cubrir más localidades o alcanzar más beneficiarios.

También pudo observarse una cierta segmentación de los territorios, de tal manera que durante el ejercicio operativo las diferentes instituciones no atendían las mismas localidades, lo que permite evitar las duplicidades.

Para conocer la distribución territorial de los apoyos de las diferentes dependencias del gobierno federal, la UMR ha estado desarrollando un sistema de información que es alimentado con información proporcionada por las dependencias federales respecto de las obras y acciones que ejecutan en el universo del PDZP, el cual se denomina Sistema de Registro de Acciones para el Desarrollo Integral (RADI). Actualmente este sistema se ha diseñado con un objetivo de contar con la información para evitar las duplicidades pero se encuentra aun en desarrollo y el equipo evaluador considera que tiene el potencial para ser una herramienta muy valiosa en términos de planeación.

En lo que se refiere a duplicidades entre niveles de gobierno en los estados, la SEDESOL promueve la concurrencia de recursos para la ejecución de obra pública y de mejoramiento de vivienda en localidades marginadas y pobres, ya que esta problemática es responsabilidad de los tres niveles de gobierno. En este sentido, los mecanismos de coordinación interinstitucional en los estados entre los tres niveles de gobierno enfrenta retos de carácter político y de intereses de grupos, por lo que el nivel de coordinación entre los gobiernos depende de las condiciones sociopolíticas para el caso de programas como este que contiene apoyos que pueden ser utilizados como banderas políticas por dichas instancias en el ámbito estatal.

1.3 Creación de sinergias y complementariedades con otras instituciones y programas que brindan apoyos similares

De acuerdo con lo observado en campo, no se detectó la instrumentación de políticas coordinadas para atender los problemas transversales por los diferentes

programas y dependencias. Lo que se encontró fueron acuerdos establecidos en mesas de coordinación para evitar duplicidades, pero no se detectaron mecanismos institucionalizados para atender la problemática en las localidades de manera coordinada entre diferentes instituciones.

Para este año, el lanzamiento de la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre pretende convertirse en un instrumento de política pública que favorezca el trabajo coordinado y la creación de sinergias y complementariedades entre las diversas dependencias de los tres niveles de gobierno a favor de las localidades más marginadas del país. En este sentido, será importante seguir en curso de esta estrategia a fin de atestiguar si las condiciones político-económicas de las diversas regiones del país son favorables para este objetivo.

1.4 Planeación territorial.

La planeación del PDZP en cada ejercicio fiscal toma como punto de partida el decreto por el cual se establecen las Zonas de Atención Prioritaria en cada ejercicio fiscal. El enfoque territorial del PDZP considera la atención de las localidades de muy alta y alta marginación en municipios de media marginación.

Por lo que respecta a la coordinación con otras instituciones, hasta 2012, las diferentes dependencias no habían podido enfrentar la problemática en los territorios de forma coordinada, ya que terminaba ganando una lógica programática, en la que cada una de las dependencias ejercía sus programas por los imperativos de tiempo y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos, sin una obligación para coordinarse entre ellas.

No obstante, en 2013 la instrumentación de la estrategia conocida como Cruzada Nacional Contra el Hambre ha cambiado la situación al propiciar que las diferentes dependencias concentren sus esfuerzos y se coordinen para la consecución de los objetivos de dicha estrategia, lo que en la práctica funciona como planeación territorial aunque no sea su objetivo, de forma que el PDZP orienta sus acciones hacia los municipios definidos como prioritarios por dicha estrategia bajo una lógica de estrategia de cobertura en los territorios apoyados.

Hay esfuerzos incipientes orientados al desarrollo de ciertas capacidades de planeación en localidades que cumplan con determinadas características, de forma tal que se utilicen mejor los recursos; por ejemplo, condicionar la autorización de la construcción de sistemas de drenaje a la construcción simultánea de una planta de tratamiento de aguas. Sin embargo, este tipo de encadenamiento de apoyos debe realizarse desde procesos locales de planeación y no se detectó en las visitas de campo realizadas, que hubiera una política

pública en este sentido, ni se detectó que estos ejercicios se hicieran en coordinación con otras instituciones.

1.5 Complementariedad de instituciones y sinergias.

En los estados incluidos en la muestra que se visitó, no se detectó en ningún caso que los apoyos del PDZP se complementaran con los apoyos de otros programas de carácter federal, pero existe una complementariedad entre niveles de gobierno para la construcción de las obras o proyectos en zonas de pobreza y marginación. En algunos lugares se pudo observar la presencia de obras desarrolladas por otras instituciones y pareciera que en cierta forma las localidades fueran parte de territorios de acción entre las diferentes instituciones para evitar duplicidades.

No se detectó en las visitas a los estados incluidos en la muestra que hubiera algún tipo de sinergias entre instituciones que permitieran abatir costos por complejidad operativa. Lo que si se pudo apreciar es que el gobierno federal a través del PDZP, los gobiernos estatales y los ayuntamientos en su caso, asumían de manera colectiva los costos operativos para la ejecución de las obras.

Un ejercicio de coordinación institucional que pudo observarse en los estados de la muestra visitada, fue el del convenio con la SCT para proveer de señal satelital a los Centros Comunitarios de Aprendizaje a fin de que cuenten con el servicio de Internet para beneficio de los habitantes de esas localidades. Este servicio es actualmente subsidiado en su totalidad por la SCT.

En estos mismos Centros, se detecta la complementariedad entre instituciones ya que los contenidos que se ofrecen para la capacitación de los habitantes de las localidades donde se ubican los CCA son desarrollados por medio de un convenio con el Instituto Tecnológico de Monterrey con lo cual el PDZP aporta los recursos de infraestructura y equipo y la institución educativa los contenidos educativos.

1.6 Coordinación con otros órdenes de gobierno y la sociedad civil

Como ya se mencionó anteriormente, la SEDESOL promueve la concurrencia de recursos entre los tres niveles de gobierno para el PDZP, lo cual se lleva a cabo por medio de reuniones de autoridades de los tres niveles y mediante mecanismos institucionales para el apoyo económico a obras de beneficio colectivo y de mejoramiento de la vivienda.

En las visitas de campo a los estados incluidos en la muestra fue posible observar que en los acuerdos que se establecen, con frecuencia tienen una aportación de la federación de alrededor del 50% del monto de los proyectos mientras que los gobiernos estatales aportan alrededor del 25% y así los ayuntamientos tienen que

invertir el 25% restante, para proporcionar obras y servicios a las localidades marginadas dentro de sus territorios.

En cuanto a la responsabilidad de operar como instancias ejecutoras, la mayor proporción de los estados tiene como instancia operadora a la Delegación Estatal, mientras que en segundo términos están los ayuntamientos, seguidos por los gobiernos estatales y finalmente por las OSC.

La sociedad civil participa en la ejecución de los recursos gubernamentales a través de las OSC en donde la coordinación se realiza a otro nivel. En general las OSC conocen al PDZP y sus ROP y son ellas mismas las que promueven la ejecución de las obras en las localidades e incluso elaboran los proyectos para presentar a las Delegaciones Estatales. En algunos estados de la muestra visitada, se pudo observar que las OSC participan incluso en el levantamiento de las CUIS cuando los recursos humanos de las Delegaciones Estatales no son suficientes para esta actividad.

Por su parte, otro segmento de la sociedad civil participa coordinadamente con el gobierno federal por medio de los Comités Comunitarios de Obra en la vigilancia de la ejecución de obras apoyadas por el PDZP lo que fortalece los procesos de participación ciudadana en la vigilancia de la aplicación de los recursos públicos.

Con respecto a los procesos de planeación participativa, la Cruzada Nacional contra el Hambre tiene entre sus líneas estratégicas la conformación de los Comités Comunitarios de la Cruzada, que se plantean como instancias ciudadanas para la toma de decisiones en el ámbito local, definiendo las prioridades de atención territorial de las diversas dependencias.

Además, existen los consejos municipales establecidos en el Sistema de Participación Social a través de los cuales se toman decisiones que se ejecutan a través de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal, esto se traduce en solicitudes de apoyo que se hacen llegar al PDZP.

1.7 Elaboración de proyectos de obras comunitarias y de servicios por instancias ejecutoras municipales con bajos recursos

Dentro de las responsabilidades de las instancias ejecutoras municipales esta el elaborar o mandar elaborar los proyectos de obras que se integran a una solicitud de apoyo para el PDZP. Esta responsabilidad es cubierta de manera directa por los municipios grandes que cuentan con los recursos humanos suficientes para la elaboración de dichos proyectos. Pero este no es el caso de todos los municipios. Existen municipios pequeños con presupuestos municipales bajos que no permiten mantener este tipo de recursos humanos, pero si cuentan con recursos

financieros, por lo que se apoyan en empresas para la elaboración de los proyectos, a un costo determinado.

Además, existe un tercer grupo de ayuntamientos municipales que no cuentan con suficientes recursos humanos o económicos para la elaboración de los proyectos y que cuentan en su territorio municipal con localidades que cumplen con los requisitos de elegibilidad para ser apoyados por el PDZP. En estos casos se pueden establecer acuerdos informales entre ayuntamientos y empresas para la elaboración de los proyectos, condicionando la ejecución de obra para la empresa. Este esquema no es el único disponible ni el más aceptable para este tipo de municipios.

Una opción viable para estos municipios esta en destinar una parte de los recursos del Ramo 33 dentro del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) que pueden ser destinados a inversiones que beneficien directamente a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Se considera que la elaboración de proyectos para infraestructura comunitaria es una inversión, ya que con ellos es posible obtener los apoyos del PDZP para realizar las obras con lo que se multiplica la inversión en los proyectos a través de los apoyos otorgados por el PDZP.

Por su parte, las Delegaciones Estatales pueden apoyar a los municipios con bajos recursos a buscar alternativas para la elaboración de los proyectos mediante apoyo del gobierno estatal para financiar la elaboración de los proyectos.

2. Mecanismo de asignación de proyectos a instancias ejecutoras

De acuerdo con lo observado en los estados de la muestra, la asignación de proyectos no se realiza a través de un mecanismo estandarizado o sistematizado definido por criterios específicos de selección, más allá de sólo verificar que los proyectos presentados cumplan con lo estipulado en las ROP, tengan viabilidad técnica y que se cuente con suficiencia presupuestal, no hay una definición clara para la priorización en la aprobación de los mismos.

2.1 Actividades necesarias para la selección de ejecutores conforme el monto del proyecto y la legislación vigente

La selección de las instancias ejecutoras de proyectos apoyados por el PDZP es un procedimiento que no está normado y obedece a una lógica de participación voluntaria o bien por decisión de las autoridades en las Delegaciones Estatales. En una proporción importante de los estados, las Delegaciones Estatales ejecutan

directamente los proyectos, mientras que en otros son las instancias municipales las que fungen como instancias ejecutoras.

En el caso de gobiernos estatales la proporción de estados en los que esta instancia gubernamental participa como ejecutora de proyectos es menor y la participación de OSC es minoritaria en los estados.

Los criterios para seleccionar las instancias ejecutoras no están claros, y en algunos casos parecen estar basadas principalmente en las condiciones presentes en el estado para establecer relaciones de coordinación y poder delegar estas funciones, mientras que en otros casos las decisiones de selección parecen basarse en el conocimiento y la experiencia de la instancia en ejercicios anteriores.

En el caso particular de los Ayuntamientos, en algunos estados parece que no se aplica ningún procedimiento de selección y solo basta la presentación de solicitudes para ser considerados como la instancia ejecutora, ya que su participación está sujeta a marcos legales adicionales al federal y a la vigilancia de instancias fiscalizadoras municipales y/o estatales. Esto no es el caso de las OSC, cuya participación como instancia ejecutora se regula solo por la normativa federal sin ser sujetos en la mayoría de los casos a procedimientos de fiscalización por las autoridades.

Es factible establecer un mecanismo que permita seleccionar las instancias ejecutoras asegurando que éstas cumplan en tiempo y forma con esta responsabilidad. En este mecanismo, que puede ser conducido por la UMR en coordinación con las Delegaciones Estatales, se pueden establecer una serie de criterios que permitan valorar la participación de las instancias en el PDZP y definir qué tipo de obras y montos de ejecución pueden manejar. Entre algunos de los criterios para este mecanismo de evaluación se pueden considerar los siguientes:

i. La capacidad de infraestructura física y humana de la instancia ejecutora para operar proyectos.

ii. La experiencia en la ejecución previa de obra pública.

iii. La calidad de la ejecución realizada en ciclos anteriores, basada en una evaluación de desempeño operativo utilizando indicadores clave.

iv. La valoración de los beneficiarios de su papel como instancia ejecutora en ciclos anteriores.

A través de un mecanismo de valoración de las instancias ejecutoras es posible asegurar la calidad en la ejecución de los proyectos apoyados por el PDZP, y los montos y tipos de apoyos dependerán de las capacidades y la responsabilidad evaluada a través de un mecanismo de este tipo. Esto garantizará a las Delegaciones Estatales una mayor certidumbre en el cumplimiento de las metas y

aportará significativamente a la transparencia en la selección de las instancias ejecutoras en beneficio del cumplimiento de los objetivos del PDZP.

3. Sistemas de información

Los sistemas de información son pieza clave para la toma de decisiones y para facilitar los procesos operativos del PDZP. Son herramientas importantes para los procesos del PDZP y contribuyen a mejorar la gestión pública.

3.1 Herramientas para la planeación

Los sistemas de información están diseñados para proveer de insumos informativos a las áreas centrales, así como apoyar la gestión operativa del PDZP. En el proceso de planeación, el uso de sistemas de información permite tener de forma accesible la información necesaria y disponible para apoyar la toma de decisiones en la definición de metas y montos. Para la planeación, los responsables de este proceso en la Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional, se apoyan en sistemas de datos y documentos estratégicos que contienen la información indispensable sobre rezagos y carencias que pueden ser objeto de los apoyos del PDZP, y que pueden ser identificados y estimados a través de este proceso estratégico del PDZP con el apoyo de estas herramientas estadísticas.

Entre estos sistemas destacan las bases de datos que proporciona el INEGI, que aunque no tienen una dinámica de actualización como lo requiere el PDZP, si sirven como base para estimar las necesidades de apoyo en las Zonas de Atención Prioritarias que anualmente se establecen.

Esta información es utilizada con las reservas mencionadas, ya que posteriormente puede ser corroborada mediante el levantamiento de los Cuestionarios Únicos de Información Socioeconómica (CUIS), aunque esta actividad implica un gasto importante de tiempo y recursos. La experiencia en ejercicios previos de planeación da los responsables una idea de la diferencia que puede existir entre la información de INEGI y la derivada de los CUIS, con lo que se puede valorar si es indispensable o no realizar esta actividad para la determinación de montos y metas nacionales. La dinámica de cambio observada en la información utilizada, tanto de INEGI como de otras fuentes confiables, puede ser considerada para estimar el margen de error que puede tener dicha información respecto a la obtenida por medio de los CUIS, y a través de modelos de simulación es factible estimar las proyecciones considerando el comportamiento de datos históricos.

Otras herramientas estadísticas disponibles para la planeación son las Cédulas de Información Municipal del PDZP que contiene estadística importante de los municipios del país y particularmente de los que cuentan con localidades que cuentan con las características definidas en la población objetivo del PDZP. También se cuenta con otro sistema de datos denominado Catálogo de Localidades (CATLOC) que fue desarrollado y es actualizado por personal de la UMR y que proporciona estadística básica demográfica y de algunos indicadores de importancia respecto a rezago y marginación en localidades y municipios del país. Las fuentes para su actualización son INEGI, CONAPO, CONEVAL y la misma SEDESOL a través de la información generada en el PDZP.

Otras herramientas utilizadas pueden ser consultadas en el sitio web de la UMR[16] y son complementarias a las anteriormente mencionadas, lo que permite contar con una base estadística que sustenta la toma de decisiones en el proceso de planeación, a fin de estimar de la manera más precisa posible en términos de costo-beneficio los presupuestos y las metas de apoyo en las entidades federativas.

3.2 Herramientas para la operación

La gestión operativa del PDZP a nivel central y en los estados es apoyada por sistemas de información institucionales que están diseñados precisamente con ese objetivo. Destaca de entre ellos el Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO) que es utilizado de manera transversal por la SEDESOL para apoyar y facilitar la gestión de los procesos operativos de las acciones de política social a cargo de esta dependencia federal. Este sistema incorpora la información generada por los programas y permite interacción entre las Unidades Responsables de los programas, las Delegaciones Estatales, las instancias ejecutoras y otros actores del ámbito estatal.

La principal fortaleza de este sistema es el de concentrar la información, lo cual es clave para la toma de decisiones en los primeros niveles de responsabilidad, ya que permite tener una visión superior del comportamiento operativo de los programas.

Sin embargo, así como se pueden identificar otras fortalezas para este sistema, también destacan algunas debilidades derivadas de su orientación y diseño, que impactan en la operación, ya que al ser un sistema informático centralizado, la corrección de errores realizados en el proceso de captura de información puede implicar un consumo importante de tiempo y de gestiones que distraen la atención de los responsables estatales del sistema.

[16] www.microrregiones.gob.mx

El sistema presenta cierto grado de complejidad en su manejo, por lo que las Unidades Responsables de los programas y especialmente en las Delegaciones Estatales asignan a personal que es previamente capacitado en su manejo, a fin de reducir los riesgos de generar errores en las capturas de datos.

Otro aspecto importante es que no es posible ajustarlo de manera ágil y oportuna a las necesidades operativas específicas y particulares de cada programa, por lo que esto puede representar una limitante para los responsables operativos del PDZP de diseñar sistemas adaptados a las necesidades de gestión operativa específicas del PDZP.

Sin embargo, en las visitas a algunas de las entidades federativas que se seleccionaron como parte de la muestra, fue posible observar que algunas de las áreas han diseñado sistemas locales o utilizan herramientas informáticas para apoyar la operación. Esto da idea de que las necesidades en este sentido no se cubren por completo con los sistemas institucionalizados.

Por su parte, se detectó que existe un problema con el mantenimiento y la actualización del equipo de cómputo e impresión en oficinas centrales, lo que implica esfuerzos adicionales del personal para solventar esta problemática, que en ocasiones los llevan a invertir recursos propios debido a la insuficiencia presupuestaria operativa y a que no se tiene establecido un plan de mantenimiento y actualización del equipo, o si este existe, no está resultando efectivo. Por tanto, para mejorar en el tema de las herramientas para la operación se sugiere establecer o fortalecer el plan de mantenimiento y actualización del equipo de cómputo e impresión y destinarle recursos operativos del PDZP.

4. Satisfacción de beneficiarios

Entre los objetivos de los responsables nacionales del PDZP debe estar presente el que se proporcionen apoyos que sean de calidad para los beneficiarios, por lo que es importante valorar permanentemente el grado de satisfacción de los beneficiarios del PDZP a través de mecanismos operativos diseñados con este objetivo.

4.1 Instrumentos para la medición de satisfacción del cliente

Un mecanismo permanente para asegurar la satisfacción de los beneficiarios respecto de los apoyos otorgados por el PDZP es el que se refiere a la instalación y operación de los Comités Comunitarios de Obra (CCO), que verifican la calidad y oportunidad de la ejecución de obras desarrolladas en sus localidades. Estos CCO representan un mecanismo de participación ciudadana en un enfoque de contraloría social para garantizar la vigilancia de las obras.

Cabe hacer la reflexión de que si bien estos CCO cumplen con una importante función de supervisar las obras y verificar que se hagan correctamente, esto no es necesariamente un mecanismo de medición del nivel de satisfacción que los beneficiarios, ya que en todo caso solo asegura que las obras sean entregadas de conformidad con los participantes de los CCO.

Como ejercicios formales pero esporádicos realizados para medir la satisfacción de los beneficiarios, se incluyen dos evaluaciones específicas para este objetivo. La primera fue realizada en 2006 al Programa de Desarrollo Local, antecesor del PDZP y la segunda en el año 2012, en la que específicamente se evaluó la satisfacción de los beneficiarios de un tipo de apoyo específico del PDZP que es prioritario (pisos firmes). En ambas evaluaciones se identificó que el PDZP contaba con niveles de satisfacción adecuados, en especial en el aspecto de la calidad de vida. Cómo áreas susceptibles de mejora identificadas en ésta última evaluación, se resaltaron las relacionadas con la información respecto a los derechos y obligaciones de los beneficiarios y la facilidad de los trámites para obtener los apoyos.

Por otro lado, de acuerdo con las Reglas de Operación del PDZP, se debe realizar el seguimiento de las acciones mediante el mecanismo que se definan en coordinación con la Dirección General de Seguimiento. Dichos mecanismos consisten en instrumentos que incorporan un apartado que tiene como objetivo conocer y evaluar la satisfacción de los beneficiarios finales de las obras y acciones.

En la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 se señala que el instrumento levantado explora la satisfacción de los beneficiarios adecuadamente, ya que considera que las preguntas no inducen a las respuestas. No obstante, al parecer no es una actividad permanente, ya que en las visitas de evaluación a los estados no se pudo verificar que se realizan dichas acciones de seguimiento, y no fue posible entrevistar a los funcionarios de la DGS para indagar de qué manera se diseñan y ejecutan dichas actividades.

Al respecto, es importante destacar que si bien existen los mecanismos e instrumentos para medir la satisfacción de los beneficiarios, pero aunque no fue posible encontrar evidencia de su operación, no queda claro cómo el PDZP insume esta información para mejorar sus procesos, ya que la normativa apunta a que este ejercicio de seguimiento tenga un carácter más orientado a la auditoría de los recursos que a un instrumento para la mejora del PDZP.

Con relación a las quejas y denuncias, como un mecanismo de medición indirecta de la satisfacción de los beneficiarios, en las Reglas de Operación se indican los números telefónicos y el correo electrónico donde se pueden realizar. Además, en las Delegaciones Estatales existen buzones de quejas y denuncias para el público

en general. Estos mecanismos canalizan directamente dichas quejas y denuncias a la SFP para su atención.

Para la mayoría de funcionarios que respondieron una encuesta en línea sobre aspectos operativos del PDZP, consideraron a las quejas y denuncias como muy útiles como mecanismo de retroalimentación para mejorar la operación del PDZP, y con respecto a la instrumentación de mejoras a partir de ellas, no se detectaron mecanismos que permitieran hacerlo de manera sistemática.

Cabe señalar que de acuerdo con lo expresado por algunos de los encuestados, se sabe que son pocas las personas que llegan presentar alguna queja o denuncia, por lo que es cuestionable este mecanismo para considerarlo instrumento confiable de evaluación de la satisfacción de los beneficiarios.

Quizás el mecanismo más confiable disponible para el PDZP sea el de las vistas de seguimiento a los apoyos, ya que puede recoger de manera sistemática e intencionada la opinión de los beneficiarios respecto al grado de satisfacción, por lo que debiera ser foco de atención por parte de los responsables del PDZP.

5. Padrón de beneficiarios

5.1 Conformación del Padrón de Beneficiarios

La conformación de los padrones de beneficiarios para los programas de SEDESOL se encuentra normado a través de Lineamientos documentaos que establecen las estructuras de datos y los catálogos que se requieren para integrar de forma homologada y estandarizada los padrones de beneficiarios de los programas para integrarlos en el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) de la SEDESOL

Los mecanismos para la integración del Padrón de Beneficiarios del PDZP están siendo alineados a lo establecido en estos lineamientos, ya que a través de evaluaciones realizadas al PDZP se identificó que los procedimientos para la integración del Padrón de Beneficiarios del PDZP no cumplían completamente con las disposiciones contenidas en los Lineamientos respectivos.

El padrón de beneficiaros del PDZP se integra de información proveniente de dos fuentes básicamente. La primera fuente corresponde a la información levantada a través del llenado de los CUIS para determinar las necesidades de apoyo en materia de mejoramiento de vivienda en las localidades que conforman la población objetivo del PDZP y para la selección de los beneficiarios, que posteriormente es capturada en el SIIPSO. Una vez que se seleccionaron y definieron los beneficiarios de los apoyos, la información de éstos capturada en el

sistema es migrada de forma manual al sistema de captura del Padrón de Beneficiarios por los responsables de esta actividad.

Por otro lado, en lo que respecta a los apoyos de infraestructura comunitaria y de servicios que otorga el PDZP a las localidades mencionadas, la fuente de datos para el Padrón de Beneficiarios es el formato presentado en el anexo 9 de las Reglas de Operación del PDZP y que captura la información de los beneficiarios de obras de este tipo, lo cual está en concordancia con lo dispuesto en los Lineamientos del PUB.

Estos mecanismos para la integración del Padrón de Beneficiarios del PDZP presentan ciertos riesgos de error que pueden dar pie a la incorporación de información que no represente la realidad de los beneficiarios del PDZP.

En primer lugar existe el riesgo que en la captura de datos en los formatos de los CUIS se cometan errores que no sean claramente identificados, así como errores en la captura de esta información al momento de ingresarlos al SIIPSO, a pesar de los filtros de revisión que se tienen establecidos en las Delegaciones Estatales.

En segundo lugar, el paso de traslado de la información de los CUIS capturada en el SIIPSO y al padrón, no está sistematizado del todo, por lo que pasa por un procedimiento manual en donde se realiza una depuración de los datos, lo que implica riesgos de errores humanos que pueden pasar desapercibidos.

Finalmente, otro punto de riesgo se detecta en el llenado del formato de captura de información proveniente de los apoyos de infraestructura comunitaria y de servicios, ya que las Reglas de Operación no determinan quien es el responsable de este llenado, por lo que es susceptible de ser requisitado por personas no capacitadas que pueden cometer errores que se trasladan al padrón si no son detectados por los procesos de depuración de datos.

No está claro cuáles son los mecanismos para validar la información del Padrón de Beneficiarios, ni aquellos que puedan determinar el grado en que son confiables los datos, ya que esto no está normado en los Lineamientos del PUB, por lo que es recomendable que se definan en dichos Lineamientos los mecanismos de validación pertinentes para asegurar mayor confiabilidad en la información contenida en los padrones de beneficiarios y en particular el que respecta al PDZP.

Anexo VII. Cuestionarios para levantamiento mediante encuesta en línea

En los CD que forman parte integral de este informe, se incluyen los cuestionarios por tipo de actor utilizados para el levantamiento de información mediante encuesta en línea.

Anexo VIII. Total de entrevistas y personas entrevistadas en Oficinas Centrales del PDZP

Entrevistado	Tipo de Entrevista	Cantidad de Entrevistas	Número Total de Personas
Director General Adjunto de Planeación Microrregional	Individual	1	1
Directora de Operación Territorial	Individual	1	1
Director de Planeación	Individual	1	1
Director Centro-Sur Director Zona Norte	Grupal	1	2
Director de Orientación Territorial	Individual	1	1
Director de Coordinación de la Estrategia de Microrregiones	Individual	1	1
Director General Adjunto de Coordinación Interinstitucional	Individual	1	1
Director de Centros Comunitarios de Aprendizaje	Individual	1	1
Director General Adjunto de Programas Sociales	Individual	1	1
Directora de Programas Sociales Zona Norte	Individual	1	1
Subdirector de Programas Sociales Zona Norte	Individual	1	1
Director de Análisis Territorial	Individual	1	1
Director de Programas Sociales Zona Sur	Individual	1	1
Director General de Seguimiento	Individual	1	1
Director General Adjunto de Monitoreo de los Programas Sociales	Individual	1	1
Directora de Análisis de Política Sectorial	Individual	1	1
Totales		**16**	**17**

* La plaza estaba vacante