



# Evaluación de Procesos del Programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional

Evaluación de Procesos 2017





PLANEACIÓN  
ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS



---

## Evaluación de Procesos del Programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional Evaluación de Procesos 2017

**Tipo de evaluación:** Evaluación de procesos

Ejercicio anual: 2017

Fecha de publicación: Abril, 2018

**Entidad evaluadora:**

Centro Eure, S.C.



**Investigadores:**

Dr. Jose A. Iracheta Carroll  
Coordinador General

Dr. Alfonso X. Iracheta Cenecorta  
Coordinador Técnico

L. Claudia A. Vilorio Giraldo  
Coordinadora de Trabajo de Campo y Análisis

---

Subsecretaría de Planeación y Evaluación  
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas  
Gobierno del Estado de Jalisco  
Magisterio 1499, primer piso, colonia Miraflores C.P. 44270  
Guadalajara, Jalisco, México.

**Citación sugerida:**

Gobierno del Estado de Jalisco. Evaluación de Procesos del Programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. Evaluación de Procesos 2017. México: 2018.

Disponible en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca>  
Colección: Evaluaciones

Este documento fue homologado de acuerdo con los criterios de estilo institucional definidos para esta colección. El texto y los contenidos se mantienen como fueron entregados por su(s) autor(es).

# DIRECTORIO

---

## GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz  
Gobernador constitucional del Estado de Jalisco

Mtro. Héctor Rafael Pérez Partida  
Secretario de Planeación, Administración y Finanzas  
Presidente del Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Mtra. Carolina Toro Morales  
Subsecretaria de Planeación y Evaluación  
Secretario ejecutivo del Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Teresita Ballescá Ramírez  
Directora general de Monitoreo y Evaluación  
Secretaria técnica del Consejo Técnico Evalúa Jalisco

## **Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de las Políticas Públicas de Jalisco (Consejo Técnico Evalúa Jalisco)**

### **Representantes de instancias nacionales**

Dr. Gonzalo Hernández Licona  
Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de  
Desarrollo Social

Dra. Gabriela Pérez Yarahuán  
Coordinadora general del Centro Regional de América Latina para el Aprendizaje  
en Evaluación y Resultados

Lic. José Ángel Mejía Martínez del Campo  
Titular de la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público (invitado)

Norma Angélica Cabeza Esquivel  
Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la  
Secretaría de la Función Pública (invitado)

# DIRECTORIO

---

## Representantes de instancias académicas locales

Dr. Antonio Sánchez Bernal  
Universidad de Guadalajara

Dr. Agustín Escobar Latapí  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Dr. Freddy Mariñez Navarro  
El Colegio de Jalisco

Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez  
Universidad Panamericana

Dr. Raúl Montalvo Corzo  
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

## Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

Lic. Daviel Trujillo Cuevas  
Secretario de Desarrollo e Integración Social

Dr. Hugo Michel Uribe  
Subsecretario de Finanzas

Mtra. Lizana García Caballero  
Directora General de Política Social

Mtro. Roberto Orozco Gálvez  
Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

### Equipo técnico

Dra. Mónica Ballescá Ramírez, directora general de Monitoreo y Evaluación  
Mtro. Estuardo Gómez Morán, director de Evaluación de Resultados e Impacto  
Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga, coordinadora de Evaluación de Proyectos  
Mtra. Adriana Valdez Calderón, analista de Evaluación de Proyectos

# CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>14</b>
<b>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA FONDO COMPLEMENTARIO PARA EL DESARROLLO REGIONAL (FONDEREG) .....</b>	<b>16</b>
<b>OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>22</b>
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>23</b>
<b>RECOPILACIÓN, REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN .....</b>	<b>23</b>
<b>ANÁLISIS FODA .....</b>	<b>28</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>29</b>
<b>RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>31</b>
<b>ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS, Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>64</b>
<b>PROCESO DE PLANEACIÓN .....</b>	<b>65</b>
<b>PROCESO DE DIVULGACIÓN.....</b>	<b>69</b>
<b>PROCESO DE EJECUCIÓN.....</b>	<b>72</b>
<b>PROCESO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>75</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>78</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>87</b>
<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS.....</b>	<b>90</b>
<b>DIRECTORIO DE PARTICIPANTES .....</b>	<b>92</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO 1: MATRIZ DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO 2: VALORACIÓN FINAL DEL FONDO COMPLEMENTARIO PARA EL DESARROLLO REGIONAL.....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXO 3: FICHA TÉCNICA DE LA ENTIDAD EVALUADORA .....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXO 4: FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS.....</b>	<b>102</b>
<b>ANEXO 5: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>104</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG) es un programa de infraestructura y obra pública del Gobierno del Estado de Jalisco, instaurado en el 2002, que brinda apoyo financiero a aquellos proyectos de obra que permitan disminuir las disparidades entre las regiones que forman parte del Estado de Jalisco. El Fondo es gestionado por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a través de la Dirección General de Inversión Pública, la cual cuenta con un equipo coordinador para la operación del Programa Fondo.

El **objetivo general del FONDEREG**, según se establece en sus Reglas de Operación 2017 es “Promover el desarrollo económico regional y local para reducir las desigualdades regionales de los municipios del interior del Estado de Jalisco, y mejorar las condiciones de vida de su población, atendiendo problemáticas regionales a través del financiamiento de proyectos de infraestructura, en conjunción de recursos estatales y municipales”. Por su parte, los **objetivos específicos del FONDEREG** son:

- Impulsar la creación y el fortalecimiento de infraestructura municipal y regional.
- Apoyar el inicio y consolidación de proyectos de infraestructura de servicios públicos en los municipios, reduciendo la exposición de componentes de deuda para las autoridades locales.
- Fortalecer las capacidades de gestión de las autoridades locales para generar proyectos de infraestructura en beneficio de su población.
- Propiciar condiciones de cooperación y sinergias entre municipios para la creación de proyectos de infraestructura de alcance regional.
- Mejorar el aprovechamiento de vocacionamientos y potencialidades de cada región.

Este es un ejercicio de **evaluación de procesos** cuyo **objetivo general** es determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional y atender el problema público de grandes diferencias en el desarrollo regional del Estado en términos de las condiciones de vida de la población, crecimiento económico, desarrollo productivo, así como equipamiento de infraestructura. Por su parte, los **objetivos específicos de la evaluación** son:

- Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.
- Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.
- Determinar si el funcionamiento dentro de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.
- Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo y la atención del problema.

Para realizar la evaluación de procesos, los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno establecen que la evaluación debe ser de carácter externo para favorecer una percepción y evaluación objetivas. En consecuencia, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, llevó a cabo una licitación nacional para seleccionar un evaluador externo. Por medio de ese proceso, Centro Eure S.C. resultó adjudicado en la tarea de realizar la evaluación de procesos del FONDEREG.

Los procesos de gestión del FONDEREG son: 1) Planeación, 2) Divulgación, 3) Ejecución, y 4) Seguimiento y Monitoreo. Los principales hallazgos de la evaluación son los siguientes:

### **Proceso de planeación**

Para el proceso de planeación del programa Fondo Complementario de Desarrollo Regional de Jalisco, el objetivo de la evaluación fue *identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos*. Siguiendo esta pauta, se hizo un estudio de los recursos, los insumos, los actores y las dependencias involucradas, y el impacto que este proceso puede tener en el desarrollo de los demás procesos del programa. En el estudio se encontró que el proceso de planeación es uno de los más significativos para el correcto funcionamiento del programa, ya que durante este proceso se definen los proyectos que serán ejecutados y, por lo tanto, es determinante para identificar el grado de cumplimiento del objetivo del FONDEREG de disminuir las diferencias entre las regiones de Jalisco a través de proyectos de impacto regional.

Con respecto a los recursos e insumos necesarios para el proceso de planeación, la evaluación encontró que, a nivel estatal, la planeación implica el desarrollo de las Reglas de Operación, al igual que brindar apoyo técnico y asistencia a los municipios que vayan a participar en el programa en un proceso temprano de planeación. Para que esto se pueda llevar a cabo sin contratiempos, es necesario que el equipo coordinador del FONDEREG cuente con los suficientes recursos financieros y humanos. Sin embargo, la evaluación encontró que el equipo coordinador tiene una sobrecarga de trabajo que, si bien no impide su buen funcionamiento, sí lo dificulta. En varios casos, las oficinas de enlace regional, las cuales sirven para ofrecer asistencia rápida y eficaz a los municipios, no cuentan con el personal necesario, generando cargas adicionales de trabajo en el equipo coordinador. Una problemática similar se observa en el Banco de Proyectos, el cual tiene la responsabilidad de evaluar una enorme cantidad de proyectos (solamente del FONDEREG fueron 142 en 2017), y tiene poco personal para realizarlo. A nivel municipal se presenta el mismo problema de falta de recursos humanos en muchos municipios, especialmente con capacitación suficiente para poder cumplir con los requisitos necesarios para participar en el programa. Por otro lado, se encontró evidencia al entrevistar a algunos directores de obra pública municipales, que algunos municipios no cuentan con los recursos financieros o tecnológicos para desarrollar la planeación y formular proyectos adecuadamente de forma autónoma, es decir, sin el apoyo del equipo coordinador.

Durante la evaluación se observó que el equipo coordinador del FONDEREG y el Banco de Proyectos asisten a los municipios para que el proceso de planeación fluya sin tropiezos, y así los

municipios puedan completar tanto la planeación técnica y estratégica como también la captura de la propuesta de sus proyectos. Sin embargo, debido a que no existe un calendario interno de trabajo que defina fechas críticas para la concreción de etapas específicas del ejercicio del FONDEREG, especialmente con la publicación de las Reglas de Operación, se observó que los procesos que dependen de la conclusión del de Planeación pueden verse afectados, particularmente el de Ejecución que, en algunos casos, solo tiene unos cuantos meses para su concreción. Adicionalmente, se observó un cuello de botella respecto a la duplicidad (e incluso multiplicidad) del trabajo técnico-administrativo para la captura y evaluación de los proyectos que se proponen para ser financiados con el Fondo, que afecta tanto a los coordinadores a nivel estatal como a los participantes a nivel municipal. Con esto se quiere decir que, para lograr el desarrollo de los proyectos, los mismos deben ser capturados en distintas plataformas, agregando una carga de trabajo adicional que podría ser reducida (y más eficiente) si todos los actores tuvieran acceso a un sistema único de captura de los proyectos de obra del programa. Actualmente existe un proyecto para integrar los sistemas de gestión de proyectos del gobierno estatal, sin embargo, se encuentra en etapa de desarrollo.

Uno de las principales limitaciones que se encontró en la planeación fue la falta de criterios claros y/o más estrictos para garantizar que los proyectos apoyados con recursos del FONDEREG sean realmente de carácter regional y dirigidos a cumplir el objetivo del programa. Esta limitación está relacionada con otra relacionada con la focalización de los recursos. El programa utiliza el Índice de Rezago Social (IRS) para establecer los porcentajes de recursos que deben aportar los municipios para complementar las aportaciones del gobierno estatal. Este modelo de aportaciones implica que los municipios con mayor IRS tienden a contar con un monto menor de recursos para sus proyectos que los municipios con un menor IRS, lo cual actúa en sentido contrario del objetivo del programa, que es reducir las diferencias entre regiones. Adicionalmente, al distribuir la bolsa de recursos en una multiplicidad de proyectos, el resultado es contar con un gran número de pequeños proyectos de naturaleza municipal, con poco impacto local, y nulo impacto regional.

Finalmente, se observó que, en muchos casos, el proceso de planeación a nivel municipal, al menos en lo correspondiente a los proyectos de FONDEREG, no se basa en los instrumentos de planeación establecidos en la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, como son los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o los Subcomités de Planeación Regional, resultando en una desvinculación entre la planeación municipal y regional, y la ejecución de proyectos, además de una reducida participación ciudadana. Se observó que las propuestas de proyecto de los municipios tienden a ser de carácter reactivo, de corto plazo y de naturaleza local.

Con base en los hallazgos de la evaluación, se desarrollaron las siguientes recomendaciones para lograr que el proceso de planeación sea eficiente y eficaz. Primero, se recomienda reestructurar el modelo de asignación de recursos, con la finalidad de que se le asignen mayores recursos a las regiones de alto rezago social para que se puedan hacer proyectos que sean de impacto regional y disminuya las disparidades entre las regiones. Adicionalmente, se propone incluir un componente poblacional en la fórmula de distribución de recursos, de modo que se considere el IRS, pero también el tamaño del municipio en términos de población para determinar los montos

asignados. Segundo, se propone reestructurar los calendarios internos para la publicación de las ROP de forma más temprana, ya que, como se mencionó anteriormente, su publicación relativamente tardía (hasta el mes de marzo) puede ser problemática para el buen desarrollo del programa, particularmente si incluye cambios relevantes respecto a las ROP del año anterior. Tercero, se propone desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional, los cuales están establecidos en la Ley de Planeación estatal, lo que favorecería la ejecución de proyectos de mayor envergadura y de impacto regional. Por otro lado, para fortalecer el proceso de planeación se recomienda que tanto las ROP como los criterios de evaluación de los proyectos sean más estrictos respecto a la búsqueda de cumplir con los objetivos del programa, para garantizar que los proyectos apoyados sean realmente de impacto regional. Finalmente, para lograr que el proceso fluya de manera adecuada se recomienda fortalecer la capacitación que reciben los funcionarios municipales, mediante la realización de talleres de capacitación y de formulación de proyectos, de modo que se favorezca su operación con un mayor grado de autonomía y reduciendo la dependencia de la asesoría del equipo de coordinación para la formulación y gestión de los proyectos. Es importante recalcar que, a pesar de que el equipo coordinador ofrece amplia y constante asistencia a los municipios participantes del programa, ve limitada su capacidad debido a la insuficiencia de personal, sobre todo en algunas de las oficinas de enlace regional.

### **Proceso de divulgación**

El proceso de divulgación del FONDEREG se basa en la publicación de las Reglas de Operación y en las reuniones regionales de priorización de los proyectos de obra. Para este proceso la evaluación tuvo como objetivo *determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas*. Por lo tanto, se analizó el proceso que se sigue para la formulación de las Reglas de Operación, así como las actividades y actores relacionados con este proceso, al igual que los recursos y los insumos utilizados. De igual forma, se analizó cómo este proceso afectaba la rendición de cuentas y la transparencia.

Con respecto a la publicación de las Reglas de Operación, estas son formuladas principalmente en la Dirección General de Inversión Pública con la opinión del equipo coordinador del FONDEREG, la Dirección General de Planeación y de la SIOP, aunque su participación es marginal. Las ROP son publicadas por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación normalmente en el mes de marzo, aunque ese no ha sido siempre el caso, ya que se han observado esfuerzos por publicar las ROP en los primeros dos meses en algunos ejercicios.

Respecto a la rendición de cuentas, se observaron algunas limitaciones tanto a nivel estatal como a nivel municipal. Como se ha mencionado anteriormente, los mecanismos de planeación y de transparencia en los municipios, como los documentos normativos, los portales de transparencia y los organismos como el COPLADEMUN, son poco efectivos. En ese sentido, la participación ciudadana efectiva es muy limitada y, por lo tanto, la rendición de cuentas es deficiente. De igual manera, los municipios presentan problemas al compartir información de las obras que se han realizado. Si bien las obras se publican en la página web del FONDEREG, a nivel municipal es práctica común la inexistencia de información o de ligas al sitio donde se encuentra. Por lo tanto,

si un ciudadano desconoce la existencia del programa, es muy poco probable que pueda obtener la información que está buscando. En ese sentido, la evaluación encontró evidencia de que, en muchos municipios, no existe información disponible en sus portales web sobre las obras que realizan y, por lo tanto, incumplen con la Ley de Transparencia.

Como consecuencia de los resultados encontrados en la evaluación para este proceso, se plantea que a nivel estatal se fortalezca el proceso de formulación de las Reglas de Operación, utilizando mesas de trabajo que integren a todos los actores involucrados en el programa (incluyendo a los municipios), para que sus propuestas sean tomadas en cuenta en el desarrollo de las ROP. También, como se mencionó en el proceso anterior, es necesario destinar recursos financieros adicionales para que las dependencias a nivel estatal cuenten con los recursos humanos suficientes para el buen desarrollo del proceso. A nivel municipal, es fundamental que se desarrollen los proyectos de la manera más transparente, utilizando las herramientas de planeación que tienen a su disposición, como los Subcomités de Planeación Regional, de modo que se garantice la participación ciudadana efectiva, y que los proyectos que se ejecuten respondan a la planeación regional. Vale decir que estas acciones deben estar planteadas como requisitos específicos desde las ROP, de modo que se vuelvan un mecanismo para favorecer y fortalecer la visión regional en los municipios y, para encaminar los recursos del programa hacia el cumplimiento de sus objetivos.

### **Proceso de ejecución**

Para el proceso de ejecución, el objetivo fue determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública. Para evaluar este proceso se analizaron los actores, insumos y recursos del programa, y el impacto que su relevancia estratégica pueda tener en el resto de los procesos del Fondo.

En la evaluación se observó que el programa tiene carencias en términos de los recursos materiales y humanos para garantizar el correcto flujo del proceso, de modo que, si bien el proceso de ejecución se realiza de forma exitosa en general, dicho éxito depende de múltiples factores que potencialmente podrían poner en riesgo el buen flujo del proceso. La falta de personal en las oficinas de enlace regional implica una sobrecarga de trabajo tanto para dichas oficinas como para el equipo coordinador, sobre todo al realizar las supervisiones de avance de obra, en donde, en muchos casos se tienen que trasladar personalmente a los sitios, o en otros, dependen de los reportes formulados por el propio personal de los municipios. Por otro lado, a nivel municipal el proceso de ejecución también tiene algunas complicaciones que obstaculizan su buen funcionamiento. Primero, para liberar las ministraciones, es necesario transitar una serie de procesos administrativos que, en algunos casos, pueden retrasar las obras, detenerlas temporalmente u orillar a que los municipios utilicen recursos de otras fuentes para poder continuar con su ejecución. Adicionalmente, los municipios en muchos casos no cuentan con los recursos humanos, financieros o tecnológicos para ejecutar las obras adecuadamente, resultando en problemas con los recursos materiales o la maquinaria de construcción.

Con respecto al impacto del proceso de ejecución con los otros procesos del Fondo, la información generada sirve como elemento central para el flujo del proceso de seguimiento y

monitoreo, debido a los reportes de obra que se producen y que se utilizan en la elaboración de los informes trimestrales y finales. Adicionalmente, tiene un impacto directo en la consecución del programa en los ejercicios subsecuentes, ya que una condición para que los municipios puedan participar, es que las obras del ejercicio fiscal anterior estén completadas. Finalmente, el proceso de ejecución está determinado por los procesos de planeación y selección de proyectos ya que las obras que se determinen para su ejecución son planteadas en dichas etapas, de modo que el grado de impacto que tienen respecto al desarrollo regional, depende de los procesos anteriores.

Para fortalecer este proceso y favorecer su flujo adecuado y, por lo tanto, favorecer el logro de los objetivos del programa, se recomienda, en primer lugar, reestructurar el modelo de liberación de ministraciones contra avances físicos. Más específicamente, pasar del actual 40%-30%-30% para avance físico y financiero a un modelo en donde los avances financieros se otorguen a 40%-30%-30% contra avances físicos de 30%-30%-40%. Con un esquema de este tipo se reducirían los problemas de continuidad de las obras que pueden ocurrir por los procedimientos para liberar las ministraciones, de modo que los municipios no tendrían que retrasar o detener la ejecución de las obras. Así como en los procesos anteriores, se recomienda destinar recursos suplementarios para el equipo coordinador del FONDEREG, instaurar un sistema único o un sistema integrado para gestión de los proyectos, y reestructurar el modelo de asignación de recursos para que se ejecuten proyectos de impacto regional, y no de naturaleza local como ocurre en la actualidad.

### **Proceso de seguimiento y monitoreo**

El proceso de seguimiento y monitoreo se desarrolla de forma transversal a todo el programa, por lo tanto, sus insumos y su impacto depende de los demás procesos del Fondo. Para la evaluación se analizó el ejercicio específico de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), los sistemas que utilizan las dependencias del programa para monitorear y dar seguimiento a los proyectos de obra, y el impacto estratégico que puede tener con los demás procesos para lograr el objetivo de *determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.*

Respecto a la MIR, se observó que existen dos matrices en las que el FONDEREG tiene alguna participación. Una es la matriz general de los programas de inversión del gobierno estatal, en donde el FONDEREG es solamente un componente. La segunda matriz fue desarrollada de forma específica para el FONDEREG y, por lo tanto, fue la que se utilizó para el análisis.

El resultado del análisis arrojó algunas carencias metodológicas que deben ser subsanadas para que la MIR realmente funcione como una herramienta de medición del logro de los resultados del programa. En general, los problemas de la dificultan su funcionalidad para orientar, organizar y dar seguimiento de forma efectiva a la operación del Fondo. En consecuencia, la evaluación considera que es importante que la MIR específica sea revisada y reformulada para apegarse de mejor forma a la metodología, así como facilitar su acceso para el público en general. Esto fortalecería los mecanismos de monitoreo y seguimiento del programa.

Por otro lado, los sistemas que se utilizan en el FONDEREG para la captura y monitoreo de los proyectos de obra tienen algunas limitaciones en cuanto a las interacciones y la comunicación entre sistemas, lo que los vuelve menos eficientes. El programa cuenta con un sistema distinto de captura para el Banco de Proyectos y para SIPRO (que se vincula a SIIF). Las fichas y reportes que requiere la SIOP como organismo normativo del programa, requieren información distinta, además de lo requerido por el sistema de POA y, en su caso, para la realización de auditorías. Adicionalmente, están las fichas y reportes técnicos y de avance físico en los que los municipios tienen una participación relevante, en conjunto con las dependencias del gobierno estatal. Si bien cada sistema tiene una función específica y, en lo general, requieren información diferente, existen múltiples campos en los que los proyectos comparten información. Esta multiplicidad es una fuente potencial de errores o de generación de información inconsistente, además de que fragmenta la información disponible, limitando la información que posee cada dependencia. Además, como se ha mencionado, existe un déficit de personal tanto en las áreas del gobierno estatal que participan en el FONDEREG, como en muchos de los municipios, de modo que los sistemas en todos los niveles del programa. En este caso en particular, además de las recomendaciones anteriores, que se han concentrado en incrementar los recursos humanos y financieros del equipo coordinador del programa, se considera necesario desarrollar un sistema único o, alternativamente, una serie de sistemas integrados, en donde todas las dependencias tengan acceso a la información que se genera a lo largo del programa, y así disminuir la sobrecarga de trabajo por parte de los municipios y lograr que el proceso de monitoreo y seguimiento funcione más eficazmente.

## INTRODUCCIÓN

El Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG) es un programa de infraestructura y obra pública del Gobierno del Estado de Jalisco, instaurado en el 2002, que brinda apoyo financiero a aquellos proyectos de obra que permitan disminuir las disparidades entre las regiones que forman parte del Estado de Jalisco. El Fondo es gestionado por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a través de la Dirección General de Inversión Pública, la cual cuenta con un equipo coordinador para la operación del Programa Fondo.

Para asegurarse de que el programa alcance sus objetivos de manera eficaz y eficiente, los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno establecen las bases que se deben seguir para desarrollar estrategias de monitoreo y evaluación. Adicionalmente, la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios establece en los artículos 11 y 12 la elaboración de evaluaciones como un mecanismo importante para el proceso de planeación y, por lo tanto, las dependencias de la administración pública estatal y municipal deben participar en dichas evaluaciones para actualizar los programas de gobierno.

Este es un ejercicio de evaluación de procesos del Fondo Complementario Para el Desarrollo Regional. Su objetivo principal es determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del Fondo. Para realizar dicha evaluación de procesos, los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno establecen que la evaluación debe ser de carácter externo para favorecer una percepción y evaluación objetivas. En consecuencia, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, llevó a cabo una licitación nacional para seleccionar un evaluador externo. Por medio de este proceso, Centro Eure S.C. resultó adjudicado en la tarea de realizar dicha evaluación de procesos del Fondo.

Centro Eure es un centro de investigación aplicada y consultoría dedicada a la investigación y asesoría en temas territoriales, planeación y evaluación de políticas públicas. Con más de 30 años de experiencia y un equipo de trabajo altamente calificado, Centro Eure ha trabajado en proyectos para ONU-Hábitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a nivel nacional e internacional; con el Banco Interamericano de Desarrollo, con los gobiernos de 25 estados de México; y también con organismos federales como la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional de Vivienda y el Instituto Nacional para el Fomento de la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

La evaluación tomó como referencia el Modelo General de Procesos desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el buen uso de los recursos públicos. El modelo del CONEVAL divide el flujo del fondo en cuatro procesos: Planeación, difusión, distribución de bienes y servicios, y seguimiento y monitoreo. Para cada proceso se analizó en qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen a su adecuado desarrollo, en qué medida los actores clave y sus actividades contribuyen para optimizar los otros procesos y cuál es la relevancia estratégica en la consecución del resto de los

procesos del Fondo. Además, se analizó si el seguimiento y monitoreo de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública llevados a cabo con recursos del Fondo, contribuyen en el cumplimiento de sus objetivos, describiendo el alcance y la pertinencia de la matriz de indicadores para resultados (MIR) y los sistemas de información que utiliza el Fondo. Así mismo, se abordó la relevancia estratégica del monitoreo y el seguimiento en la consecución de los otros procesos. La evaluación también incluyó los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas, como ámbitos complementarios del proceso de monitoreo y seguimiento, al considerarlos relevantes para la consecución de los objetivos del Fondo.

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, se llevó a cabo utilizando un enfoque y técnicas de investigación de naturaleza cualitativa, mediante análisis documental de gabinete y trabajo de campo, a partir de entrevistas a profundidad con actores clave de cada proceso. El análisis documental de gabinete consistió en el acopio, la organización, la revisión y el análisis de la información contenida en documentos normativos y operativos que rigen la implementación y funcionamiento del Fondo, así como en registros, bases de datos y documentación pública pertinente. Se incluyó, además, una revisión de la literatura que sirvió para dar soporte al marco analítico.

Las entrevistas a profundidad fueron semiestructuradas de carácter técnico, con apoyo de una guía metodológica para orientar su conducción. Tuvieron como sujetos a los actores que fueron identificados como clave en cada proceso a partir del análisis documental de gabinete, particularmente de los documentos normativos y operativos, así como también como resultado de las propias entrevistas, específicamente con representantes de la Dirección General de Inversión Pública (equipo coordinador del FONDEREG, la Dirección de área de Gestión de Fondos, y la Dirección de área de Banco de Proyectos) de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas; la Dirección de Proyectos de Apoyo Municipal de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, y de las direcciones de Obra Pública municipales. Dichas entrevistas se hicieron de manera presencial o a distancia por medio de videoconferencias o vía telefónica.

Se realizó un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA), que es una herramienta que permite identificar los elementos que pueden ser aprovechados o fortalecidos y aquéllos que obstaculizan el logro de los objetivos planteados. Para concluir, se emitieron recomendaciones estratégicas que abordan los cuellos de botella identificados a lo largo de la evaluación y sistematizados mediante el análisis FODA. Para favorecer la atención de las recomendaciones, se hizo un esfuerzo de síntesis para proponer el menor número posible, pero garantizando que se atendieran todos los cuellos de botella detectados. El resultado fue el de una serie de recomendaciones estratégicas, claras y cuyo número es fácilmente manejable por cualquier tomador de decisiones.

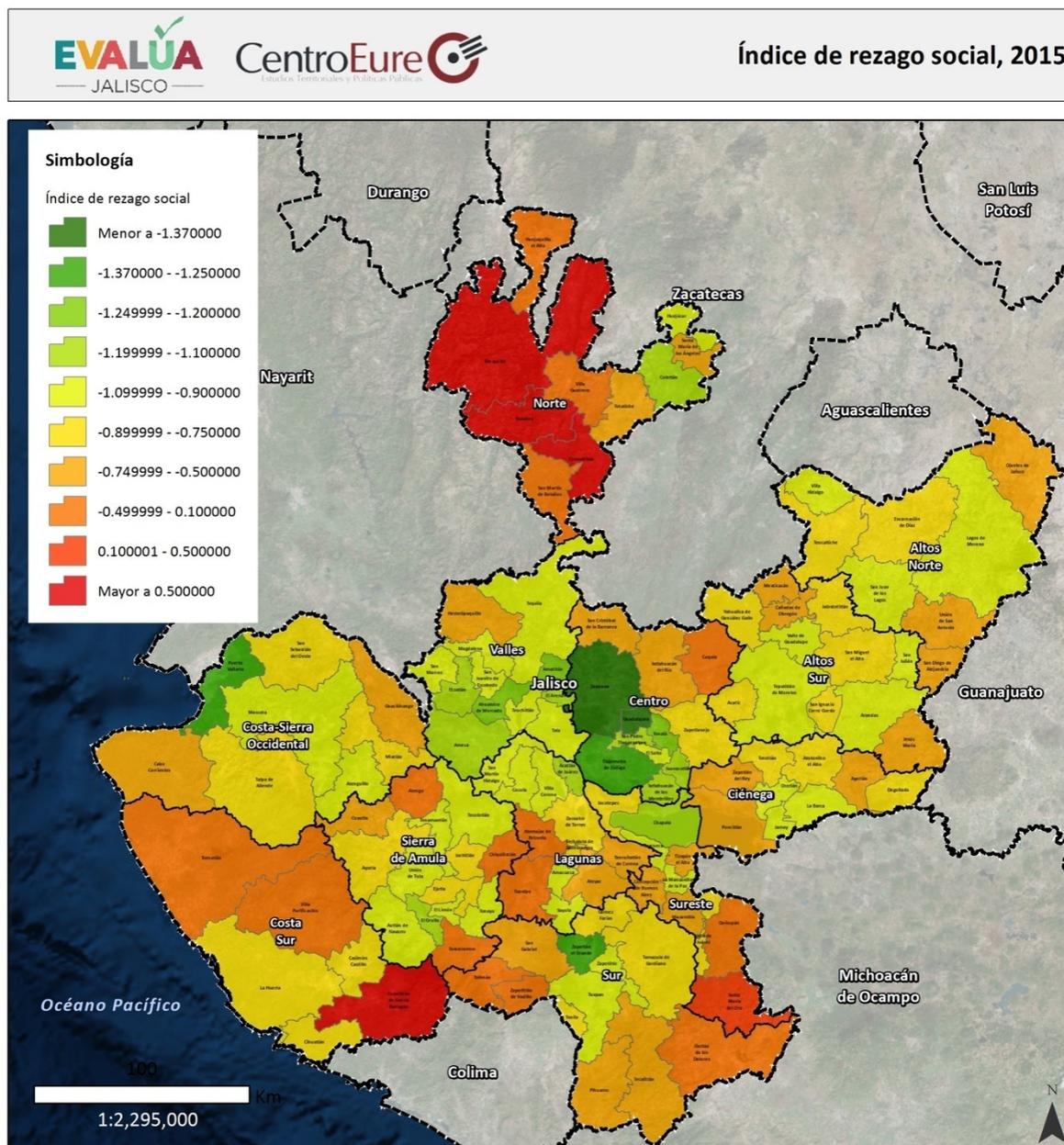
## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA FONDO COMPLEMENTARIO PARA EL DESARROLLO REGIONAL (FONDEREG)

El Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG) es un programa estatal de infraestructura a cargo de la Dirección General de Inversión Pública perteneciente a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Según el diagnóstico que se presenta en sus Reglas de Operación de 2017, las diferentes regiones que componen al Estado de Jalisco experimentan condiciones muy diferentes en cuanto a calidad y condiciones de vida de su población, crecimiento económico, desarrollo productivo e infraestructura. Respecto al último, el principal déficit de infraestructura se relaciona con el transporte, en particular vías de comunicación, carreteras y puentes, aunque las regiones también enfrentan limitaciones respecto a equipamientos sociales, tales como hospitales, centros de salud, escuelas, universidades, parques, unidades deportivas y centros de desarrollo infantil, además de infraestructura básica como alumbrado público, agua potable, drenaje y alcantarillado. El desequilibrio en el desarrollo entre regiones contribuye a agudizar los problemas que sufren los municipios en su esfera local.

Si bien es claro que, comparativamente, las regiones enfrentan diferencias importantes en términos de su desarrollo, la estrategia que se utiliza para identificar y medir esas diferencias no es trivial, ya que es muy sensible a las variables y metodologías que se utilicen. Dependiendo del foco metodológico que se emplee, las diferencias intra-regionales pueden variar significativamente. Por lo tanto, el FONDEREG utiliza el Índice de Rezago Social (IRS) que mide el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), mismo que incorpora una gama amplia de indicadores, con una metodología sólida y reconocida por todos los participantes y beneficiarios. El IRS mide once variables relacionadas con cuatro tipos de carencia social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a servicios básicos en la vivienda, y calidad y espacios en la vivienda) que integra y pondera para construir un índice multidimensional desagregado a nivel estatal, municipal y por localidad.

Con base en la información del IRS 2015 a nivel municipal, las disparidades regionales que utiliza el FONDEREG para justificar su existencia son muy claras. La región Norte presenta las carencias sociales más profundas del estado, seguido por las regiones Costa Sur, Sur y Sureste, en donde también hay carencias importantes, aunque no tan profundas. Del otro lado del espectro, las regiones Valles, Altos Sur, Altos Norte y Centro presentan, en general, niveles medios y bajos de carencias sociales, aunque en todos los casos se observan disparidades intra-regionales importantes. En el Mapa 1 se representan gráficamente las disparidades en el desarrollo entre los municipios y las regiones de Jalisco. Los tonos que se aproximan más al rojo muestran un mayor rezago social, mientras que los que se acercan al verde oscuro representan un menor rezago social.

## Mapa 1. Índice de rezago social, 2015



El FONDEREG busca atender esta problemática y establece como objetivo general “Promover el desarrollo económico regional y local para reducir las desigualdades regionales de los municipios del interior del Estado de Jalisco (es decir, excluyendo los municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara, ubicada en la región centro), y mejorar las condiciones de vida de su población, atendiendo problemáticas regionales a través del financiamiento de proyectos de infraestructura, en conjunción de recursos estatales y municipales”. Adicionalmente, el FONDEREG establece cinco objetivos específicos:

1. Impulsar la creación y el fortalecimiento de infraestructura municipal y regional;

2. Apoyar el inicio y consolidación de proyectos de infraestructura de servicios públicos en los municipios, reduciendo la exposición de componentes de deuda para las autoridades locales;
3. Fortalecer las capacidades de gestión de las autoridades locales para generar proyectos de infraestructura en beneficio de su población;
4. Propiciar condiciones de cooperación y sinergias entre municipios para la creación de proyectos de infraestructura de alcance regional; y
5. Mejorar el aprovechamiento de vocaciones y potencialidades de cada región.

El FONDEREG tiene una cobertura estatal y sus beneficiarios son todos los municipios de las doce regiones que conforman el Estado, con excepción de los nueve que pertenecen al Área Metropolitana de Guadalajara, correspondiente a la región Centro. La siguiente tabla presenta la división regional del Estado de Jalisco, enlistando los municipios que son sujetos de apoyo por el FONDEREG:

**Tabla 1. División regional de Jalisco y municipios sujetos de apoyo**

Región	Municipios
01 Norte	Bolaños, Colotlán, Chimaltitán, Huejúcar, Huejuquilla el Alto, Mezquitic, San Martín de Bolaños, Santa María de los Ángeles, Totatiche y Villa Guerrero Sujetos de apoyo: Todos
02 Altos Norte	Encarnación de Díaz, Lagos de Moreno, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Teocaltiche, Unión de San Antonio y Villa Hidalgo Sujetos de apoyo: Todos
03 Altos Sur	Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Jalostotitlán, Jesús María, Mexxicacán, San Ignacio Cerro Gordo, San Julián, San Miguel el Alto, Tepatitlán de Morelos, Valle de Guadalupe y Yahualica de González Gallo Sujetos de apoyo: Todos
04 Ciénega	Atotonilco el Alto, Ayotlán, Degollado, Jamay, La Barca, Ocotlán, Poncitlán, Tototlán y Zapotlán del Rey Sujetos de apoyo: Todos
05 Sureste	Chapala, Concepción de Buenos Aires, Jocotepec, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Quitupan, Santa María del Oro, Tizapán el Alto, Tuxcueca y Valle de Juárez Sujetos de apoyo: Todos
06 Sur	Gómez Farías, Jilotlán de los Dolores, Pihuamo, San Gabriel, Tamazula de Gordiano, Tecalitlán, Tolimán, Tonila, Tuxpan, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo y Zapotlán el Grande Sujetos de apoyo: Todos
07 Sierra de Amula	Atengo, Autlán de Navarro, Ayutla, Chiquilistlán, Cuautla, Ejutla, El Grullo, El Limón, Juchitlán, Tecolotlán, Tenamaxtlán, Tonaya, Tuxcacuesco y Unión de Tula Sujetos de apoyo: Todos
08 Costa Sur	Casimiro Castillo, Cihuatlán, Cuautitlán de García Barragán, La Huerta, Tomatlán y Villa Purificación Sujetos de apoyo: Todos
09 Costa-Sierra Occidental	Atenguillo, Cabo Corrientes, Guachinango, Mascota, Mixtlán, Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste y Talpa de Allende Sujetos de apoyo: Todos

Región	Municipios
10 Valles	Ahualulco de Mercado, Amatitán, Ameca, El Arenal, Etzatlán, Hostotipaquillo, Magdalena, San Juanito de Escobedo, San Marcos, Tala, Tequila y Teuchitlán Sujetos de apoyo: Todos
11 Lagunas	Acatlán de Juárez, Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Cocula, San Martín Hidalgo, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Villa Corona y Zacoalco de Torres Sujetos de apoyo: Todos
12 Centro	Cuquío, El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Ixtlahuacán del Río, Juanacatlán, San Cristóbal de la Barranca, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, y Zapotlanejo Sujetos de apoyo: Cuquío, Ixtlahuacán del Río y San Cristóbal de la Barranca

Fuente: Regionalización administrativa del Estado de Jalisco para impulsar el desarrollo de la entidad, 2014 y Reglas de Operación del FONDEREG, 2017.

Para lograr su cometido, el FONDEREG apoya proyectos de infraestructura que se deben gestionar y ejecutar durante el ejercicio fiscal correspondiente, sin que esté permitida ninguna prórroga. Adicionalmente, especifica el tipo de proyectos de infraestructura que puede financiar, definiendo las modalidades y sub-modalidades de apoyo:

1. **Educación:** Construcción, remodelación o ampliación de aulas, escuelas y centros educativos para todos los niveles y modalidades de educación.
2. **Salud:** Construcción, remodelación o ampliación de obras que impactan en la mejora de la cobertura de salud, tanto de los servicios estatales, como de aquellos que se planteen bajo usos y costumbres de los pueblos indígenas de Jalisco; e infraestructura deportiva para la salud preventiva.
3. **Infraestructura cultural y recreativa:** Construcción, remodelación o ampliación de casas de cultura, museos, auditorios, foros comunitarios, canchas deportivas, unidades y centros deportivos, parques, jardines y plazas públicas.
4. **Infraestructura en caminos y carreteras intermunicipales y municipales:** Construcción, remodelación o ampliación de libramientos, puentes, caminos rurales y carreteras.
5. **Infraestructura en vialidades no motorizadas:** Construcción, remodelación o ampliación de ciclovías, puentes peatonales y andadores peatonales.
6. **Protección del ambiente:** Construcción, rehabilitación o ampliación de plantas de tratamiento, vertederos, rellenos sanitarios e infraestructura para la generación de energías alternativas.
7. **Infraestructura turística:** Construcción, rehabilitación o ampliación de infraestructura turística (malecones, paradores, miradores, atractivos naturales y arqueológicos, entre otros).
8. **Infraestructura productiva:** Construcción, rehabilitación o ampliación de infraestructura para mercados, centros logísticos, rastros, parques y naves industriales, entre otros.

El Índice de Rezago Social sirve como parámetro para medir cuantitativamente las disparidades entre las regiones y su magnitud. Adicionalmente, el FONDEREG también se basa en los valores

del IRS para definir el modelo de aportaciones estatal y municipal, es decir, para definir el monto de recursos de participación municipal requerido como complemento a los recursos aportados por el Estado. De acuerdo a las Reglas de Operación 2017, el modelo de aportaciones estatal y municipal es el siguiente:

**Tabla 2. Modelo de aportaciones estatal y municipal del FONDEREG 2017**

Grado de Rezago Social	Porcentaje de aportación	
	Municipio	Estado
Muy alto	10%	90%
Alto	20%	80%
Medio	30%	70%
Bajo	40%	60%
Muy bajo	50%	50%

Fuente: Reglas de Operación del FONDEREG, 2017.

El FONDEREG se enmarca en el propósito Territorio y Medio Ambiente Sustentable de la versión actualizada de Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013 - 2033. Específicamente se vincula con el tema Desarrollo Regional y Urbano mediante el objetivo 02 Impulsar el Desarrollo Sostenible de las Regiones del Estado.

La dependencia responsable ejecutora del FONDEREG es la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco, en particular la Dirección General de Inversión Pública, perteneciente a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación. Por su parte, la dependencia normativa es la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública. El FONDEREG es un programa de infraestructura, y el monto autorizado en el Presupuesto de Egresos se ha mantenido estable en los últimos años que, incluyendo 2017, ha sido de \$240 millones. La tabla siguiente muestra la evolución de los recursos disponibles del FONDEREG en los últimos cinco años:

**Tabla 3. Histórico de montos y proyectos aprobados**

	2013	2014	2015	2016	2017
Monto aprobado	\$240,000,000	\$240,000,000	\$240,000,000	\$240,000,000	\$240,000,000
Proyectos	120	127	137	144	142
Monto promedio por proyecto	\$2,000,000	\$1,889,764	\$1,751,825	\$1,655,172	\$1,690,141

Fuente: Reglas de Operación del FONDEREG, 2013-2017 y Reporte de Proyectos Realizados, FONDEREG.

El flujo de los recursos financieros para la ejecución de las obras que son sujeto de apoyo del FONDEREG se realiza en tres ministraciones, la primera siendo de 40% de los recursos totales,

seguida de dos ministraciones de 30% cada una, que se asignan condicionada al avance físico de las obras.

Finalmente, el FONDEREG define seis criterios de elegibilidad vinculados a ocho requisitos específicos que deben satisfacer los municipios para que pueda ser aprobado un proyecto que será financiado con sus recursos. Los criterios son los siguientes:

1. Expresar interés por participar en el FONDEREG mediante una solicitud formal.
2. Que exista consenso, aprobación y compromiso del monto que será aportado por el Ayuntamiento para la ejecución del proyecto. Se permite que la aportación sea monetaria, en especie o en mano de obra.
3. Presentar un proyecto que sea expuesto en las reuniones regionales de presentación del listado de proyectos, y contribuya a las prioridades del desarrollo regional establecidas en los Planes Regionales de Desarrollo 2015-2025 y/o las Agendas Regionales.
4. Presentar un proyecto que se encuentre en el marco de los objetivos y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018, publicado conforme a lo establecido por las disposiciones legales en la materia, y en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, actualización 2016, contribuyendo a la solución de una problemática regional; y en alguna de las modalidades y sub-modalidades de apoyo.
5. Contar con la propiedad y posesión de los predios en donde se pretende realizar la obra o equivalente.

## OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

A continuación, se presentan los objetivos de la evaluación.

### **Objetivo General:**

Determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional y atender el problema público de grandes diferencias en el desarrollo regional del Estado en términos de las condiciones de vida de la población, crecimiento económico, desarrollo productivo, así como equipamiento de infraestructura.

### **Objetivos Específicos:**

- Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.
- Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.
- Determinar si el funcionamiento dentro de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.
- Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo y la atención del problema.

# METODOLOGÍA

## RECOPILACIÓN, REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La evaluación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional de Jalisco para cada uno de los objetivos específicos tuvo un alcance descriptivo, es decir, desarrolló una caracterización del Fondo para identificar sus problemas y elementos positivos, señalando sus propiedades, características específicas, flujos de información y operativos para, finalmente, dar soporte a las recomendaciones de mejora que deberían ser aplicadas.

Igualmente, el enfoque y las técnicas de investigación para cada uno de los objetivos específicos fueron de naturaleza cualitativa, mediante análisis documental de gabinete y trabajo de campo, en la forma de entrevistas a profundidad. En este contexto, se entiende por análisis documental de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, organización, revisión y análisis de información concentrada en documentos normativos y operativos, registros, bases de datos y documentación pública. Para el análisis documental de gabinete se hizo una descripción de las fuentes de información utilizadas, diferenciando entre la documentación oficial del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional y aquella documentación obtenida a partir de una revisión de la literatura y que sirvió para dar soporte al marco analítico.

Las entrevistas a profundidad consisten en realizar entrevistas semiestructuradas de carácter técnico, con apoyo de una guía metodológica para orientar la conducción de la entrevista. Las entrevistas se realizaron con los actores clave que son responsables de realizar o coordinar los diferentes procesos que involucran la planeación, ejecución, y seguimiento y monitoreo del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. La identificación de los actores clave fue determinada de dos formas. La primera fue a partir del análisis documental de gabinete, particularmente de los documentos normativos y operativos. La segunda fue a partir de la entrevista de arranque de la evaluación, y de una entrevista con el equipo central de coordinación del FONDEREG.

El análisis documental de gabinete y las entrevistas a profundidad sirvieron para responder las preguntas de investigación correspondientes. En cada respuesta se incluye la argumentación y justificación cualitativa completa y detallada respecto al resultado final del análisis y las recomendaciones. De forma complementaria a dicha argumentación y justificación cualitativa, cada pregunta, con excepción de las que no aplique evaluación cuantitativa, fue respondida utilizando una escala Likert de cuatro grados, expresando el grado de suficiencia en el cumplimiento de los objetivos específicos, o del aspecto que fue evaluado:

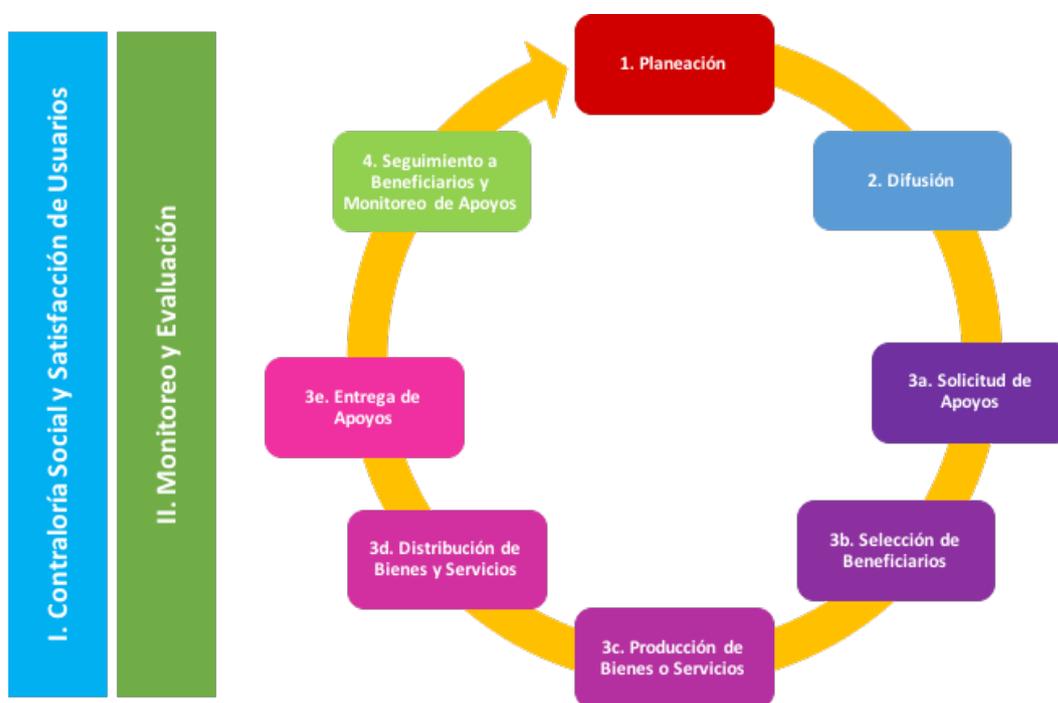
1	2	3	4
Insuficiente		Suficiente	

En cada uno de los apartados, las preguntas de investigación fueron respondidas por Centro Eure S.C., sustentando con evidencia documental y haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis, lo que significa que cada respuesta incluye una justificación. Además, se

formuló una descripción a profundidad del desarrollo y el análisis de cada proceso del Fondo, en donde se presenta una valoración integral sobre su gestión. En otras palabras, para cada una de las actividades y en todos los casos de análisis de procesos, se describen detalladamente las actividades, componentes y actores que integran el proceso, y se identifican sus límites (rangos de acción), así como los momentos en los que se articulan con otros.

La evaluación incluyó cuatro procesos basándose en el “Modelo General de Procesos” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>1</sup>: 1) Planeación, 2) Difusión, 3) Operación (distribución de bienes y servicios), y 4) Seguimiento y Monitoreo del Fondo, en donde el proceso de Operación se sub-divide en cinco momentos: 3a) Solicitud de Apoyos, 3b) Selección de Beneficiarios, 3c) Producción de Bienes y Servicios, 3d) Distribución de los Bienes y Servicios, y 3e) Entrega de Apoyos. El siguiente diagrama muestra el Modelo General de Procesos:

**Figura1. Modelo General de Procesos**



Fuente: Adaptación del Modelo General de Procesos de CONEVAL.

La realidad de los procesos del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional no se ajusta en su totalidad a este diagrama, aunque sí refleja en lo general la forma en que opera el Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. Por lo tanto, se identificaron las particularidades del proceso general y se plasmó en un modelo específico para el FONDEREG. Adicionalmente, cada

<sup>1</sup> CONEVAL, Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos, disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Procesos.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx)

<sup>2</sup> Estos argumentos están basados en: Schedler, Andreas (1999). ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); y Ayllón, S. y Merino, M. (2009). Cuadernos sobre

proceso específico fue identificado y plasmado en diagramas de flujo con cada uno de los componentes y etapas. Este trabajo permitió plantear gráficamente las inconsistencias, cuellos de botella y fuentes de ineficiencia que fueron identificados durante la evaluación, para proponer modificaciones a los procesos que permitan resolver dichos problemas.

Adicionalmente a los procesos y sub-procesos para gestionar el Fondo Complementario para el Desarrollo Regional, la evaluación se dividió en cinco componentes transversales que determinaron el funcionamiento de cada proceso: i) insumos y recursos disponibles, ii) flujos operativos y relaciones entre los diversos procesos que interactúan en la operación del Fondo, iii) oportunidad y pertinencia de los procesos del Fondo para cumplir sus objetivos específicos, iv) relevancia estratégica de cada proceso para el cumplimiento de los objetivos de los demás procesos del Fondo, y v) disponibilidad y adecuación de las herramientas y sistemas de información para planificar, organizar, dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los objetivos.

Para responder a las preguntas relacionadas con 1) la medida en que los insumos y los recursos disponibles contribuyen al logro de los objetivos específicos del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional, 2) la relevancia estratégica de los procesos de planeación, divulgación, ejecución, y seguimiento y monitoreo para fortalecer otros procesos operativos del Fondo, así como las preguntas específicas sobre 3) la medida en que los actores clave en la planeación contribuyen a optimizar otros procesos de operación del Fondo, y 4) la medida en que los procesos de divulgación contribuyen a cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas; la evaluación se basó en un análisis documental de gabinete y entrevistas a profundidad, desarrollado a partir de la documentación institucional, manuales de procedimientos (o similares) e información proporcionada por la Dirección General de Inversión Pública, perteneciente a la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, así como aquellas otras dependencias o entidades que tienen injerencia directa en el Fondo Complementario para el Desarrollo Regional.

De forma complementaria, se dio respuesta a las preguntas relacionadas con 5) la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y con 6) los sistemas de información del Fondo mediante análisis de gabinete, considerando la documentación disponible, incluyendo documentos conceptuales, bases de datos, plataformas de consulta y sistemas de información. Este análisis se fortaleció mediante entrevistas a los responsables de generar la documentación, bases de datos, plataformas y/o sistemas de información, para verificar su estructura y funcionamiento.

Las fuentes de información para realizar el análisis documental de gabinete para cada uno de los objetivos específicos de esta investigación fueron las siguientes:

- Leyes y reglamentos aplicables, como la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, y Ley de Disciplina Financiera, entre otros.
- Plan Estatal de Desarrollo, informes de gobierno y normatividad aplicable.
- Planes regionales de desarrollo.

- Reglas de operación del Fondo.
- Documentos oficiales, institucionales e informes de avance físico y financiero, y actas de terminación de obra del Fondo.
- Manual de organización y procedimientos de la SEPAF.
- Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo, y avances de monitoreo de los indicadores de Mide Jalisco.
- Documentos de los proyectos en el portal de FONDEREG.
- Estudios, diagnósticos e investigaciones relativas al Fondo.
- Sistemas de información con los que interactúa el Fondo.
- Bibliografía especializada en la temática.

La relación entre objetivos específicos y preguntas de investigación es la siguiente:

**Tabla 4. Objetivos específicos y preguntas de investigación**

Objetivo Especifico	Preguntas de Investigación	Criterios
Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.	¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen para el conveniente desarrollo del proceso de planeación del Fondo?	El evaluador deberá describir los insumos y recursos que se emplean en el proceso de planeación, y determinar su suficiencia.  El evaluador deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos o documentos institucionales que describan los recursos que se emplean en el proceso de planeación.
	¿En qué medida las actividades y los actores clave que desarrollan el proceso de planeación del Fondo contribuyen para optimizar sus otros procesos?	Deberá analizarse la existencia de documentos institucionales o manuales de procedimientos para corroborar que la planeación del Fondo es conveniente para optimizar sus otros procesos.  El evaluador deberá presentar el diagrama de flujo a través del cual se aprecie la oportunidad respecto a los tiempos para la realización de las actividades de planeación y su duración.
	¿En qué medida el proceso de planeación del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)	Deberá hacerse un análisis integral de los documentos institucionales, así como de la existencia y contenido de manuales de procedimientos.  El evaluador deberá identificar la relevancia del proceso de planeación y su relación con los otros procesos.
Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas	¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de divulgación de información del Fondo?	El evaluador deberá describir los insumos y recursos que se emplean en el proceso de divulgación de información, y determinar su suficiencia para dicho proceso.  Deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos o documentos institucionales que tomen en cuenta, además de los insumos y recursos disponibles, los siguientes elementos de análisis: las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de divulgación del Fondo, para determinar si éstos son adecuados para optimizar los otros procesos operativos.  Se deberá incluir al menos un diagrama de flujo que describa el proceso de divulgación del Fondo.
	¿En qué medida el proceso de	Deberá hacerse un análisis integral de los documentos

Objetivo Específico	Preguntas de Investigación	Criterios
	divulgación de información que lleva a cabo el Fondo es adecuado para el cumplimiento de la Rendición de Cuentas sobre su gestión?	institucionales, así como de la existencia y contenido de manuales de procedimientos. El evaluador deberá identificar la relevancia del proceso de divulgación de información del Fondo para garantizar la Rendición de Cuentas.
	¿En qué medida el proceso de divulgación del Fondo es pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia?	Deberá hacerse un análisis integral de los documentos institucionales, así como de la existencia y contenido de manuales de procedimientos. La respuesta deberá tener en cuenta la legislación en la materia, enunciar el articulado y hacer explícita la relación que se guarda con el proceso de divulgación de información. El evaluador deberá identificar la relevancia del proceso de divulgación de información del Fondo para garantizar la transparencia.
Determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública	¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen para el correcto desarrollo de los procesos de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo?	Se deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describan el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública. El evaluador deberá tener en cuenta, además de los insumos y recursos disponibles, los siguientes elementos de análisis: las actividades, los componentes y los actores que desarrollan el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública para determinar si éstos son pertinentes para el cumplimiento de sus objetivos. Se deberá valorar la oportunidad en el tiempo y la duración de las actividades para la ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública y si éstos son oportunos para optimizar el cumplimiento de los objetivos.
Determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública	¿En qué medida el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)	Se deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describan la relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo. El evaluador deberá incluir al menos un diagrama de flujo que muestre en qué medida el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos. Deberá hacerse un análisis integral sobre el proceso de ejecución de proyectos de infraestructura y obra pública y su relación con los otros procesos operativos, a fin de determinar la relevancia del mismo.
Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema	¿El Fondo cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o algún otro instrumento que le facilite su organización y seguimiento, y en qué medida es adecuada para ello?	Entre los elementos de análisis deberá verificarse la existencia y calidad de una MIR o, en su caso, de indicadores de gestión y de resultados del Fondo, que se encuentren en bases de datos o plataformas de consulta entre los actores involucrados en los diferentes procesos del Fondo.
	¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el Fondo para tener un control de los beneficios que entrega son adecuados para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender?	La respuesta deberá considerar un análisis sobre los sistemas de información, si éstos son adecuados para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.
	¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de los	Se deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que

Objetivo Especifico	Preguntas de Investigación	Criterios
	beneficios que entrega el Fondo, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)	<p>describan el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo.</p> <p>El evaluador deberá incluir al menos un diagrama de flujo que muestre el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo.</p> <p>Deberá hacerse un análisis integral sobre el proceso de seguimiento y monitoreo, y su relación con los otros procesos operativos, a fin de determinar la relevancia del mismo.</p>

## ANÁLISIS FODA

El análisis FODA es una herramienta de análisis estratégico que permite identificar los elementos a ser aprovechados o fortalecidos y aquéllos que obstaculizan el logro de los objetivos o fines planteados. En este sentido, para poder ubicar los elementos de la matriz que se constituyen como fortalezas o debilidades, y los que se constituyen como oportunidades o amenazas, la respuesta a algunas de las siguientes preguntas sirve para facilitar la tarea.

Para identificar las fortalezas y debilidades, que pertenecen a la dimensión interna, el equipo de investigación se hizo las siguientes preguntas:

¿Qué ventajas tiene el Fondo (operativas, normativas, administrativas, etc.)?

¿Qué hace a este fondo mejor que otros?

¿A qué recursos se tiene acceso de manera única?

¿Qué perciben los responsables del Fondo como una fortaleza?

¿Qué se puede mejorar?

¿Qué se debería evitar?

¿Qué perciben los responsables del Fondo como una debilidad?

¿Qué factores reducen el éxito de los mismos?

Para identificar las oportunidades y amenazas, que pertenecen a la dimensión externa, el equipo de investigación se hizo las siguientes preguntas:

¿Qué condiciones políticas, económicas, sociales, territoriales, ambientales representan una oportunidad?

¿Qué cambios en la normatividad legal o política se están presentando?

¿Qué cambios en los patrones sociales y de estilos de vida están ocurriendo?

¿Qué están haciendo otras instancias en apoyo al desarrollo regional que permita una integración de esfuerzos y recursos?

¿Se tienen problemas de recursos de capital?

En el proceso de evaluación se identificaron los hallazgos relevantes derivados de la respuesta a cada pregunta de investigación, mismos que fueron estructurados en función de los objetivos específicos de cada Fondo. Igualmente, se verificó que cada uno de los hallazgos estuviera correctamente clasificado exclusivamente dentro de una de las cuatro categorías (fortaleza, debilidad, oportunidad o amenaza), y se limitó su identificación a tres elementos para cada una de las categorías.

Para presentar los hallazgos de forma sintética y de fácil interpretación, se utilizó una matriz de doble entrada, en donde se plasmaron los hallazgos correspondientes tanto a la dimensión interna, como a la dimensión externa, y en función de ellos se formularon las recomendaciones de forma general, verificando que se limitaran a tres para cada uno de los cuadrantes. Vale decir que para la intersección entre fortalezas y oportunidades no se formuló ninguna recomendación:

**Tabla 5. Plantilla para la presentación del análisis FODA**

		Dimensión Interna	
		Fortalezas: 1. 2. 3.	Debilidades: 1. 2. 3.
Dimensión Externa	Oportunidades: 1. 2. 3.	No aplican recomendaciones.	Recomendaciones: 1. 2. 3.
	Amenazas: 1. 2. 3.	Recomendaciones: 1. 2. 3.	Recomendaciones: 1. 2. 3.

## RECOMENDACIONES

Este apartado fue desarrollado tomando como base la identificación general de las recomendaciones formuladas en el apartado de análisis FODA. Esta sección se estructura por medio de una serie de recomendaciones específicas -en correspondencia con los factores analizados- con el objeto de aprovechar las fortalezas internas y las oportunidades externas, eliminar las barreras internas y minimizar los efectos de las amenazas externas. Las propuestas responden a los hallazgos relacionados con las preguntas de investigación y en función a los objetivos específicos del Fondo. El formato para presentar las recomendaciones es el siguiente:

**Tabla 6. Plantilla para la presentación de recomendaciones**

Análisis				
Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Objetivo	Actividades por Recomendación	Implicaciones por Actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1.				
2.				
...				

De igual modo se incluyeron las estrategias de instrumentación de las propuestas de mejora y recomendaciones, que tienen un carácter eminentemente temporal, que permitirá a los diversos responsables de los procesos definir la ruta que deberían seguir para el logro de los objetivos del Fondo. Por lo tanto, las estrategias de instrumentación se plantean para ser llevadas a cabo en diversos plazos, dependiendo del tipo de propuesta que se esté formulando. Finalmente, se desarrolló un proceso de simplificación de las recomendaciones, sintetizando aquellas que tuvieron objetivos o actividades similares, relacionadas o duplicadas, de modo que puedan ser puestas en práctica de forma más sencilla y de modo que las recomendaciones sean sustantivas y prioritarias.

## RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En este apartado se formula la respuesta a cada una de las preguntas de investigación. En cada caso, se inicia con una discusión amplia y se desarrollan los argumentos que dan soporte a cada respuesta, y finaliza con la valoración sintética de la pregunta en términos cuantitativos (excepto cuando no sea aplicable).

### **Objetivo específico:**

Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.

### **Pregunta de investigación:**

**¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen para el conveniente desarrollo del proceso de planeación del Fondo?**

El proceso de planeación del Fondo es, sino el más importante, uno de los procesos más relevantes y con mayor impacto para el correcto funcionamiento del FONDEREG. De acuerdo con las Reglas de Operación 2017, el Fondo cuenta con recursos totales por \$240 millones para promover el desarrollo económico regional y local para reducir las desigualdades regionales de los municipios del interior del Estado de Jalisco, y mejorar las condiciones de vida de su población, atendiendo problemáticas regionales a través de financiamiento de proyectos de infraestructura. Para lograr que el objetivo del Fondo, el proceso de planeación involucra dos niveles de gobierno: el estatal y los gobiernos municipales.

En el proceso de planeación a nivel estatal se definen las Reglas de Operación, se provee asistencia técnica y capacitación a los municipios, y se controla y verifica que, a nivel municipal, los proyectos sigan un proceso de planeación según se establece en los lineamientos de las Reglas de Operación y la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios. Posteriormente, se verifica que dichos proyectos de obra pública sean ejecutados conforme a las normas del Fondo y que sean concluidas en los tiempos establecidos. Para que estas funciones se puedan realizar de forma adecuada, el grupo coordinador del FONDEREG necesitaría contar con un equipo amplio, así como con recursos materiales y financieros para realizar todas sus actividades sin tropiezos, y poder proveer la mejor asistencia a los municipios que así lo requieran.

Sin embargo, durante la evaluación se encontró que los insumos y recursos con que se cuentan a nivel estatal distan de ser suficientes. En primer lugar, el equipo coordinador del FONDEREG está compuesto por un responsable y cuatro coordinadores, quienes tienen a su cargo tres regiones cada uno. Dependiendo del número de municipios en cada región, los coordinadores pueden tener a su cargo más de 30 municipios participando con propuestas y proyectos para financiar obras públicas apoyadas con recursos del Fondo. El equipo coordinador del FONDEREG mantiene un contacto constante con sus enlaces en los gobiernos municipales, proveen asistencia técnica y capacitación, evalúan los proyectos de obra pública para verificar que cumplan con los

lineamientos de las ROP y los capturan en el Sistema de Información de Proyectos de Inversión Pública (SIPRO). Si bien, en la evaluación se observó que los coordinadores cuentan con los insumos y recursos necesarios para llevar a cabo su tarea, también se observó en diversas entrevistas con funcionarios municipales, que la asistencia técnica y capacitación que reciben para desarrollar los proyectos de obra pública, así como para orientar los procesos de planeación locales no es suficiente, y es común que el proceso de planeación local no fluya adecuadamente.

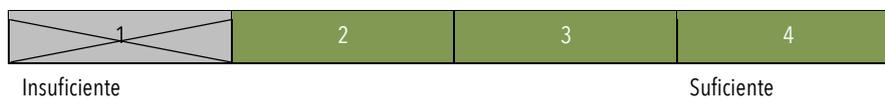
Para apoyar al equipo coordinador del FONDEREG, existen oficinas de enlace en cada región del Estado que, entre otras tareas, proveen asistencia técnica a los municipios para facilitar el logro de los procesos de planeación locales. Según documentos informativos al que el equipo evaluador tuvo acceso, las oficinas de enlace regional pueden contar con un coordinador y un promotor para apoyar los procesos de planeación locales, proveer asistencia técnica y supervisar las obras, apoyados por un asistente que realiza tareas administrativas y de captura de fichas técnicas y reportes. Sin embargo, se observó que en muchas regiones el equipo de trabajo de las oficinas de enlace regional no está completo, al grado que en algunas regiones como la Norte, Ciénega, Sur y Valles solo cuentan con un asistente. Esto resulta en una carga de trabajo excesiva tanto para las propias oficinas de enlace regional como para el equipo coordinador del FONDEREG, dificultando el correcto flujo de los procesos del Fondo.

De forma similar, la falta de personal técnico no sólo afecta al equipo coordinador del FONDEREG sino al Banco de Proyectos también. Según las ROP 2017, en una de las etapas iniciales del proceso de planeación, los municipios deben capturar sus proyectos en el Banco de Proyectos. La captura es fundamental para el proceso de planeación, ya que sirve para desarrollar las fichas técnicas de los proyectos y para realizar una evaluación socioeconómica respecto a las características técnicas de los proyectos. Pero, como ocurre con el equipo coordinador del FONDEREG, el número de personas encargadas de dichas evaluaciones es muy limitado: Solo siete personas son responsables de evaluar los proyectos del FONDEREG, que en 2017 fueron 142, además de otros proyectos vinculados a diversos programas gubernamentales y que también se ingresan al Banco.

En lo que respecta a los municipios, la evaluación también encontró un déficit de recursos e insumos que entorpecen el proceso de planeación del Fondo. En primer lugar, los municipios no cuentan con recursos financieros suficientes como para llevar a cabo todas las funciones que deben realizar. Al entrevistar a directores de obra de diversos ayuntamientos del Estado como Toluca, Tuxcacuesco, Cuquío, Bolaños, Santa María del Oro y Quitupan, se resaltó que en ocasiones no contaban con los recursos y facilidades tecnológicas necesarias para trabajar adecuadamente con los coordinadores o enlaces regionales del FONDEREG, al extremo de no contar con acceso a servicio telefónico o Internet en las oficinas de algunos de los municipios de más difícil acceso y con mayor rezago. En segundo término, la falta de personal con conocimiento de cómo operar el Fondo en las administraciones de los Ayuntamientos y la capacitación que reciben, que en algunos casos es insuficiente, son problemas recurrentes a nivel municipal. Esto resulta en que la formulación, retroalimentación y revisión de los proyectos se retrase en muchos casos, impidiendo el flujo adecuado de los demás procesos.

Según las ROP 2017, cada municipio recibe como participación estatal la cantidad de \$2.068 millones, la cual, sumándose al aporte municipal, puede llegar a un total de más de \$4.1 millones. El resultado de un reparto de este tipo es que, en el marco del FONDEREG, se ejecuta un gran número de pequeños proyectos de muy bajo impacto, fragmentados, y preponderantemente de carácter local. La consecuencia es que, como se observa claramente en la cartera de proyectos, el FONDEREG no está contribuyendo a reducir las disparidades regionales, y tampoco está propiciando condiciones de cooperación y sinergias entre municipios para la creación de proyectos de infraestructura de alcance regional.

### Valoración cuantitativa:



### Objetivo específico:

Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.

### Pregunta de investigación:

**¿En qué medida las actividades y los actores clave que desarrollan el proceso de planeación del Fondo contribuyen para optimizar sus otros procesos?**

Para lograr que los proyectos de infraestructura del Fondo sean aprobados, las Reglas de Operación y la Ley de Planeación del Estado son claras al resaltar que dichos proyectos deben pasar por una serie de evaluaciones por parte de distintas dependencias (el Banco de Proyectos, el equipo coordinador del Fondo y la SIOP), que en conjunto sirven para completar el proceso de planeación. El equipo coordinador del FONDEREG se encarga de asistir a los Ayuntamientos con el proceso de planeación de manera eficiente y desde las etapas iniciales en los que se realizan los primeros trabajos. En esta parte del proceso, los coordinadores regionales y los Ayuntamientos empiezan a discutir, de manera no oficial, los proyectos que se van a proponer al FONDEREG para el siguiente año, incluso antes de que se termine el año fiscal en curso. Con esto se busca agilizar el proceso de planeación y tener avances relevantes en la formulación de los proyectos para el momento en que se publiquen las ROP, y así, poder tener menos retrasos en los demás procesos del Fondo. Adicionalmente, a nivel central, el Banco de Proyectos y la SIOP ofrecen la asistencia requerida por los Ayuntamientos para lograr completar el proceso de planeación a nivel técnico y estratégico de los proyectos de obra del Fondo, y así poder continuar con el flujo de los siguientes procesos.

Sin embargo, en la evaluación se encontró que el proceso de planeación enfrenta algunos cuellos de botella a nivel estatal y municipal, los cuales obstaculizan el flujo de los demás procesos. En primer lugar, a nivel central, no existe un calendario de trabajo estable que identifique fechas críticas para la concreción de etapas específicas del ejercicio del FONDEREG, lo cual resta

certidumbre a todos los actores involucrados en el ejercicio del Fondo, pero afecta particularmente a los municipios que son quienes tienen una mayor carga de trabajo proporcionalmente a los recursos disponibles que tienen para realizarlo.

La inexistencia de un calendario de trabajo es particularmente relevante en lo que corresponde a la publicación de las ROP que, si bien en 2018 se pretenden publicar durante el mes de enero, en ejercicios anteriores han sido publicadas meses después. Este cuello de botella depende en buena medida de la publicación del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, en donde se especifican los recursos disponibles para el Fondo, y de sus propios lineamientos que, como en el caso del Artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el ejercicio 2018 se establece que:

“Las Dependencias o Entidades del Poder Ejecutivo deberán elaborar, aprobar, publicar y poner a disposición de los posibles beneficiarios, las Reglas de Operación de los programas (ROP), que brinden subsidios o apoyos públicos, a más tardar el día 31 de marzo de 2018.”

De forma específica, el Artículo 24 establece que:

Las Reglas de Operación del “FONDEREG deberán emitirse por la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a más tardar el 31 de marzo de 2017.”

Sin embargo, aun con las limitantes propias del PEF Jalisco, es posible desarrollar un calendario que dé certidumbre y favorezca el correcto flujo de los procesos del Fondo. El equipo coordinador del FONDEREG trata de reducir los efectos negativos del mencionado cuello de botella mediante las labores de planeación en sus etapas más tempranas, en donde trabajan con los municipios para que el proceso de planeación tenga avances importantes para el momento en que se publican las ROP. A pesar de lo anterior, y aunque se observó como una buena práctica, estas actividades no dejan de ser informales, en tanto que dependen de la voluntad de colaboración de los responsables del Fondo y, por lo tanto, son vulnerables a cambios en los “estilos de gestión”, en el equipo de trabajo y otros factores externos que podrían poner en riesgo la consecución del ejercicio del FONDEREG. Adicionalmente, ante cambios en las ROP, el proceso de planeación temprana puede producir proyectos que no sean consistentes con los lineamientos, ocasionando que los municipios deban ajustar las propuestas de proyectos para que sigan las nuevas pautas.

Otro cuello de botella está relacionado, como se mencionó antes, con los cambios en las ROP. Considerando que en ellas se establecen los criterios de planeación, evaluación y ejecución de los proyectos, si éstas no se publican de forma temprana en el año, los demás procesos del Fondo pueden retrasarse, y es particularmente relevante si se tienen cambios con respecto a las reglas de operación de años anteriores. Considerando que, en muchos casos, los municipios no poseen los recursos humanos suficientes y/o adecuados, los trabajos de articulación de los proyectos y captura en el Banco de Proyectos para ser sometidos a evaluación socioeconómica pueden demorar más de un mes, después de la publicación de las ROP.

El tercer cuello de botella se relaciona con la duplicidad (e incluso multiplicidad) del trabajo técnico-administrativo para la captura y evaluación de los proyectos que se proponen para ser financiados con el Fondo. Este problema no solo afecta al gobierno estatal, sino también a los gobiernos municipales. En la evaluación se observó que, para un mismo proyecto, se pueden llegar a realizar más de cuatro capturas distintas por parte del personal de los municipios y/o por parte de funcionarios del gobierno estatal para diferentes sistemas, aunque teniendo la misma información básica en muchos apartados. Tal es el caso del Banco de Proyectos, SIPRO y SIIF, sin mencionar la información requerida para realizar auditorías. Este problema aumenta considerablemente la carga de trabajo de todos los actores involucrados en el ejercicio del FONDEREG, reduciendo su eficiencia, y abriendo la posibilidad de la comisión de errores involuntarios que, eventualmente, tienen que ser corregidos, afectando el buen flujo de los procesos del Fondo.

Finalmente, se observó que la planeación que se realiza en el marco del FONDEREG no es de corte regional, sino estrictamente local, por lo que la planeación regional es cercana a inexistente, aun cuando es una precondition para cumplir con el objetivo general y dos de los objetivos específicos del Fondo:

“Objetivo General: Reducir las desigualdades regionales...atendiendo problemáticas regionales.

Objetivos Específicos:

IV. Propiciar condiciones de cooperación y sinergias entre municipios para la creación de proyectos de infraestructura de alcance regional, y

V. Mejorar el aprovechamiento de vocacionamientos (sic) y potencialidades de cada región.”

La orientación evidentemente local del proceso de planeación del FONDEREG no solo es un obstáculo para el logro de los objetivos del Fondo, sino que también incumple con la segunda parte del tercer criterio de elegibilidad (aunque sí cumple con el requisito correspondiente, sin embargo, vale decir que el requisito es claramente suficiente para garantizar el cumplimiento del criterio de elegibilidad):

“Presentar un proyecto que...contribuya a las prioridades del desarrollo regional establecidas en los Planes Regionales de Desarrollo 2015-2025 (Anexo11) y/o las Agendas Regionales”.

En conclusión, el proceso de planeación tiene fortalezas que vale la pena mantener, tales como la etapa inicial de la planeación, en donde se discuten los proyectos de forma preliminar, la provisión de asistencia técnica continua tanto para el desarrollo de los proyectos como para su captura en los sistemas de control, y la sistematización de la información en dichos sistemas. Sin embargo, enfrenta carencias relevantes que obstaculizan el cumplimiento de sus objetivos, como son la sobrecarga de trabajo para la captura de la información cuando podría lograrse de un modo mucho más eficiente y efectivo; la inexistencia de un calendario que dé certidumbre a los

actores y la carencia de una visión regional de la planeación, aun cuando los motivos del Fondo tienen una orientación indiscutiblemente regional, tal y como lo dice su propio nombre.

**Valoración cuantitativa:**

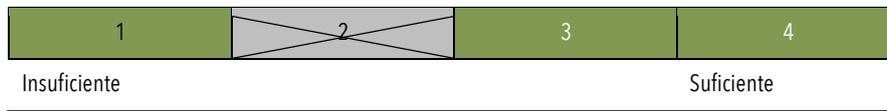
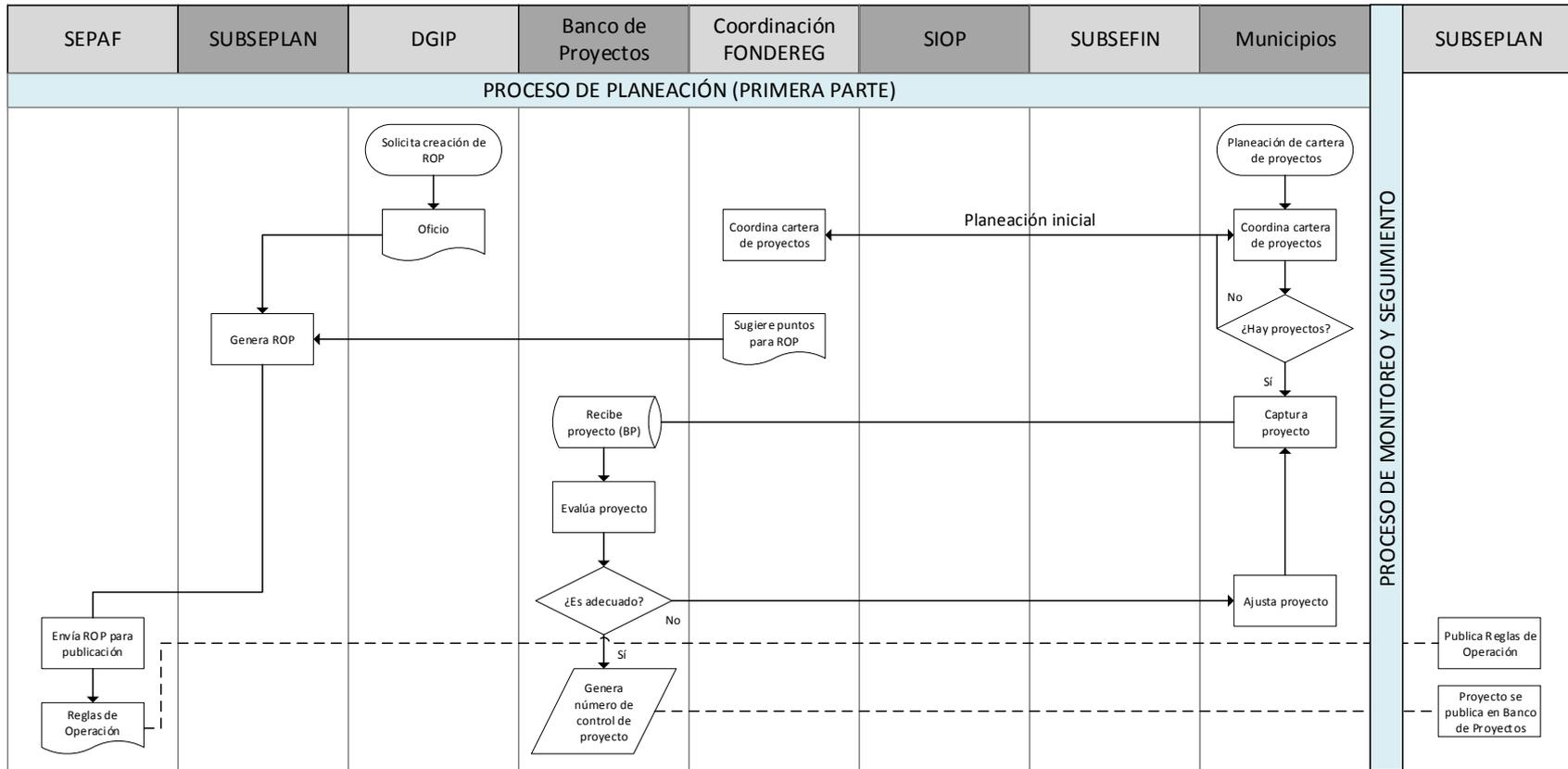
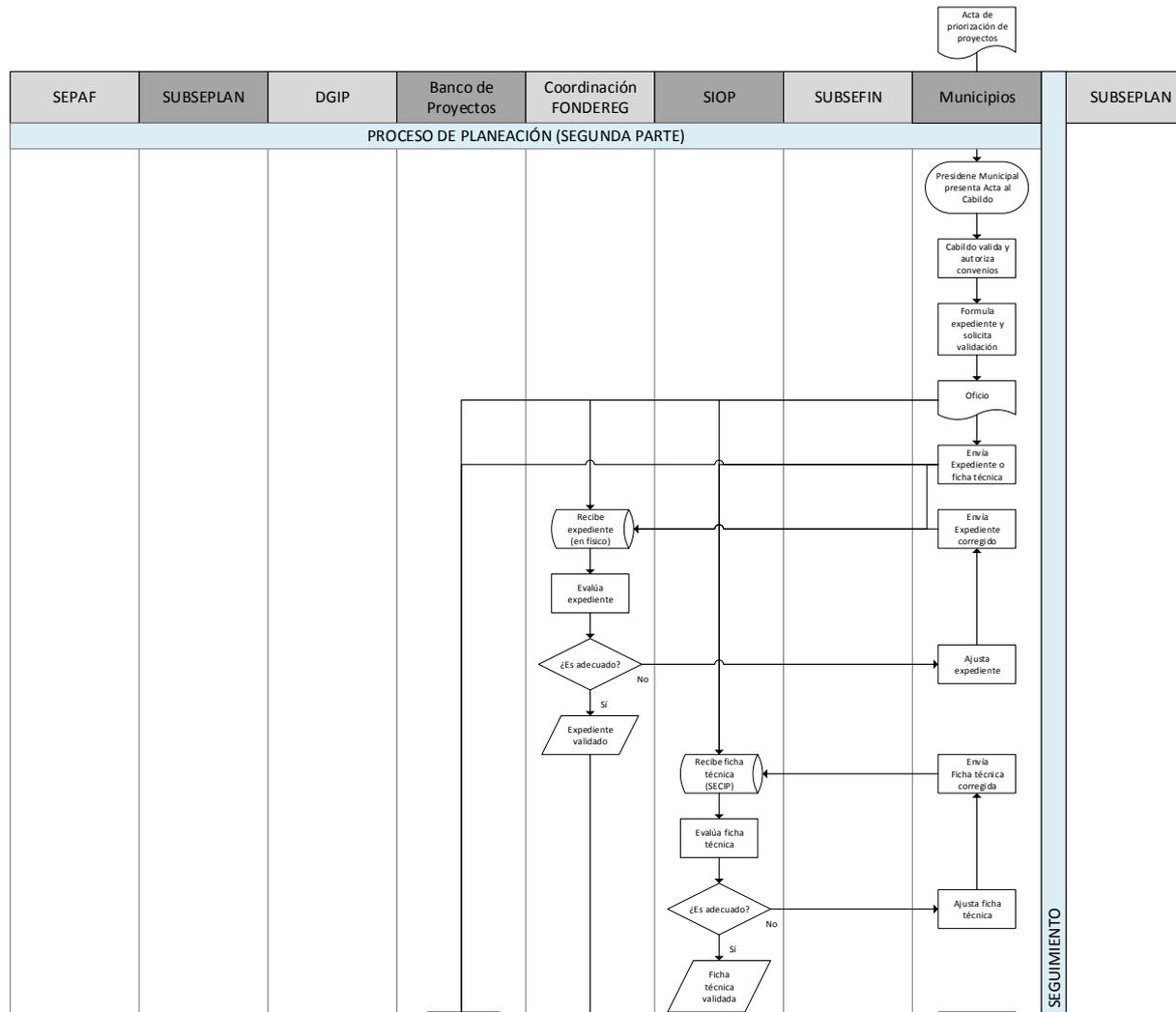


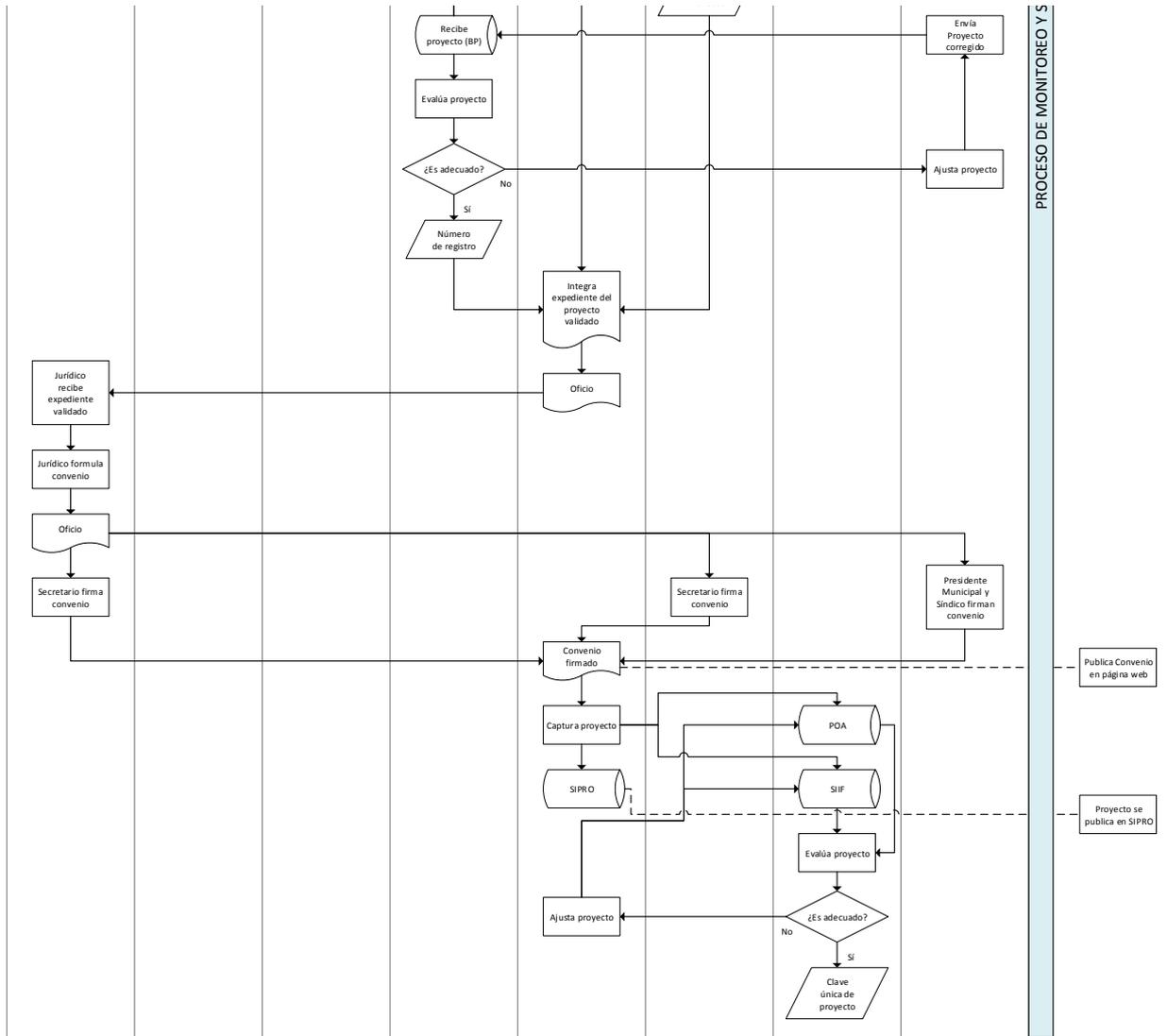
Figura 2. Diagrama de flujo del proceso de planeación (primera parte)



Nota: El proceso de planeación se divide en dos partes, y el proceso de divulgación ocurre entre ambas.

Figura 3. Diagrama de flujo del proceso de planeación (segunda parte)





### **Objetivo específico:**

Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.

### **Pregunta de investigación:**

**¿En qué medida el proceso de planeación del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)**

Como se ha mencionado anteriormente, el proceso de planeación es fundamental y estratégico en tanto que determina el camino que seguirán los demás procesos del FONDEREG. Empezando por la planeación y formulación de las Reglas de Operación por parte de la Dirección General de Inversión Pública de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, pasando luego por la planeación de los proyectos a nivel municipal con apoyo del equipo coordinador del gobierno estatal, y concluyendo con la priorización y definición de los proyectos de obra pública; si el proceso de planeación no funciona de manera adecuada y eficiente, es posible que los proyectos sufran carencias técnicas o conceptuales relevantes, o que los tiempos para su ejecución no sean suficientes, poniendo en riesgo la consecución del logro de los objetivos del Fondo. En particular, la inexistencia de un calendario de trabajo estable, que en ejercicios anteriores se ha traducido en un retraso en la publicación de las ROP, la falta de recursos administrativos y humanos en los enlaces regionales, al igual que la falta de un criterio más estricto para realizar obras de escala regional y no de impacto municipal, resultan en un proceso de planeación que no es adecuado para el correcto funcionamiento del Fondo.

A nivel central, el proceso de planeación es fundamental para establecer los criterios para orientar la toma de decisiones tanto a nivel municipal como a nivel estatal que, como consecuencia, permitirían cumplir los objetivos del Fondo, y además lo harían dentro del plazo que se tiene previsto. En ese tenor, el objetivo de disminuir las desigualdades entre las regiones del Estado de Jalisco está estrechamente vinculado con la naturaleza regional de los proyectos que se ejecutan. Sin embargo, la evidencia cuantitativa muestra que el proceso de planeación del FONDEREG presenta deficiencias que se traducen en lineamientos que, en algunos casos son inconsistentes con los objetivos, o en otros, no son cumplidos de forma adecuada. La tabla 7 muestra la relación que existe entre el total de recursos disponibles promedio por municipio en cada región, respecto al Índice de Rezago Social promedio. Las cifras muestran que los municipios pertenecientes a las regiones con mayor rezago social son los que tienen, en la práctica, una menor disponibilidad presupuestal, de modo que sus proyectos tienden a ser los de menores recursos. Por el contrario, los municipios con un menor rezago social tienen, en promedio, mayor disponibilidad presupuestal para ejecutar proyectos de mayor envergadura. Si bien este comportamiento es completamente lógico, es de resaltar que el FONDEREG no contiene ninguna provisión que funcione para revertir dicho círculo vicioso. Por el contrario, al mantener una distribución igualitaria entre todos los municipios, independientemente de su grado de rezago social, agudiza la problemática incrementando las disparidades entre regiones, en lugar de disminuirlas. Éste es un claro problema de focalización, mismo que podría ser solventado

mediante la redefinición de algunos principios fundamentales contenidos en las ROP, incluyendo el modelo de distribución de recursos.

**Tabla 7. Monto promedio intra-regional por proyecto según Índice de Rezago Social**

Región		IRS estándar promedio <sup>1</sup>	Monto promedio por municipio <sup>2</sup>
1	Norte	0.31	\$3,102,627.26
8	Costa Sur	0.22	\$3,304,597.70
12	Centro	0.20	\$3,448,275.87
6	Sur	0.19	\$3,440,065.69
5	Sureste	0.17	\$3,381,773.41
11	Lagunas	0.14	\$3,637,110.02
3	Altos Sur	0.14	\$3,563,218.40
9	Costa-Sierra Occidental	0.13	\$3,534,482.77
2	Altos Norte	0.13	\$3,620,689.66
7	Sierra de Amula	0.12	\$3,694,581.25
4	Ciénega	0.12	\$3,601,532.57
10	Valles	0.09	\$3,965,517.25

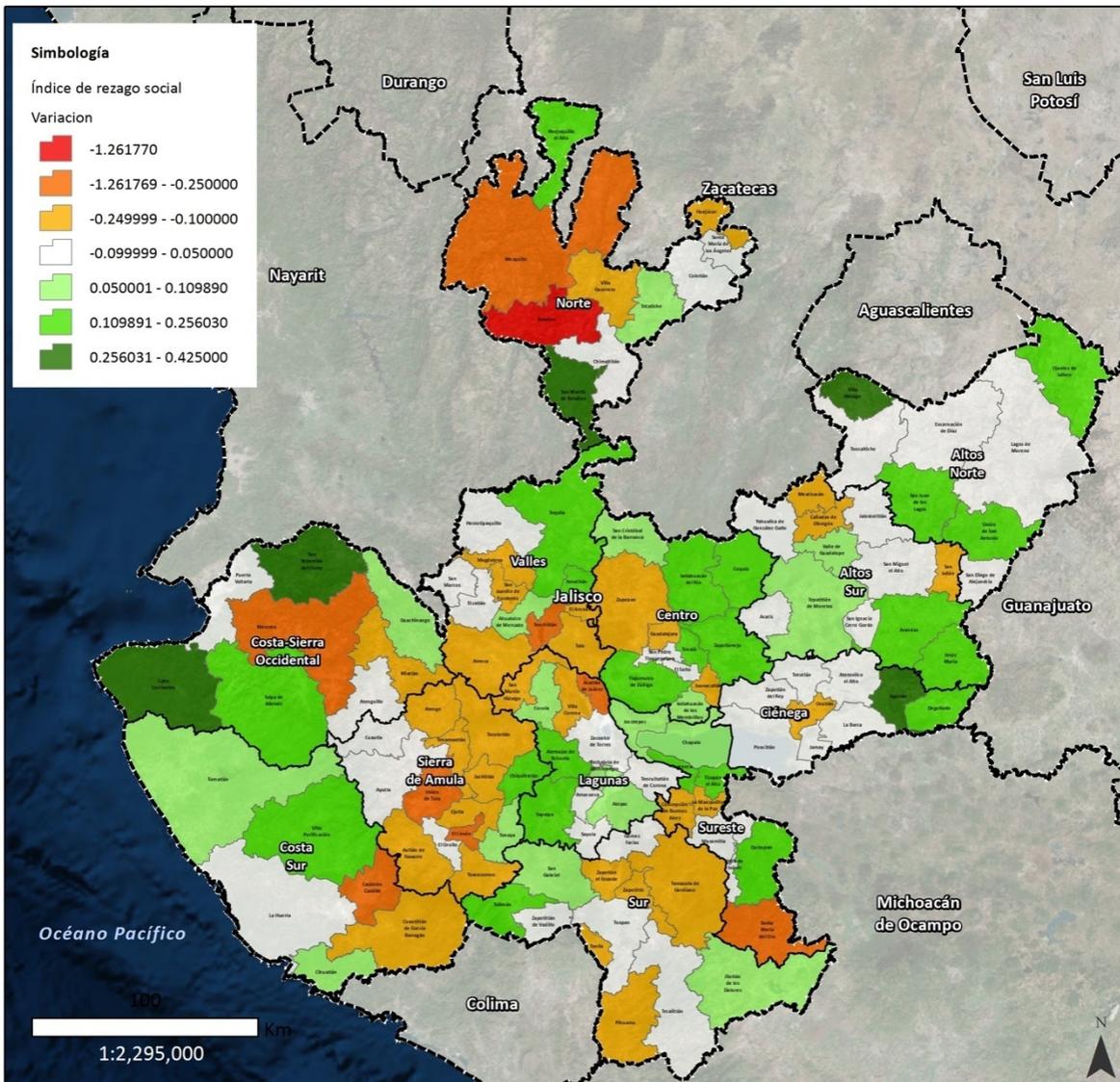
<sup>1</sup> El Índice de Rezago Social estándar promedio incluye a los municipios de Jalisco únicamente.

<sup>2</sup> Para la región Centro, los montos consideran solamente a los tres municipios que son sujetos de apoyo del FONDEREG y que no forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara.

Fuente: CONEVAL (2015), Índice de Rezago Social; y, Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Jalisco (2017), Tercer reporte trimestral del FONDEREG, Anexo de proyectos autorizados, 7 de noviembre de 2017.

Adicionalmente, la información cuantitativa histórica respecto al grado de rezago social de los municipios de Jalisco muestra que las desigualdades entre regiones han crecido en la última década, es decir, en promedio los municipios más desfavorecidos en 2015, están aún en peores condiciones de lo que estaban en 2005, mientras que los municipios menos rezagados en 2015, tienen mejores condiciones de las que tenían en 2005. El Mapa 2 muestra este fenómeno, identificando el cambio en el IRS de 2015 respecto al de 2005.

## Mapa 2.Variación del Índice de Rezago Social, 2005-2015



A nivel municipal, la planeación tiende a perder relevancia, ya que en muchos casos los proyectos no son resultado de procesos amplios de planeación (programas de desarrollo municipal o regional) sino que simplemente son proyectos coyunturales que buscan solventar necesidades de corto plazo de los municipios, sin estar necesariamente vinculados a una visión de mediano o largo plazo, ni a una visión regional. En efecto, el uso de herramientas a nivel municipal para la planeación de los proyectos como los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal(COPLADEMUN) es mínimo, limitando la participación ciudadana en dicho proceso. Sin embargo, según lo establecido en el capítulo IV de la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, en los procesos de planeación municipal deben participar los presidentes

municipales, pero también los Regidores que presidan las comisiones edilicias con funciones de planeación, las dependencias de la administración pública municipal con funciones de planeación, los delegados o agentes municipales, representantes de las dependencias estatales y federales con funciones de planeación, representantes de los órganos del sector privado en el municipio y representantes de los consejos o juntas que promueven la participación de las organizaciones sociales que, por ordenamiento legal, existan en el municipio. No obstante, la participación amplia en la planeación, tal y como la describe la Ley, solo ocurre para la formulación de los planes municipales de desarrollo y, en algunos casos, la participación no es efectiva.

Para el caso de los proyectos del FONDEREG, no fue posible encontrar evidencia que mostrara que, en general, la planeación municipal refleja la gran visión de los municipios que se asienta en los planes municipales de desarrollo y, menos aún, que refleje la gran visión de las regiones, que se asienta en los planes de desarrollo regional. Por lo tanto, se observó que la planeación de los proyectos que se proponen para ser apoyados con recursos del FONDEREG tiende a ser reactiva, es decir, para responder a necesidades inmediatas, sin impacto en el desarrollo regional y, en muchos casos, incluso con impactos inexistentes o muy limitados respecto al desarrollo local.

### **Objetivo específico**

Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.

### **Pregunta de investigación:**

**¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles son adecuados y suficientes para el correcto desarrollo del proceso de divulgación de información del Fondo?**

El proceso de divulgación de información del Fondo se basa principalmente en la difusión de las Reglas de Operación para convocar a los municipios a participar en el FONDEREG. A nivel estatal, las Reglas de Operación se realizan siguiendo los lineamientos de la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco, junto con las recomendaciones que emita el equipo coordinador encargado del FONDEREG, la Dirección General de Inversión Pública, la Dirección General de Planeación y la SIOP. Posteriormente, se publican las ROP en el periódico oficial del Estado y se informa a los enlaces regionales y municipales para realizar reuniones regionales con los representantes de cada municipio para priorizar los proyectos que se consideran adecuados para ser sujetos de apoyo del FONDEREG y así, continuar con el proceso.

Una vez realizadas las reuniones regionales, los ayuntamientos someten los proyectos a aprobación del cabildo para, posteriormente, firmar los convenios correspondientes con el gobierno estatal, en donde se comprometen los recursos que serán aportados por el municipio, ya sea en recursos económicos o en especie. Una vez firmados los convenios, los enlaces municipales, apoyados por el equipo coordinador del FONDEREG, elaboran los expedientes amplios de los proyectos, mismos que son revisados de forma iterativa hasta cumplir todos los requisitos establecidos en las ROP a satisfacción del equipo coordinador y, en ese momento,

ocurre la transición hacia el proceso de ejecución del FONDEREG, mediante la captura de los expedientes en SIPRO y su envío a la Subsecretaría de Finanzas para la asignación de recursos y otorgar la primera ministración.

A nivel estatal, el proceso de divulgación opera sin mayores obstáculos. La comunicación al interior de la Dirección General de Inversión Pública, entre el equipo coordinador del FONDEREG y el Banco de Proyectos, el resto de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, y la SIOP, para definir los cambios de las Reglas de Operación opera de forma adecuada y, en general, se observa un flujo adecuado. La comunicación entre el equipo coordinador del FONDEREG y los municipios es fluida, aunque no siempre ocurre de forma presencial, aunque eso no representa un obstáculo. Como se ha mencionado anteriormente, en algunas oficinas de enlace regional se observa una falta de personal, que cumple la función, junto con el equipo coordinador, de brindar asistencia directa a los municipios para poder participar en la convocatoria. En consecuencia, los miembros del equipo coordinador ven en la necesidad de absorber cargas adicionales de trabajo, o de visitar personalmente a sus enlaces municipales, o de invitar a dichos enlaces a las oficinas centrales, lo que en algunos casos implica dificultades logísticas relevantes debido a las distancias y tiempo que implica realizar las visitas.

A nivel municipal la situación puede ser precaria. Como se ha mencionado anteriormente, los municipios, junto con el equipo coordinador del FONDEREG, inician de forma temprana el proceso de planeación, en donde desarrollan proyectos que puedan ser propuestos en las reuniones regionales de priorización. Sin embargo, los municipios enfrentan problemas para desarrollar dichas propuestas debido a la falta de personal en general, y de personal capacitado en particular, además de recursos financieros, materiales e incluso tecnológicos. En los trabajos iniciales de planeación es necesario capturar las propuestas de proyectos en el Banco de Proyectos, sin embargo, como fue observado en algunos municipios, la capacitación y orientación de cómo realizar esta captura puede no ser suficiente, de modo que los municipios pueden sufrir retrasos para tener las propuestas aprobadas y, por lo tanto, para tener proyectos que satisfagan las necesidades técnicas mínimas como para ser discutidos durante la priorización.

### Valoración cuantitativa:

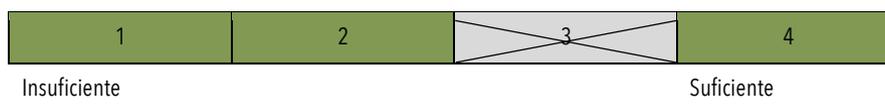
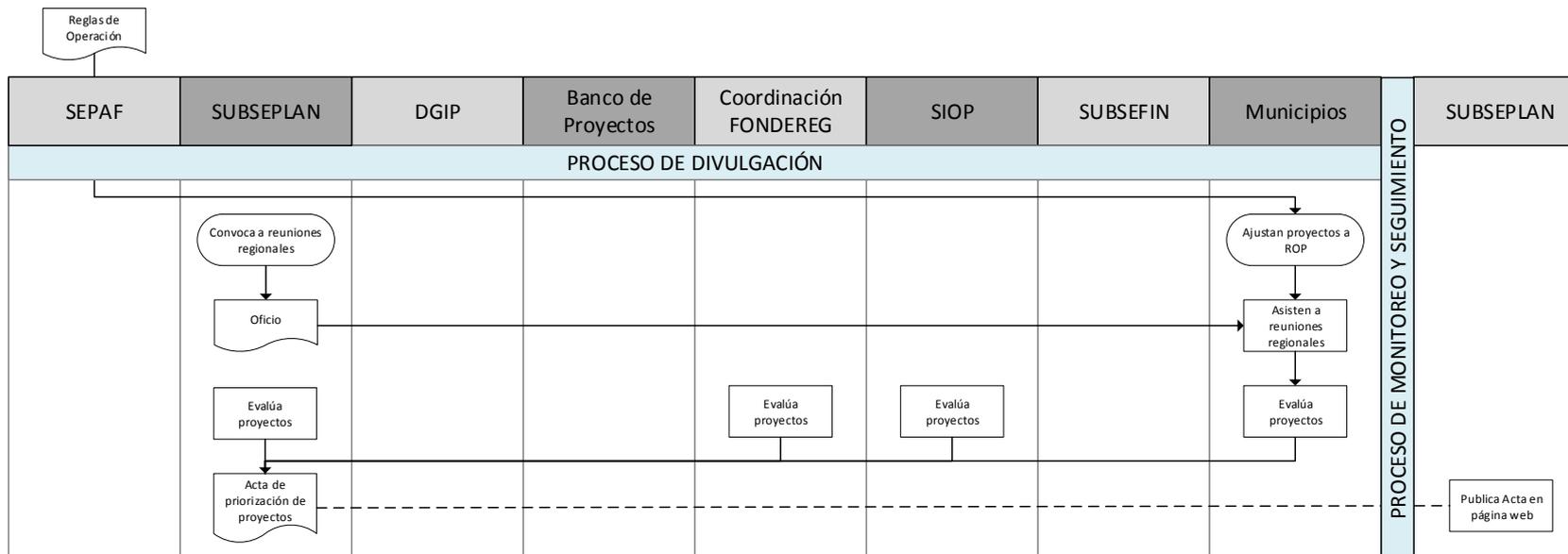


Figura 4. Diagrama de flujo del proceso de divulgación



## Objetivo específico

Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.

## Pregunta de investigación:

**¿En qué medida el proceso de divulgación de información que lleva a cabo el Fondo es adecuado para el cumplimiento de la Rendición de Cuentas sobre su gestión?**

El Artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que, entre otros, los programas estatales deberán hacer pública su información básica como son los objetivos, metas, presupuesto, reglas de operación; requisitos, trámites y formatos para ser beneficiario, y algunas otras características relacionadas con los resultados de la operación y sus beneficiarios. Considerando que el FONDEREG es un programa estatal de infraestructura, debe cumplir con los lineamientos establecidos en la Ley. Según la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco 2017, se sugiere que exista un apartado de transparencia y rendición de cuentas en donde “Se incorporen los mecanismos para la transparencia del programa, así como los canales de difusión del programa y sus resultados a los implicados, y se definan los criterios para la integración del padrón de beneficiarios.”

El FONDEREG busca cumplir con su marco normativo, de modo que se hacen públicos diversos documentos que contienen la información básica mencionada en la Ley, y las Reglas de Operación incluyen el contenido requerido por la Guía. Sin embargo, si se evalúa la contribución del proceso de divulgación a la rendición de cuentas, es necesario considerar una serie de condiciones adicionales que, según se observó, no se cumplen en la operación del FONDEREG.

La rendición de cuentas implica, por un lado, la obligación de los entes gubernamentales y los funcionarios públicos de informar, explicar y justificar sus planes de acción, su desempeño y sus logros ante las instancias de fiscalización y vigilancia, y asumir las sanciones y recompensas correspondientes. Sin embargo, esta relación no se justifica a sí misma, sino que necesariamente debe estar orientada hacia la ciudadanía, que es el grupo de sujetos que tienen derechos fundamentales, políticos y sociales, y que son quienes le dan contenido a la democracia. Por otro lado, la rendición de cuentas no es lo mismo que el acceso a la información pública ni la transparencia. Los últimos son elementos fundamentales de la rendición de cuentas y que sirven para reforzarla, pero son conceptos distintos.<sup>2</sup> Por lo tanto, la rendición de cuentas tiene una orientación fundamental hacia la ciudadanía, en donde no solo hay apertura y transparencia respecto a la utilización de los recursos públicos, sino que también hay apertura respecto a las políticas, estrategias y acciones que se llevan a cabo. Es decir, la rendición de cuentas implica una

---

<sup>2</sup> Estos argumentos están basados en: Schedler, Andreas (1999). ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); y Ayllón, S. y Merino, M. (2009). Cuadernos sobre rendición de cuentas. Secretaría de la Función Pública y CIDE.

participación efectiva de la sociedad civil, particularmente la organizada, para discutir, proponer y construir la agenda y las prioridades de acción, soportada por transparencia y acceso a la información que permita vigilar la correcta utilización de los recursos públicos, y que culmina con el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos que tuvo la toma de decisiones y utilización de recursos públicos.

En ese sentido, para que el proceso de divulgación y, para ese efecto, cualquier otro proceso del FONDEREG, contribuya de forma integral a la rendición de cuentas, debería estar orientado hacia la ciudadanía, es decir, debería ser un proceso transparente en donde la sociedad organizada pueda observar, opinar, debatir, analizar y participar en los procesos de toma de decisión. Dichos procesos están relacionados con la planeación municipal y regional principalmente, pero también implican la inclusión de preocupaciones y propuestas ciudadanas en los mecanismos operativos del Fondo, como son las Reglas de Operación, y en los mecanismos de evaluación y difusión de resultados para retroalimentar su operación.

Como se mencionó, la rendición de cuentas también implica el cumplimiento de la normatividad en términos de transparencia y en el cumplimiento de las observaciones realizadas por las instancias de fiscalización y vigilancia, como son los órganos de auditoría y contraloría, tanto estatales como federales. En términos de estos mecanismos de fiscalización, el FONDEREG ha sido sujeto de múltiples auditorías. De acuerdo con la información que está disponible públicamente, se realizaron auditorías externas a 25 obras apoyadas con recursos del Fondo en el período 2010-2015. Además, en 2014 se realizó una auditoría interna por parte de la Contraloría del Estado relacionada con la liberación de recursos a los municipios para la ejecución de las obras públicas. La evidencia muestra que las observaciones emitidas por los órganos de control y fiscalización han sido solventadas de forma adecuada, aunque es necesario mencionar que las auditorías han cubierto solamente unas cuantas obras apoyadas con recursos del programa, y solamente una auditoría general del programa.

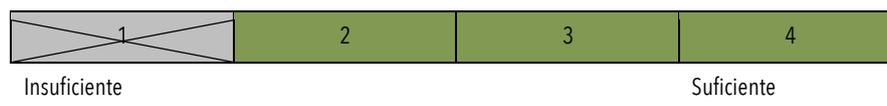
Respecto a la administración del Fondo desde la perspectiva estatal, la elaboración de las Reglas de Operación se lleva a cabo por parte de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, la Dirección General de Inversión Pública y la Dirección General de Planeación. En la evaluación se encontró que incluso algunas de las dependencias que están involucradas en el FONDEREG tienen una participación marginal en el debate y la toma de decisiones para la elaboración de las Reglas de Operación, aunque en las entrevistas se encontró información contradictoria en este tema. Idealmente, se deberían desarrollar mesas de trabajo con todos los entes participantes en el programa, incluyendo los actores locales, para asegurar que el proceso de divulgación del Fondo fuera el más efectivo, y que sirva para cumplir con los objetivos del Fondo.

A nivel municipal la rendición de cuentas también es deficiente. Para los trabajos de planeación que se llevan a cabo para la convocatoria, se observó que el proceso que siguen los municipios para elegir los proyectos que serán propuestos ante el Banco de Proyectos, para luego ser presentados a la convocatoria del programa, tienden a estar desvinculados de la participación ciudadana efectiva, y de la planeación participativa (parte de la cuál ocurre al interior del COPLADEMUN). No obstante, la Ley de Planeación establece en el Artículo 66 que:

“...las organizaciones privadas y sociales legalmente constituidas podrán participar directamente en el proceso de la planeación, a través de su integración en los respectivos Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado y de los Municipios y de los Subcomités Regionales.”

En pocas palabras, los COPLADEMUN, en representación de la ciudadanía, deben estar más involucrados en el proceso de planeación para, de esa manera, tener un proceso más transparente y que sirva realmente para la rendición de cuentas. Sin embargo, como se pudo observar durante la evaluación sobre cómo funciona en la práctica, generalmente en los municipios no hay participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de planeación, ni de priorización de los proyectos que se van a presentar en la convocatoria. La única manera para contar con información adicional de los reportes trimestrales es mediante solicitudes formales directamente a los responsables en los ayuntamientos, o en las dependencias involucradas con el Fondo, sin embargo, el proceso es complicado y no implica garantía de que la información será entregada en tiempo y forma.

### Valoración cuantitativa:



### Objetivo específico

Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.

### Pregunta de investigación:

**¿En qué medida el proceso de divulgación del Fondo es pertinente para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia?**

En los apartados II y III del Artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se establece que:

“(Se debe compartir) la información sobre el marco jurídico aplicable al y por el sujeto obligado...(y) ...la información sobre la planeación del desarrollo, aplicable al y por el sujeto obligado”.

Por lo tanto, nivel central, para cumplir con esta normativa se hacen públicas las Reglas de Operación y el padrón de beneficiarios del Fondo. También se cumple con el proceso de transparencia al hacer de acceso a la ciudadanía las actas, los convenios y los reportes trimestrales generados a lo largo de la realización de las obras. La página web del Fondo ofrece información detallada de todas las obras realizadas en los municipios que recibieron recursos del Fondo, las actas de priorización de los proyectos de obra, y los convenios entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado de Jalisco. Dicha información no es solo general, sino

que también se ofrece información más técnica y detallada de las obras construidas, como por ejemplo los materiales que se utilizaron en la obra. Esta información es fácil de encontrar si la ciudadanía tiene acceso a internet.

No obstante, la evaluación encontró que en muchos casos existe un desfase entre la información que está disponible en la página web del FONDEREG y el estatus real de las obras (en algunos casos no presentan estatus alguno de desarrollo). También se pudo observar que en la página web aparecen las obras que han sido terminadas, pero no hay información para algunas de las que no han sido completadas, lo cual es un problema para el proceso de transparencia, ya que no publica toda la información pertinente del Fondo, sino solo la que representa “logros”, pero no así la que muestra proyectos inconclusos.

A nivel municipal, la información de transparencia en muchos casos se limita a la reglamentación establecida en las Reglas de Operación, en donde se señala que los Ayuntamientos deben colocar una lona con información básica de la obra que se esté ejecutando, estableciendo que se realiza a través del FONDEREG, al igual que una placa de terminación con la misma información. Sin embargo, el artículo 15 de la Ley de Transparencia establece que:

“Es información pública fundamental de los ayuntamientos:

V. Los instrumentos de planeación del desarrollo del municipio y sus modificaciones, de cuando menos los últimos tres años;

XIII. Los convenios y contratos celebrados para la realización de obra pública;

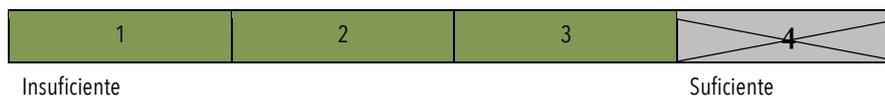
XIV. Los convenios de coordinación o asociación municipal:

XX. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de desarrollo urbano de centros de población, y los planes parciales de desarrollo urbano;

XXI. La integración, las actas de las reuniones y los acuerdos del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.”

Sin embargo, buena parte de la información que se establece en la legislación no está disponible para su consulta en los portales municipales. En muchos casos, la información relacionada con las obras apoyadas con recursos del FONDEREG deja de ser pública, o no es de fácil acceso (es decir, tiene que ser solicitada), cuando los proyectos son concluidos. Si bien en algunos casos, la información se puede obtener pidiéndola directamente a las oficinas de los directores de obra pública en cada Ayuntamiento, no aplica a todos los municipios, además de que no garantiza el acceso a dicha información. Además, como se mencionó en la respuesta anterior, la participación ciudadana efectiva es muy limitada en los procesos de planeación municipal y regional, así como en el seguimiento y monitoreo de las obras y acciones, de modo que los mecanismos del Fondo a nivel local no son adecuados para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia.

### Valoración cuantitativa:



**Nota:** La valoración cuantitativa refleja las condiciones del gobierno estatal, no así las de los municipios.

### Objetivo específico:

Determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública

### Pregunta de investigación:

**¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen para el correcto desarrollo de los procesos de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo?**

El proceso de ejecución de las obras se desarrolla a partir de que se firman los convenios entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado de Jalisco, y de que todas las dependencias aprueban el proyecto de obra, en cuyo caso la solicitud de pago es turnada a la Subsecretaría de Finanzas para que se realice la primera ministración, correspondiente a 40% de los recursos. Una vez que los municipios reciben los montos correspondientes a la participación estatal del FONDEREG, inician con la ejecución de las obras en los términos en que fueron concebidas en el convenio, en donde se indica quién será el ejecutor (que en la mayoría de los casos es el propio municipio), el monto, la naturaleza (en recursos financieros o en especie o con mano de obra, entre otros) y la calendarización de la participación municipal al proyecto apoyado con recursos de FONDEREG. Conforme se ejecuta la obra, los municipios elaboran reportes mensuales de avance físico y financiero según se establece en las ROP, y para poder acceder a las ministraciones subsecuentes, que corresponden a 30% de los recursos cada una.

A nivel central, se observó que el equipo coordinador del FONDEREG cuenta con los recursos humanos, materiales y tecnológicos para mantener un contacto permanente con los directores de obra de cada Ayuntamiento, y así poder brindar asesoría técnica de todo tipo. El apoyo brindado por el equipo coordinador es relevante en todos los municipios, aunque lo es aún más para apoyar a los municipios en donde se observa una carencia de personal en las oficinas de enlace regional. Según el equipo coordinador del FONDEREG, las oficinas de enlace regional deberían estar conformadas por un coordinador, un promotor y un asistente, quienes estarían en condiciones de proveer la más rápida y eficaz asistencia a los municipios, incluso en campo considerando su cercanía física, pero son muchos los casos en los que las oficinas regionales no cuentan con funcionarios ocupando estas posiciones. Por ejemplo, en las oficinas de enlace regional Norte, Ciénaga, Sur y Valles solamente se encuentra un asistente, quien está facultado para trabajos de corte administrativo, pero no para proveer asistencia técnica o supervisar avances de obra, mismas que son facultad de los coordinadores y promotores. Por lo tanto, el proceso de asistencia a los municipios se dificulta, y más importante aún, los reportes periódicos

de avance físico y financiero pueden retrasarse, interrumpiendo el flujo de recursos financieros y cuyas ministraciones están sujetas a dichos avances.

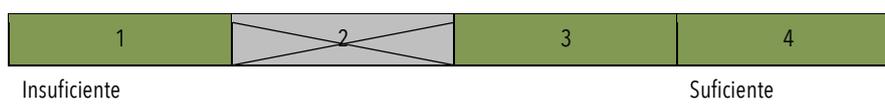
En los casos en los que no hay personal suficiente en las oficinas de enlace regional, es común que los miembros del equipo coordinador del FONDEREG tengan que trasladarse a las regiones para verificar que los reportes de avance sean fidedignos, lo cual entorpece el flujo del proceso. Adicionalmente, en algunos casos, no hay disponibilidad de recursos materiales como son teléfonos celulares, vehículos, equipo o materiales, de modo que el equipo coordinador del FONDEREG debe valerse de sus propios recursos o de los de los contactos que puedan tener cerca de las obras, aunque algunos de esos gastos son reembolsados posteriormente (aunque no todos, como por ejemplo los relacionados con el desgaste de los vehículos).

A nivel municipal, se observó que, si bien el modelo de ministraciones funciona adecuadamente como un incentivo poderoso para garantizar el avance físico de las obras, también se observó que puede representar un obstáculo para su continuidad. En particular, cuando se logra la meta de avance físico que permite solicitar la siguiente ministración, es necesario llevar a cabo un proceso administrativo que puede tomar hasta un mes, periodo durante el cual no hay recursos para continuar con la obra. Por lo tanto, parecería conveniente contar con un modelo de ministraciones desfasado del modelo de avance físico, de modo que haya recursos disponibles para continuar con las obras por el tiempo que dure el proceso administrativo de solicitud y aprobación de la ministración subsecuente.

También se observó que muchos ayuntamientos no cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para desarrollar los proyectos de obra, completar las fichas en línea para el Banco de Proyectos, realizar los estudios adecuados para completar las fichas técnicas requeridas por la SIOP, o comunicarse con los coordinadores a nivel central. Adicionalmente, muchos municipios sufren de insuficiencia en recursos humanos capacitados para formular adecuadamente la diversidad de fichas técnicas y reportes que se requieren para participar en el Fondo, lo que se debe, en parte a la alta rotación de personal y cambios de administración municipal, así como a los cambios en los requerimientos establecidos en las Reglas de Operación.

Además de las limitaciones mencionadas, los municipios presentan problemas para realizar las obras por falta de maquinaria y equipo adecuado, que funcione correctamente y/ose encuentre dentro de su vida útil, teniendo que alquilar maquinaria o reducir el ritmo de avance en perjuicio del cumplimiento del calendario de trabajo. Debido a que los montos disponibles para la realización de obras son reducidos, este tipo de gastos puede tener un impacto negativo relevante respecto a la consecución de las obras en tiempo y forma, a la calidad de los trabajos y al impacto esperado de los proyectos.

### Valoración cuantitativa:



### **Objetivo específico:**

Determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública

### **Pregunta de investigación:**

**¿En qué medida el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)**

El proceso de ejecución de obra pública afecta directamente al proceso de seguimiento y monitoreo, que se relaciona con el de transparencia y rendición de cuentas, ya que una buena proporción de la información que se utiliza para dichos procesos, como los reportes de avance físico y financiero, y las actas de terminación de obra, son generados durante el proceso de ejecución. Estos sirven para alimentar el sistema de seguimiento y monitoreo de indicadores de resultados, además de que contribuyen al cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y a las Reglas de Operación. Todos los anteriores funcionan dentro del marco de la transparencia, y sirven para sentar las bases de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Adicionalmente, el proceso de ejecución de obra tiene un impacto directo en el desarrollo de los ejercicios futuros del FONDEREG, así como de las obras que se pudieran ejecutar en el municipio. Cabe destacar que, en las Reglas de Operación, se establece que los ayuntamientos tienen hasta el 31 de diciembre del año fiscal en el que han sido publicadas para que se finalicen las obras. De lo contrario, el Ayuntamiento no podrá participar para obtener recursos del Fondo el siguiente año.

El proceso de ejecución de obra tiene muchas fuentes de retraso en su desarrollo, que tienen impactos negativos en la consecución de los demás procesos. Primero, como se ha mencionado anteriormente, la falta de personal por parte de los municipios y de las oficinas regionales para apoyar y verificar la información plasmada en los reportes de avance de obra, es un problema importante que impacta negativamente el flujo de los procesos del Fondo. Si no se generan y verifican los reportes de avance de obra, los ayuntamientos no pueden recibir las siguientes ministraciones y, en muchos casos (y si es posible), se ven en la necesidad de utilizar recursos de otras fuentes para avanzar en el desarrollo de la obra y lograr terminarla a tiempo. Esto se suma a que, en varias regiones del estado, las oficinas de enlace regional no cuentan con personal suficiente como para realizar las verificaciones de campo correspondientes, mismas que son subsanadas por personal del municipio. Algo similar ocurre con la supervisión técnico-normativa que debe realizar la SIOP, que en muchos casos no tiene el personal suficiente para verificaciones en campo. Esto se traduce en problemas de diversa índole. El más evidente es la sobrecarga de trabajo que enfrenta el personal de los municipios, aunque el más serio es la ausencia, en muchos casos, de supervisión de avances por parte del equipo coordinador del FONDEREG o de los enlaces regionales, y la ausencia de supervisión técnica por parte de la SIOP. En consecuencia, es relevante evaluar la pertinencia de mecanismos alternativos para la supervisión y verificación del

avance de las obras, lo que favorecería el flujo del proceso de ejecución en términos del avance físico y financiero, así como respecto a la eficiencia en la aplicación de las ministraciones.

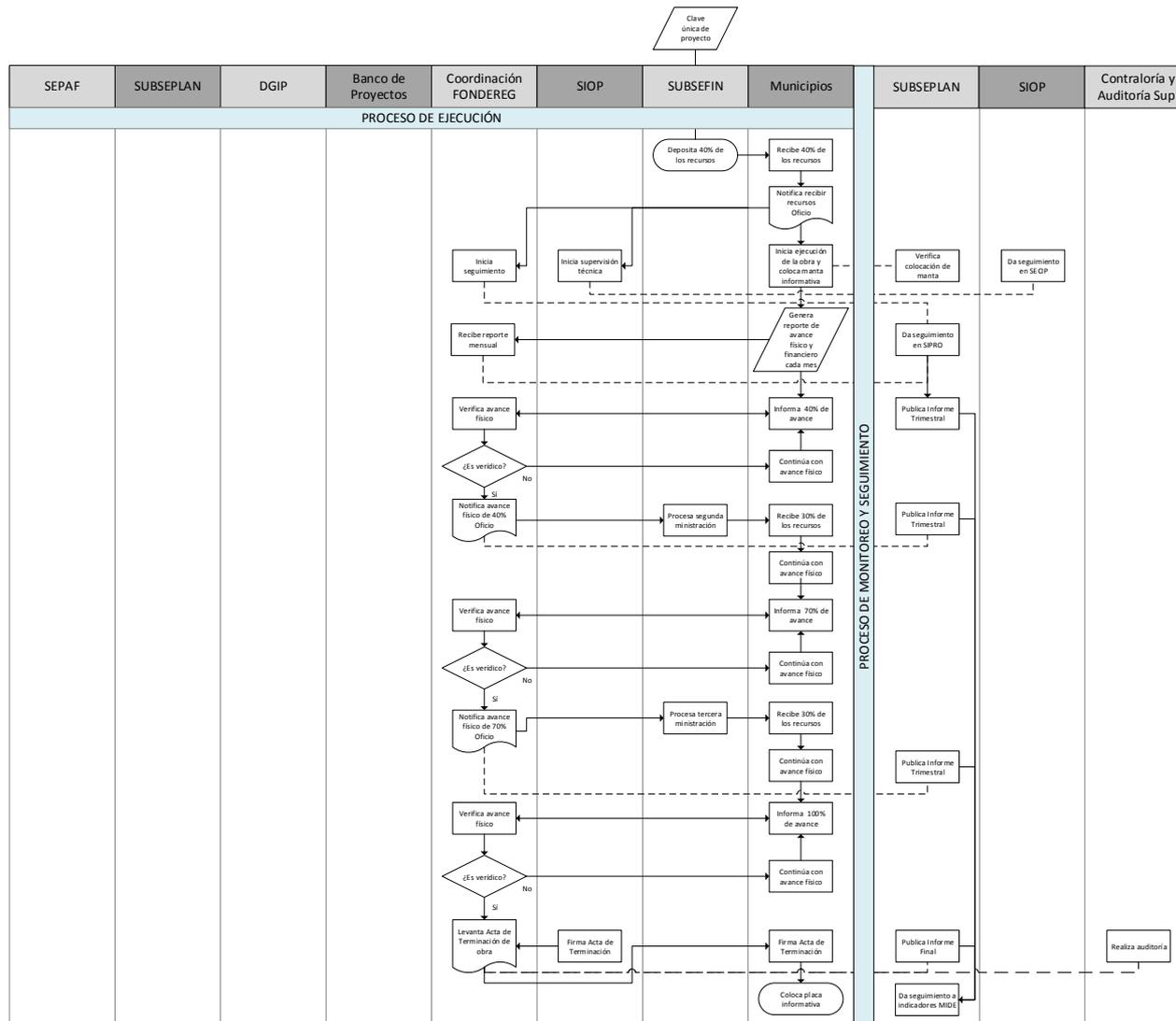
Adicionalmente, la evaluación encontró que el proceso para liberar las ministraciones que se lleva a cabo en la Subsecretaría de Finanzas puede enfrentar retrasos que pueden llegar a tomar hasta un mes, lo que crea un efecto en cadena, retrasando el flujo del proceso de ejecución de obras, y de los demás procesos. De forma complementaria, se observó que en la Subsecretaría de Finanzas se pueden establecer nuevos requisitos sin previo aviso, lo cual genera demoras adicionales, ya que el equipo coordinador junto con los municipios, deben hacer las gestiones necesarias para cumplir con estos requisitos de último momento.

Finalmente, en la evaluación se ha observado que la naturaleza y magnitud de las obras que se desarrollan con recursos del FONDEREG no son estratégicas para el desarrollo regional, y la evidencia apunta a que no son adecuadas para cumplir con los objetivos del Fondo, sino que son más bien obras de corte netamente local y de muy bajo impacto sobre el desarrollo municipal. Esto se debe en buena medida al reducido presupuesto que recibe cada municipio en participaciones estatales, lo que favorece la ejecución de pequeñas obras; pero también responde a la ausencia de una visión regional, que se traduzca en la planeación y ejecución de obras consistentes con esa visión, tanto de parte de los municipios como del grupo coordinador del FONDEREG. En ese sentido, las ROP establecen en el Anexo 12. Glosario de Términos y Acrónimos la definición de lo que es un proyecto regional:

“Proyectos regionales. Proyectos de obra pública que presentan las siguientes características: a) que en su fase de planificación consideren la participación de dos o más municipios; b) que sus metas y productos beneficien a cuando menos dos municipios; c) que su área de influencia sea de carácter regional; y d) que contribuyan a las prioridades y agendas del desarrollo regional establecidas en los Planes Regionales de Desarrollo vigentes.”

Por lo tanto, es relevante establecer criterios de evaluación de las obras que apoya el FONDEREG basados en las propias definiciones de las Reglas de Operación. Favorecer esta visión no solo iría en el mismo sentido de los objetivos del Fondo, sino que permitiría la creación de sinergias entre municipios, aprovechando de mejor forma los recursos escasos con que cuentan, permitiría la ejecución de un menor número de obras, pero de mayor impacto, y reduciría las presiones que tienen los organismos supervisores tanto de la Dirección General de Inversión Pública, como de los de la SIOP, para dar un seguimiento adecuado a los proyectos.

Figura 5. Diagrama de flujo del proceso de ejecución



### **Objetivo específico:**

Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema

### **Pregunta de investigación:**

**¿El Fondo cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o algún otro instrumento que le facilite su organización y seguimiento, y en qué medida es adecuada para ello?**

El FONDEREG cuenta con dos matrices de Indicadores para Resultados (MIR). La primera no se indica la fecha de su última actualización, ni la frecuencia con que es revisada para verificar su pertinencia. La segunda se encuentra incluida en la MIR del Programa de Inversión Pública del Estado, en particular en el Componente 4 "Proyectos del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG), financiados (sic)". Las ROP también consideran cuatro indicadores de seguimiento, además del que se incluye en el sistema MIDE Jalisco de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, que es un sistema de indicadores de resultados vinculado al Programa Estatal de Desarrollo. En la versión actualizada del PED, el FONDEREG se inserta dentro del Propósito 1 "Territorio y Medio Ambiente Sustentable" y el Tema 2 "Desarrollo Regional y Urbano". Para medir resultados relacionados con este Tema hay 7 indicadores, sin embargo, no es posible identificar la contribución del Fondo de forma específica para ninguno de ellos.

Por otro lado, en la versión anterior del PED, el FONDEREG se enmarcaba dentro del Propósito 2 "Economía Próspera e Incluyente" y el Tema 5 "Infraestructura y Logística". Para medir sus resultados se utiliza el indicador de "Obras de infraestructura concluidas para la construcción de infraestructura municipal, metropolitana y regional". Sin embargo, no es posible identificar la contribución específica del Fondo respecto a sus resultados (ya que, entre otros, el Fondo Metropolitano también participa para la medición de este indicador).

Respecto a la MIR específica del FONDEREG (no la que se encuentra incluida en el Programa de Inversión Pública del Estado), se observó que tiene algunas deficiencias metodológicas que dificultan su funcionalidad para orientar, organizar y dar seguimiento de forma efectiva a la operación del Fondo.

El resumen narrativo del Fin menciona el objetivo general del FONDEREG, es decir "Promover el desarrollo económico y local para reducir las desigualdades regionales de los municipios del interior del Estado, y mejorar las condiciones de vida de su población, a través del financiamiento de proyectos de infraestructura." De acuerdo a la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL, el Fin debe establecer el "objetivo de desarrollo u objetivos estratégicos de la dependencia o entidad al que el programa busca contribuir para su solución en el mediano o el largo plazo", mientras que el Propósito es "el cambio esperado en la población objetivo como resultado de recibir los bienes o servicios que produce el programa. En el árbol de objetivos, el propósito corresponde al objetivo central".

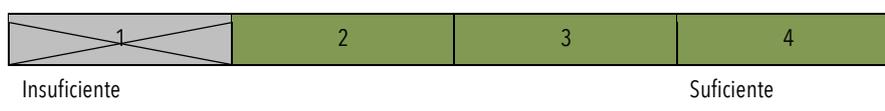
En este sentido, la MIR presenta una confusión entre el Fin y el Propósito, es decir, el Fin, de acuerdo a los lineamientos de CONEVAL, corresponde en realidad al Objetivo 02 "Impulsar el desarrollo sostenible de las regiones del estado" perteneciente al Tema Desarrollo Regional y Urbano del Programa Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Por su parte, el Propósito corresponde en realidad al objetivo general del FONDEREG, mencionado con anterioridad.

Dejando de lado la confusión mencionada, al revisar la lógica horizontal del Fin de la MIR, se observa que su indicador mide el porcentaje de proyectos realizados respecto al total de proyectos programados. Si bien este indicador podría relacionarse con el Fin explícito de "Promover el desarrollo económico y local para reducir las desigualdades regionales de los municipios del interior del Estado, y mejorar las condiciones de vida de su población, a través del financiamiento de proyectos de infraestructura"; resulta claro que simplemente medir la efectividad en la realización de obras no refleja el Fin que busca medir.

Por otro lado, la MIR del FONDEREG incluye únicamente un Componente, cuyo resumen narrativo dice "Obras realizadas en los municipios". En términos de la Guía del CONEVAL, que establece que los componentes "son los bienes y servicios que deberán ser producidos o entregados por medio del programa a la población objetivo para cumplir con el propósito"; el Componente único de la MIR del FONDEREG está correctamente definido. Sin embargo, se observa que está limitado a la realización de obras, sin considerar ninguna característica de las mismas, como podrían ser obras de infraestructura municipal y regional, u obras de impacto regional. En otras palabras, el Componente único de la MIR está limitado en su definición y, por lo tanto, tiene carencias para reflejar su contribución al logro de los objetivos del Fondo. En ese tenor, el indicador que le corresponde, así como todos los indicadores de las Actividades reflejan las condiciones para ejecutar y concretar obras, pero no se mide de ninguna forma la naturaleza de dichas obras.

Finalmente, se observó que un buen número de indicadores inician con la frase "Número de...", cuando en realidad, se refieren al porcentaje de cumplimiento respecto al elemento en cuestión. En conclusión, las deficiencias conceptuales y metodológicas que se observan en la MIR hacen que no sea un instrumento adecuado para orientar, organizar y dar seguimiento de forma efectiva a la operación del Fondo.

### Valoración cuantitativa:



### **Objetivo específico:**

Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema

### **Pregunta de investigación:**

**¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el Fondo para tener un control de los beneficios que entrega son adecuados para verificar el cumplimiento de sus objetivos y la atención del problema público que pretende atender?**

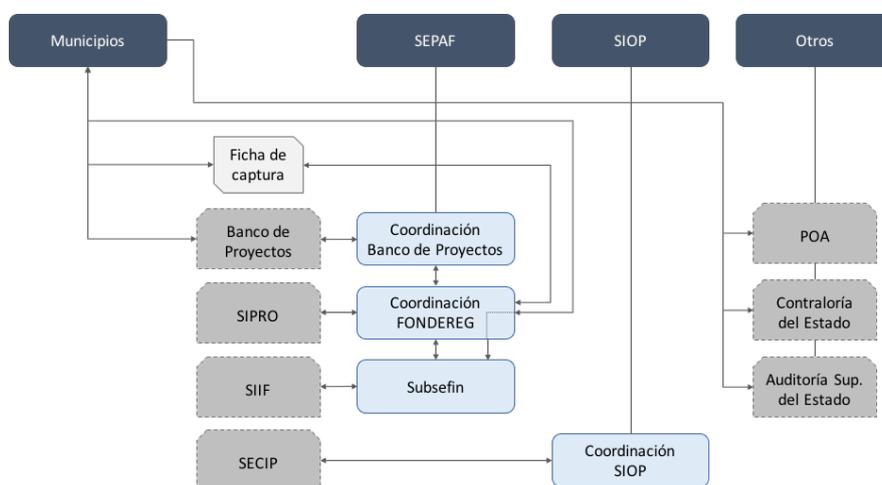
El FONDEREG utiliza diversos sistemas para gestionar las obras que se están construyendo y para garantizar que cuentan con las validaciones necesarias para poder desarrollarse apropiadamente. En la evaluación se identificaron varios sistemas que se utilizan en alguna etapa del ejercicio de los recursos del Fondo:

- Banco de Proyectos: Es administrado por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, y alimentado por los organismos estatales o municipales cuyos proyectos podrían ser financiados parcial o totalmente con recursos estatales. Sirve para registrar los proyectos de inversión en su etapa más temprana, en calidad de “idea de proyecto”.
- Sistema de Información de Proyectos de Inversión Pública (SIPRO): Es administrado por la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, y alimentado internamente o por usuarios autorizados. Sirve para formular los proyectos ejecutivos amplios que se van a ejecutar, y permite dar seguimiento a la ejecución, registrando los avances físicos y financieros de las obras.
- Sistema de Evaluación y Control de la Infraestructura Pública (SECIP): Es administrado por la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y alimentado internamente. Este sistema sirve para dar seguimiento a los avances físicos y llevar un control técnico de las obras de infraestructura en las que participa el gobierno estatal, ya sea como ejecutor o como aportador de recursos financieros.
- Sistema Integral de Información Financiera (SIIF): Es administrado por la Subsecretaría de Finanzas y alimentado por las dependencias u organismos que ejecutan proyectos con recursos públicos. Este sistema sirve para dar seguimiento, validar y estandarizar los registros contables y financieros.
- Otros sistemas: Programa Operativo Anual (POA), Contraloría del Estado de Jalisco y Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

Como se observa en la Figura 2, los sistemas de información y verificación no son los más adecuados y eficaces para lograr un desarrollo fluido del Fondo. Uno de los problemas más recurrentes que se observaron en las entrevistas fue que no hay un intercambio de información entre las dependencias involucradas en el funcionamiento del Fondo. Esto repercute en todos los procesos de diversas maneras. Por un lado, duplica esfuerzos ya que la misma información se captura en varias ocasiones por organismos diferentes. Consecuentemente, se genera sobrecarga

de trabajo que podría ser evitada tanto en las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, como en los municipios. Los efectos adversos son particularmente acentuados en los últimos, ya que el personal de los municipios genera mucha de la información que alimenta a los sistemas, y debe capturarla directamente o elaborar expedientes y fichas técnicas para que sean capturadas por otras dependencias. Incluso, en algunas ocasiones cuando los reportes de avance de obra no pueden ser elaborados por el equipo coordinador del FONDEREG por falta de personal en las oficinas de enlace regional, tienen que ser realizados por personal de los municipios, en vez de aprovechar la información de avance de obra que genera la SIOP. Como se ha mencionado en múltiples ocasiones, los municipios, en general, no cuentan con el personal suficiente ni con el más capacitado para sobrellevar esta carga de trabajo adicional, que podría ser evitada con una mejor comunicación entre dependencias, con sistemas más eficientes e interconectados, o con un sistema único de gestión de los proyectos de inversión.

**Figura 6. Mapeo general de los sistemas de información que interactúan con el Fondo**



Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo de la ineficiencia de los sistemas se refiere a la dualidad y/o desvinculación entre el Banco de Proyectos y SIPRO. Ambos sistemas requieren la captura de la misma información básica sobre los proyectos de obra para ser evaluados y verificados, y aquellos proyectos que reciben presupuesto para su ejecución, continúan en SIPRO en donde se incluye información más desarrollada de naturaleza técnica y presupuestal, además de permitir el seguimiento físico y financiero de los avances de obra. La relación entre ambos sistemas se complica en tanto que algunos proyectos pueden ingresar a SIPRO sin pasar por el Banco de Proyectos, aun cuando el último fue concebido para registrar todos los proyectos en su etapa más temprana, para garantizar una mínima consistencia técnica, independientemente de si son ejecutados en algún momento o no. En síntesis, durante la evaluación se observó una duplicidad de información y funciones entre estos dos sistemas, lo que tiene consecuencias directas sobre la carga de trabajo tanto de sus administradores como de los entes que los alimentan con información, obstaculizando el buen flujo de los procesos del FONDEREG.

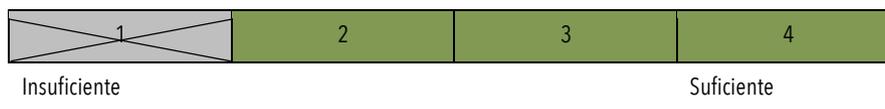
Para resolver los problemas que se han mencionado, existe un proyecto de integración de los sistemas en donde participan la Secretaría de Planeación, la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, y la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, lo que facilitará y agilizará la gestión de los proyectos. Si bien este proyecto sigue en etapa de desarrollo, si resulta exitosa representará un avance importante hacia la eficiencia y favorecer el mejor uso de los recursos tecnológicos disponibles.

Dejando de lado la función que desempeña cada sistema de los que se utilizan actualmente, en la evaluación se observó que la propia gestión de los sistemas puede ser problemática. En el caso del Banco de Proyectos, se observó que el equipo de trabajo es relativamente reducido considerando que es responsable de evaluar la totalidad de proyectos que ingresan al Banco, de los cuáles los 142 proyectos del FONDEREG 2017 son solamente una pequeña fracción. Desde el punto de vista de los usuarios que, en el caso del Fondo son los municipios, se observaron limitaciones relevantes para generar los insumos adecuados para alimentar el sistema del Banco. A pesar de que el Banco provee cierto nivel de capacitación a sus usuarios, un problema recurrente fue la conceptualización de los proyectos y su formulación, que se acentúa con los problemas que enfrentan para alimentar el sistema de forma adecuada. Algo similar ocurre cuando el personal de los municipios elabora las fichas técnicas para participar en el FONDEREG. Aun cuando los municipios, en teoría, ya tienen una idea base relativamente sólida sobre los proyectos que quieren ejecutar, misma que se encontraría disponible en el Banco de Proyectos, en la evaluación se observó que es común que los municipios lleguen a las reuniones de priorización de proyectos (en el marco del proceso de difusión del Fondo) con carencias relevantes sobre sus proyectos, o incluso sin proyectos. En esos casos, el equipo coordinador del FONDEREG se ve en la necesidad de proveer orientación y capacitación adicional para que los municipios puedan solventar los requerimientos técnicos de los proyectos. Estas limitaciones se traducen en retrasos para la inclusión de proyectos en SIPRO, o en inconsistencias entre la información capturada en éste y el Banco de Proyectos.

Por su parte, la SIOP administra el SECIP, que es su sistema interno de control de proyectos, en donde realizan validaciones técnicas, y dan seguimiento al avance físico de las obras. Según se observó en la evaluación, la información contenida en el SECIP no es aprovechada por los otros sistemas y viceversa, de modo que, si el personal de la SIOP no puede realizar las verificaciones en campo, el SECIP puede quedarse sin información de seguimiento. Además, es posible que la información de los proyectos contenida en el SECIP no sea consistente con la contenida en SIPRO, Banco de Proyectos o ambas.

Finalmente, existen otros sistemas de corte financiero, administrativo o de vigilancia, como el SIIF, el POA, o los sistemas de la Auditoría Superior y la Contraloría del Estado de Jalisco. La evidencia apunta a que ninguno de estos sistemas está vinculado con el Banco de Proyectos, SIPRO o SECIP, de modo que son alimentados por los órganos correspondientes, duplicando esfuerzos y con el riesgo de capturar información inconsistente con la de los demás sistemas.

## Valoración cuantitativa:



## Objetivo específico:

Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema

## Pregunta de investigación:

**¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de los beneficios que entrega el Fondo, adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)**

De acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación 2017, en la sección 12 sobre Mecanismos de Control y Seguimiento, la Dirección General de Inversión Pública, que es responsable del programa, debe elaborar dos tipos de reportes para poder dar seguimiento a los recursos entregados a los beneficiarios: Informes trimestrales y un informe final. Para los reportes trimestrales se debe presentar la información siguiente: el municipio beneficiado, el monto de los recursos utilizados, el proyecto en desarrollo y sus avances físicos. Dichos informes están disponibles en el portal de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y se pueden acceder fácilmente. Por otro lado, el informe final debe contener las metas que se esperaban cumplir con los resultados y explicaciones de las variaciones que hayan ocurrido, y la fecha límite para publicar este informe es del 31 de marzo del año fiscal siguiente. Considerando que este requisito se aplica a partir del ejercicio 2017, el informe final todavía no está disponible.

Si bien la evidencia apunta a que los informes trimestrales (y concebiblemente el informe final) se concretan de buena forma en general(aunque se observó que carecen de cualquier tipo de explicación sobre desviaciones en los calendarios establecidos), y se ponen a disposición del público en tiempo y forma, hay una serie de tareas que sirven para generar los insumos de dichos reportes, que no se lleva a cabo de forma tan fluida. Como se ha mencionado en varias ocasiones, la insuficiencia de personal, y de recursos materiales y financieros, tanto del gobierno estatal a través del grupo coordinador del FONDEREG y de las oficinas de enlace regional, como de los municipios, representa un obstáculo relevante para la adecuada formulación de los reportes. En principio, la información que se plasma en ellos es generada a partir de visitas de campo en las que se verifican los avances físicos y su consistencia con los avances financieros. Este trabajo corresponde al equipo coordinador del FONDEREG apoyado por los enlaces regionales, sin embargo, en la evaluación se observó que este trabajo es realizado en muchos casos por el personal de los municipios, ya que el grupo coordinador central no está en posibilidades de hacerlo.

Algo similar ocurre con el monitoreo y seguimiento técnico que realiza la SIOP. En la evaluación se encontró evidencia de que tampoco cuenta con personal suficiente como para realizar las visitas de campo de todas las obras que se apoyan con recursos del FONDEREG, de modo que su seguimiento, en algunas ocasiones, se realiza adecuadamente, en otras no se realiza, y en otras más se realiza fuera de tiempo.

Por lo tanto, el proceso de seguimiento y monitoreo enfrenta dos problemas que podrían poner en riesgo la consecución de su objetivo. En primer lugar, está la sobre carga de trabajo y la poca disponibilidad de recursos que limita al equipo coordinador del FONDEREG, los supervisores de la SIOP y el personal de los municipios. Vale decir que, según se observó en las entrevistas, en ocasiones, el equipo coordinador del Fondo se ha visto en la necesidad de visitar las obras utilizando recursos propios.

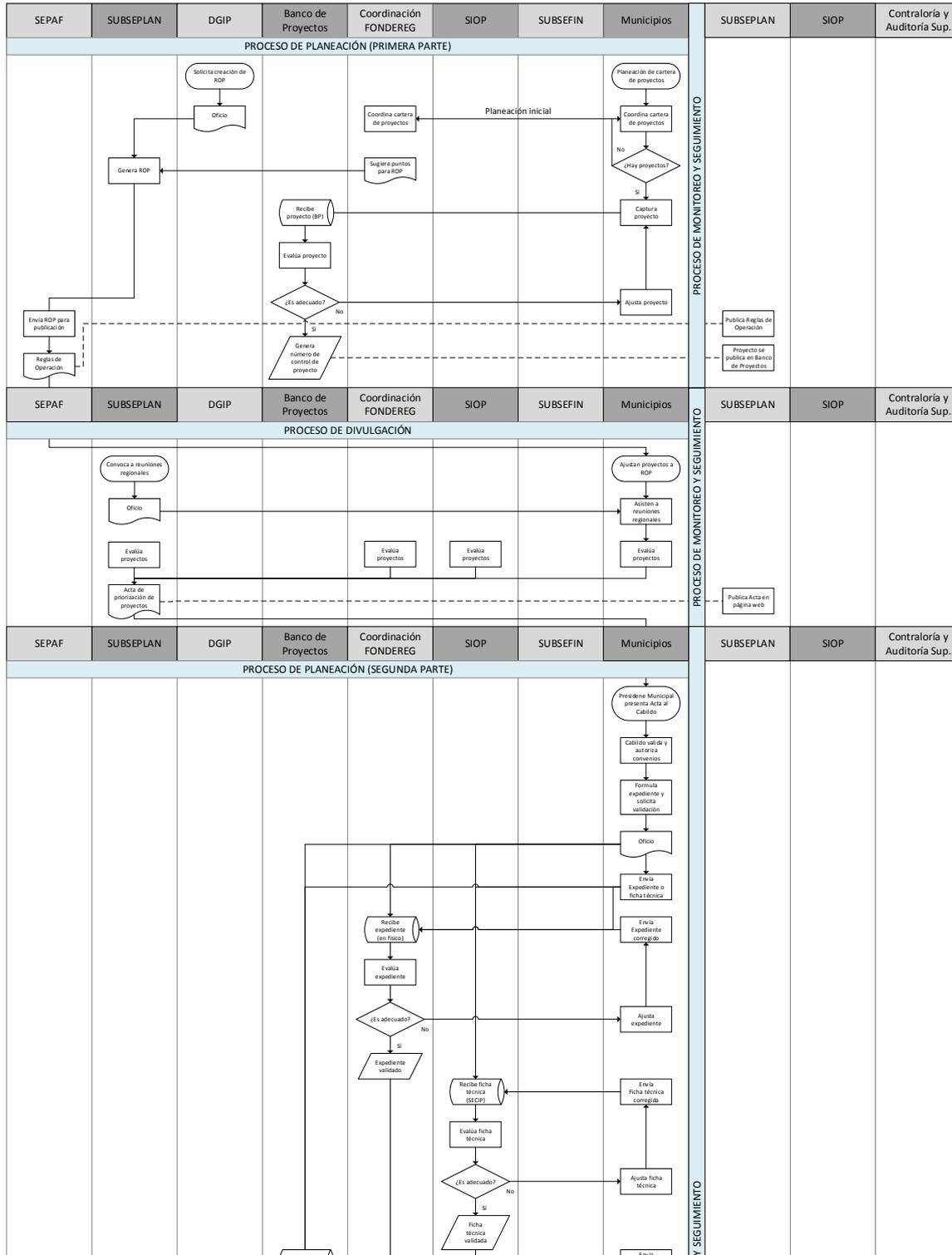
El segundo problema se relaciona con la veracidad de la información contenida en los reportes. Considerando que en muchos casos los supervisores tanto del equipo coordinador del FONDEREG como de la SIOP se ven imposibilitados de visitar las obras, es el personal de los municipios quien completa las fichas de avance para posteriormente entregar al equipo coordinador. Ante estas situaciones, no se puede descartar la posibilidad de que los reportes muestren un panorama distinto al que se observa en la realidad, con avances físicos y/o financieros imprecisos. Vale decir que en la evaluación no se encontró evidencia de lo anterior (además de que dicha revisión va más allá de los alcances de este trabajo), sin embargo, suponer un escenario como el mencionado está dentro del rango de lo posible.

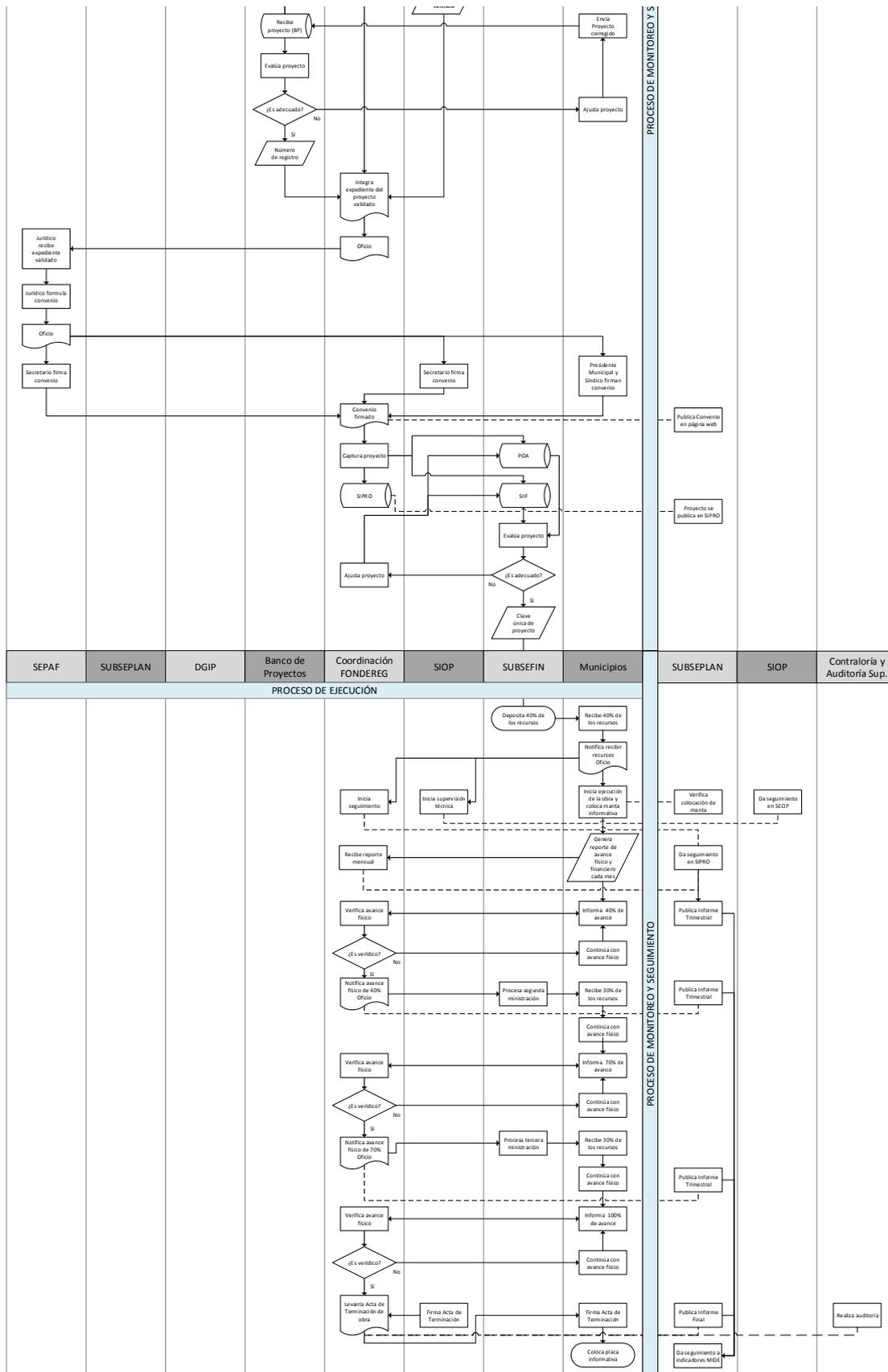
Finalmente, según se establece en el modelo de asignaciones presupuestales de las ROP 2017, las ministraciones de recursos serán de 40% de anticipo, seguidas de 30% contra avances físicos y, finalmente, del 30% restante, de nuevo contra avances físicos. En ese sentido, los reportes de avance físico y financiero son fundamentales para poder procesar la segunda y tercera ministraciones y, por lo tanto, para concretar con éxito las obras apoyadas con recursos del Fondo.

Como conclusión, el proceso de seguimiento y monitoreo es relevante y estratégico para el buen flujo del proceso de ejecución, y también es importante para cumplir con la normatividad relacionada con la transparencia y el acceso a la información pública. Dicho lo anterior, el seguimiento y monitoreo adecuado, preciso y en tiempo sufre de limitaciones importantes derivadas de la falta de personal tanto del grupo coordinador del FONDEREG, como de la SIOP para realizar la supervisión y verificación de las obras en campo. Delegar estas tareas a los municipios, que en la mayoría de los casos son los ejecutores de las obras implica un conflicto de interés que puede poner en riesgo la consecución de las obras del Fondo.

Nota: Considerando que el proceso de monitoreo y seguimiento es transversal a todos los procesos del FONDEREG, el diagrama de flujo considera la totalidad de los procesos.

Figura 7. Diagrama de flujo de los procesos del FONDEREG





## ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS, Y RECOMENDACIONES

El análisis FODA es una herramienta de análisis estratégico que permite identificar los elementos que pueden ser aprovechados o fortalecidos, y aquéllos que obstaculizan el logro de los objetivos o fines planteados. En este sentido, la respuesta a algunas de las siguientes preguntas servirá para poder ubicar los elementos de la matriz que se constituyen como fortalezas o debilidades, y los que se constituyen como oportunidades o amenazas:

Para identificar las fortalezas y debilidades, que pertenecen a la dimensión interna:

¿Qué ventajas tiene el Fondo (operativas, normativas, administrativas, etc.)?

¿Qué hace a este fondo mejor que otros?

¿A qué recursos se tiene acceso de manera única?

¿Qué perciben los responsables del Fondo como una fortaleza?

¿Qué se puede mejorar?

¿Qué se debería evitar?

¿Qué perciben los responsables del Fondo como una debilidad?

¿Qué factores reducen el éxito de los mismos?

Para identificar las oportunidades y amenazas, que pertenecen a la dimensión externa:

¿Qué condiciones políticas, económicas, sociales, territoriales, ambientales representan una oportunidad?

¿Qué cambios en la normatividad legal o política se están presentando?

¿Qué cambios en los patrones sociales y de estilos de vida están ocurriendo?

¿Qué están haciendo otras instancias en apoyo al desarrollo regional que permita una integración de esfuerzos y recursos?

¿Se tienen problemas de recursos de capital u otros tipos?

En el proceso de evaluación se identificaron los hallazgos relevantes derivados de la respuesta a cada pregunta de investigación, mismos que fueron estructurados en función de los objetivos específicos de cada Fondo. Igualmente, se verificó que cada uno de los hallazgos se clasificara exclusivamente dentro de una de las cuatro categorías (fortaleza, debilidad, oportunidad o

amenaza) y, del total de los hallazgos, se identificaron los más relevantes, limitando así su número a tres elementos para cada una de las categorías.

Para presentar los hallazgos de forma sintética y de fácil interpretación, se utiliza una matriz de doble entrada, en donde se plasman los hallazgos correspondientes tanto a la dimensión interna, como a la dimensión externa, y en función de ellos se formulan las recomendaciones de forma general, verificando que se limiten a tres para cada uno de los cuadrantes. Vale decir que para la intersección entre fortalezas y oportunidades no se formuló ninguna recomendación.

## PROCESO DE PLANEACIÓN

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b> 1. Hay mecanismos adecuados de comunicación entre la Dirección General de Inversión Pública y los municipios. 2. Se realizan actividades tempranas de planeación que facilitan las tareas formales de planeación.	<b>Debilidades:</b> 1. No hay una visión regional para la planeación del Fondo, y la aplicación de las ROP es laxa en evaluar proyectos de impacto regional. 2. No hay un sistema único que favorezca la planeación ni el correcto flujo de los demás procesos, lo cual crea una carga excesiva de trabajo para los entes involucrados en el Fondo. 3. No hay un proceso claro ni inclusivo para definir las ROP.
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b> 1. Hay marcos normativos, instrumentos de planeación y órganos deliberativos de planeación local y regional que servirían para orientar la planeación.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Crear un sistema único para que exista un intercambio de información entre las dependencias involucradas en el Fondo. 2. Desarrollar talleres o mesas de trabajo para que todos los involucrados puedan ayudar a desarrollar las ROP. 3. Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional.
	<b>Amenazas:</b> 1. No hay un procedimiento homogéneo en los municipios para la planeación municipal y regional, a pesar de existir una Ley de Planeación. 2. Los municipios no cuentan con recursos humanos, financieros ni tecnológicos para realizar su planeación adecuadamente. 3. La visión regional es compleja, poco entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Reestructurar el formato de asignaciones presupuestales hacia una estructura focalizada con enfoque regional.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Establecer en las ROP como requisito que los proyectos sean consultados en los subcomités de planeación regional establecidos en la Ley de Planeación de Jalisco y sus Municipios.

## **Fortalezas**

1. Hay mecanismos adecuados de comunicación entre la Dirección General de Inversión Pública y los municipios.

En la evaluación se pudo evidenciar que la retroalimentación entre la Dirección General de Inversión Pública, incluyendo al equipo coordinador del Fondo y el Banco de Proyectos Jalisco, y los municipios es rápida y eficaz. Ya sea por vía telefónica, correo electrónico, presencial u oficio, los municipios logran tener la asistencia requerida para finalizar los requisitos exigidos en cada proceso.

2. Se realizan actividades tempranas de planeación que facilitan las tareas formales de planeación.

Para lograr que el Fondo opere funcionalmente, el equipo coordinador del Fondo establece una comunicación con los municipios antes de que se publiquen las Reglas de Operación, en un proceso temprano de planeación. En él, se revisan de manera no oficial los proyectos que convendría empezar a desarrollar para el FONDEREG, y de esta manera agilizar y acelerar el proceso de planeación a nivel municipal.

## **Debilidades:**

1. No hay una visión regional para la planeación del Fondo, y la aplicación de las ROP es laxa para evaluar si los proyectos son de impacto regional.

La evaluación encontró que los proyectos que se realizan con recursos del Fondo, en general, no tienen un énfasis regional, sino que son de carácter municipal. A pesar de que las Reglas de Operación hacen hincapié en la necesidad de desarrollar proyectos de énfasis regional para lograr disminuir las disparidades que se presentan entre las regiones del Estado, no se establecen requisitos claros y contundentes para fomentar la planeación regional. Y en ese sentido, se permite que una gran gama de proyectos pueda ser considerada como regional, cuando bajo criterios más estrictos, como la propia definición de proyectos regionales que se utiliza en las ROP, no lo serían.

2. No hay un sistema único que favorezca la planeación ni el correcto flujo de los demás procesos, lo cual crea una carga excesiva de trabajo para los entes involucrados en el Fondo.

Uno de los inconvenientes que más se pudo observar en la evaluación, fue el número de dependencias que requerían información similar por parte de los municipios, y la falta de comunicación entre ellas para compartir dicha información. Teniendo en cuenta que los municipios y las mismas dependencias tienen un número limitado de recursos humanos, tener que reproducir la información retrasa el flujo del proceso de planeación, afectando negativamente los procesos subsecuentes.

3. No hay un proceso claro ni inclusivo para definir las ROP.

Según las Reglas de Operación del FONDEREG 2017, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a través de la Dirección General de Inversión Pública es la responsable de publicar las Reglas de Operación. Sin embargo, durante la evaluación se observó que el proceso de formulación de las ROP es ambiguo y opaco. A pesar de haber sido solicitado, no fue posible encontrar evidencia sobre las dependencias, áreas o participantes efectivos en los trabajos de formulación de las mismas, a pesar de ser una parte fundamental del proceso de planeación del Fondo. Más aún, se encontró evidencia de que algunas áreas que forman parte de la Secretaría y que están involucradas de forma directa en la operación del Fondo no tienen una participación directa ni están involucradas en el desarrollo de las ROP.

## **Oportunidades**

1. Hay marcos normativos, instrumentos de planeación y órganos deliberativos de planeación local y regional que servirían para orientar la planeación.

Aparte de las Reglas de Operación que ofrecen los lineamientos necesarios para participar en el Fondo, la Ley de Planeación de Jalisco y sus Municipios establece de manera clara y concisa los mecanismos que se deben implementar en cada nivel de gobierno en el Estado de Jalisco para lograr desarrollar un proceso de planeación completo. La Ley de Planeación especifica que los proyectos de planeación a nivel municipal deben surgir de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y que, a su vez, los proyectos de corte regional deben ser producto del trabajo en los Subcomités de Planeación Regional, los cuales sirven para guiar la planeación y el desarrollo regional. Adicionalmente, cada región cuenta con un Plan Regional de Desarrollo, en los que se establecen las prioridades, estrategias y objetivos para cada región, al igual que una cartera de proyectos de desarrollo para lograr solventar las problemáticas que pueda presentar cada región.

## **Amenazas:**

1. No hay un procedimiento homogéneo en los municipios para la planeación municipal y regional, a pesar de los lineamientos de la Ley de Planeación de Jalisco y sus Municipios.

En la evaluación del proceso de planeación del Fondo se pudo constatar que, para desarrollar los proyectos de obra para el Fondo, los municipios no siguen procedimientos homogéneos de planeación y pueden llegar a variar de forma considerable. Se encontró evidencia de que, a pesar de que existen mecanismos ya establecidos por la Ley de Planeación de Jalisco y sus Municipios, algunos municipios retoman la cartera de proyectos de diferentes instrumentos de planeación como los Planes Regionales de Desarrollo, y aprovechan los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, mientras que otros no consideran la planeación y desarrollan la cartera de proyectos según factores coyunturales, prioridades de los presidentes municipales o promesas de campaña. Al final, el proceso tiene a estar vinculado débilmente a la planeación municipal y regional, lo cual dificulta el logro del objetivo del Fondo. Adicionalmente, esta manera de operar de los municipios no garantiza la participación ciudadana, afectando directamente al proceso de rendición de cuentas del Fondo.

2. Los municipios no cuentan con recursos humanos, financieros ni tecnológicos para realizar su planeación adecuadamente.

Una de las dificultades que enfrentan los municipios, no solo en el proceso de planeación sino también en los demás procesos del Fondo, es la falta de recursos de todo tipo para desarrollar los proyectos. Se encontró evidencia de que los municipios, sobre todo aquellos de rezago social más alto, o que se encuentran más aislados, tienen recursos financieros y tecnológicos escasos (en algunos casos llegando al extremo de no contar con acceso a Internet en las oficinas del municipio), presentando problemas para cumplir con las fichas o las capturas de proyecto. También presentan problemas por la falta de personal capacitado para lograr satisfacer los requisitos de las Reglas de Operación o realizar las correcciones necesarias para continuar con el proyecto, por lo tanto, entorpeciendo la eficacia del flujo del Fondo.

3. La visión regional es compleja, poco entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios, por lo tanto, predomina la visión local en los gobiernos municipales.

Como se mencionó anteriormente en las debilidades del proceso de planeación, a pesar de que se hace hincapié en el impacto regional que deben tener los proyectos de obra en las Reglas de Operación, los recursos del Fondo se siguen utilizando para realizar proyectos a nivel municipal. Desafortunadamente, en la evaluación no se encontró evidencia de que exista una visión regional, ni cooperación entre municipios para lograr proyectos de escala regional. Este problema es causa y consecuencia de la fragmentación de los recursos que se destinan a los municipios, reduciendo los montos de las obras e incentivando el desarrollo de proyectos más pequeños, de corte local y, regularmente, con muy bajo impacto.

## PROCESO DE DIVULGACIÓN

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b> 1. Se asegura la participación de todos los presidentes municipales o representantes acreditados en todas las regiones del Estado. 2. La comunicación entre las instancias estatales relacionadas con el Fondo y los municipios es fluida. 3. Las ROP y las actas de priorización son de acceso público.	<b>Debilidades:</b> 1. En el subproceso de priorización de obra, las propuestas de proyecto no siempre están completamente desarrolladas. 2. La comunicación entre instancias estatales involucradas en el Fondo no es adecuada. 3. La priorización de proyectos de obra no considera la participación ciudadana.
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b> 1. El marco normativo considera la existencia de subcomités de planeación regional que favorecería la definición de la cartera de proyectos y su priorización.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Someter las propuestas de proyectos a los Subcomités de Planeación Regional para que se escojan propuestas de impacto regional y se desarrollen completamente antes de ser llevadas a las Reuniones Regionales. 2. Utilizar un sistema único de captura de proyectos, el cual puede ser alimentado y accedido por todas las dependencias involucradas en el Fondo. 3. Agregar como requerimiento la participación ciudadana en las reuniones regionales para la priorización de los proyectos.
	<b>Amenazas:</b> 1. El Presupuesto de Egresos de Jalisco establece una fecha límite del 31 de marzo para la publicación de las ROP, lo cual es un desincentivo para publicarlas más temprano. 2. La legislación estatal y las ROP desincentivan la concepción de proyectos de impacto regional ya que los tiempos disponibles solo permiten la ejecución de pequeños proyectos.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Reestructurar el formato de asignaciones presupuestales hacia una estructura focalizada con enfoque regional.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Establecer para el Fondo, un límite a más tardar hasta finales del mes de enero para la publicación de las Reglas de Operación.

## **Fortalezas**

1. Se asegura la participación de todos los presidentes municipales o representantes acreditados en todas las regiones del Estado.

Parte del proceso de divulgación del Fondo se basa en la convocatoria por parte de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación a todos los presidentes municipales, o sus representantes acreditados, de las 12 regiones del Estado (exceptuando a los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara) para que participen en el Fondo. Esta invitación a todas las regiones es importante ya que en estas reuniones regionales se realiza la lista de priorización de los proyectos que se van a desarrollar y ejecutar de acuerdo a las Reglas de Operación del Fondo.

2. La comunicación entre las instancias estatales relacionadas con el Fondo y los municipios es fluida.

Para asegurarse de que todos los presidentes municipales tienen acceso a las Reglas de Operación y que asistirán a las reuniones regionales, la Dirección General de Inversión Pública a través del equipo coordinador del Fondo, tiene una retroalimentación constante con los municipios. Dicha comunicación se realiza por vía telefónica, correos electrónicos, presencialmente o por oficio, garantizando que los municipios tengan toda la información necesaria para poder completar este proceso del Fondo.

3. Las ROP, actas de priorización y convenios son de acceso público.

Cumpliendo con el Artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la página web del Fondo facilita el acceso a la ciudadanía de las reglas de operación y las actas de priorización, siendo estas últimas producto de las reuniones regionales. Dichas actas contienen información de aquellos involucrados en las reuniones, de los responsables de las obras, y de las obras que se van a desarrollar.

## **Debilidades**

1. En el subproceso de priorización de obra, las propuestas de proyecto no siempre están completamente desarrolladas.

La evaluación encontró evidencia de que, a pesar de que los proyectos ya se “pre-planifican” con el equipo coordinador del Fondo y se capturan en el Banco de Proyectos, en algunos casos puede ocurrir que no se tenga una propuesta desarrollada del proyecto que se quiere realizar con los recursos del Fondo, entorpeciendo el proceso de ejecución de la obra.

2. La comunicación entre instancias estatales involucradas en el Fondo no es adecuada.

Tal como ocurre en el proceso de planeación, la falta de intercambio de información entre las dependencias involucradas directamente con el Fondo como lo son la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, el Banco de Proyectos, y el equipo coordinador del Fondo, agregan una carga de trabajo adicional a los municipios. Más aún, la evaluación encontró

evidencia de que los distintos sistemas de capturas y fichas de información que se tienen que realizar para cada proyecto del Fondo, terminan entorpeciendo y afectando el flujo de los demás procesos del Fondo, especialmente al proceso de ejecución de las obras.

3. La priorización de proyectos de obra no considera la participación ciudadana.

Durante la evaluación se observó que la participación de la ciudadanía es inexistente en este proceso. Considerando que las reuniones regionales solo cuentan con la asistencia de los presidentes municipales o aquellos acreditados para asistir en nombre del presidente municipal y representantes de la Secretaría, la priorización de proyectos no cuenta con un proceso de monitoreo y rendición de cuentas a favor de la ciudadanía.

## **Oportunidades**

- 1 El marco normativo considera la existencia de subcomités de planeación regional que favorecería la definición de la cartera de proyectos y su priorización.

Como se mencionó anteriormente, la Ley de Planeación de Jalisco y sus Municipios establece, como requisito del desarrollo regional, la coordinación de los subcomités de planeación regional para el desarrollo de proyectos regionales. Además, en el análisis documental para el Fondo, se encontraron planes regionales de desarrollo creados por dichos subcomités, los cuales proveen una cartera de proyectos para solventar las necesidades que presentan las regiones. Estos marcos normativos deberían servir como fundamento para el subproceso de priorización para seleccionar los proyectos que sean consistentes con la planeación regional ya establecida.

## **Amenazas**

1. El Presupuesto de Egresos de Jalisco establece como fecha límite el 31 de marzo para la publicación de las ROP, lo cual es un desincentivo para publicarlas más temprano.

Según el artículo 24 del Presupuesto de Egresos de Jalisco, las Reglas de Operación para el FONDEREG deben ser publicadas a más tardar el 31 de marzo del 2017. En ese sentido, la evaluación encontró evidencia de que las Reglas de Operación rara vez se publican antes del mes de marzo, teniendo consecuencias negativas en el desarrollo de los demás procesos del Fondo y en la ejecución de las obras.

2. La legislación estatal y las ROP desincentivan la concepción de proyectos de impacto regional ya que los tiempos disponibles solo permiten la ejecución de pequeños proyectos.

La fecha en que se publican las ROP, la necesidad de finalizar las obras a más tardar al cierre del ejercicio en curso, y las limitaciones técnicas que enfrentan los municipios para cumplir con los requisitos establecidos en las ROP, permite la ejecución únicamente de pequeños proyectos, con pocos recursos financieros y que requieren solamente unos cuantos meses para su terminación.

## PROCESO DE EJECUCIÓN

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b> 1. La dependencia normativa del Fondo, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, ofrece asistencia técnica pertinente. 2. Los proyectos finalizados predominan respecto a los proyectos inconclusos.	<b>Debilidades:</b> 1. El equipo coordinador del FONDEREG no cuenta con recursos humanos suficientes para verificar y dar seguimiento a la ejecución de las obras. 2. El modelo de ministraciones vinculado al avance físico obstaculiza la ejecución fluida de las obras. 3. Las ROP desincentivan la ejecución de grandes obras, o de proyectos de impacto regional, al considerar períodos menores a un año para su ejecución.
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b> 1. Los municipios aprovechan sus propios recursos y favorecen el empleo de sus poblaciones.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Cambiar el modelo de ministraciones para que los recursos utilizados en desarrollar proyectos sean más elevados, y por lo tanto los municipios tengan las capacidades para elaborar obras de impacto regional. 2. Garantizar que las oficinas de enlace regional del FONDEREG cuenten con los recursos humanos, tecnológicos, y financieros necesarios para su buen funcionamiento.
	<b>Amenazas:</b> 1. Los municipios no han desarrollado capacidades para entender el papel que juegan respecto a su región, desaprovechando sinergias potenciales. 2. Los municipios, en general, no cumplen con las leyes de transparencia ni hacen pública la información básica de los proyectos. 3. Los municipios cuentan con recursos humanos, técnicos, materiales y financieros muy limitados para realizar las obras.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Garantizar que los municipios cumplan con los lineamientos de transparencia a que son sujetos, sujetos a penalizaciones establecidas en las ROP.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional. 2. Cambiar el modelo de ministraciones para que los recursos utilizados en desarrollar proyectos sean más elevados, y por lo tanto los municipios tengan las capacidades para elaborar obras de impacto regional.

## **Fortalezas**

1. La dependencia normativa del Fondo, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, ofrece asistencia técnica pertinente.

Para la ejecución de las obras, los municipios cuentan con el apoyo de la SIOB para realizar las fichas técnicas de los proyectos de obra y para la ejecución de dichos proyectos. En la evaluación se observó que la Dirección de Proyectos de Apoyo Municipal de la Dirección General de Proyectos de Obra Pública de la SIOB, mantiene constante comunicación con los municipios por medio de correo electrónicos, oficios, presencial cuando se realiza la supervisión de obra, o por vía telefónica.

2. Los proyectos finalizados predominan respecto a los proyectos inconclusos.

A pesar de que los municipios carecen de los recursos necesarios para trabajar de manera óptima, la evidencia en el estudio del Fondo es que el número de obras finalizadas a tiempo comparado con el número de obras no finalizadas es mucho mayor. En resumen, los municipios logran utilizar sus recursos adecuadamente, aún dentro de las restricciones que enfrentan, para cumplir con las Reglas de Operación.

## **Debilidades**

1. El equipo coordinador del FONDEREG no cuenta con recursos humanos suficientes para verificar y dar seguimiento a la ejecución de las obras.

Así como los municipios tienen problema por falta de personal, el equipo coordinador del FONDEREG sufre de las mismas condiciones con los enlaces municipales. Idealmente debería haber en cada oficina de enlace regional un coordinador y un promotor para la supervisión de las obras, y un asistente para la gestión administrativa. Sin embargo, a partir de las entrevistas y de los documentos disponibles respecto a los enlaces regionales, se pudo concluir que no todas las oficinas tienen el personal suficiente para cumplir con estas actividades. En consecuencia, se presentan problemas para realizar las supervisiones de obra por parte del equipo coordinador del FONDEREG, ya que terminan con sobrecarga de trabajo y retrasos en el proceso, afectando el flujo del Fondo.

2. El modelo de ministraciones vinculado al avance físico obstaculiza la ejecución fluida de las obras.

El modelo actual de la entrega de ministraciones considera un adelanto inicial de 40%, seguido de 30% para la segunda ministración y la entrega del último 30% para finalizar la obra. La autorización de las ministraciones está vinculada a avances de obra equivalentes, es decir, de 40-30-30% de avance físico. Este modelo es una buena práctica para incentivar la eficiencia en la ejecución de las obras y la buena utilización de los recursos financieros, sin embargo, en la evaluación se observó que el procedimiento de autorización de la segunda y tercera ministración, puede tardar hasta un mes (que refleja el procedimiento regular que sigue cualquier ministración de la Subsecretaría de Finanzas). Durante este período de tiempo, los municipios no cuentan con

recursos disponibles para continuar con la obra, de modo que se retrasa el proceso de ejecución considerablemente. Vale decir que, en muchos casos, los municipios son capaces de continuar con la obra a pesar de que las ministraciones demoren en ser depositadas, pero esto no siempre ocurre.

3. Las ROP desincentivan la ejecución de grandes obras, o de proyectos de impacto regional, al considerar períodos menores a un año para su ejecución.

Las Reglas de Operación establecen que la temporalidad del Fondo es hasta el 31 de diciembre del ejercicio en curso para terminar la obra. Sin embargo, es lógico esperar que la planeación, desarrollo y ejecución de proyectos de impacto regional tome más tiempo que la planeación, desarrollo y ejecución de los proyectos que se aprueban hoy en día. Ya sea por la temporalidad, la fragmentación de los recursos o una visión poco clara de la planeación regional, actualmente el FONDEREG solo realiza obras de naturaleza local.

## **Oportunidades**

1. Los municipios aprovechan sus propios recursos y favorecen el empleo de sus poblaciones.

Uno de los beneficios del Fondo que encontró la evaluación, fue la posibilidad que tienen los municipios de generar empleos para sus localidades con el desarrollo de las obras. Gracias a que las Reglas de Operación establecen que las obras pueden ser ejecutadas de forma directa, los municipios emplean a su propia mano de obra, sus propios técnicos, y generan sus propios estudios para desarrollar y ejecutar las obras.

## **Amenazas**

1. Los municipios no han desarrollado capacidades para entender el papel que juegan respecto a su región, desaprovechando sinergias potenciales

Los municipios, tal y como es su mandato constitucional, tienen un énfasis en trabajar desde la perspectiva de su territorio y de los asuntos locales. Por otro lado, algunos problemas que enfrentan son de naturaleza regional al igual que algunas de las potencialidades que gozan, sin embargo, la práctica de vincularse con otros municipios o de entender su posición respecto a su región no es común y hay barreras relevantes para sobrellevar dichas limitaciones, como se ve reflejado en el tipo de proyectos que proponen cuyo foco tiende a ser estrictamente local.

2. Los municipios, en general, no cumplen con las leyes de transparencia ni hacen pública la información básica de los proyectos.

Uno de los problemas que encontró la evaluación en todos los procesos del Fondo fue, en general, el incumplimiento de las leyes de transparencia en los municipios. Es difícil encontrar información de las obras realizadas por los municipios en sus portales de transparencia y del proceso de selección de las propuestas de proyectos. Adicionalmente, las Reglas de Operación no establecen lineamientos más estrictos de transparencia para los municipios, más allá de la exigencia de contar con una lona en el sitio de la obra con su información básica, y de colocar una placa al concluirlos.

- Los municipios cuentan con recursos humanos, técnicos, materiales y financieros muy limitados para realizar las obras.

A pesar de que en el apartado anterior se reconoció que las obras en su mayoría son terminadas, hay evidencia de que los recursos que poseen los municipios, en algunos casos, se acercan a ser insuficientes para ejecutar las obras. Conviene destacar que aquellos municipios que son de más alto rezago social presentan mayores dificultades para poder ejecutar las obras, ya que no cuentan con la maquinaria o la infraestructura adecuada, teniendo que reducir el presupuesto total de la obra para acomodar estos gastos extras.

## PROCESO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b>	<b>Debilidades:</b>
		<p>1. Las ROP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo.</p>	<p>1. El grupo coordinador del FONDEREG, así como la SIOP, no siempre pueden verificar en campo los avances de obra, y no hay un sistema único que facilite el control, seguimiento y monitoreo de los proyectos.</p> <p>2. La MIR tiene deficiencias conceptuales y metodológicas.</p> <p>3. El proceso de seguimiento y monitoreo está orientado al reporte de avances, pero no necesariamente hace transparente el uso de recursos, ni considera la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.</p>
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b>	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b>
	<b>Amenazas:</b>	<b>Recomendaciones:</b>	<b>Recomendaciones:</b>
	<p>1. Existe normatividad clara a nivel federal y estatal para orientar el seguimiento, monitoreo y transparencia.</p>	<p>1. Ampliar los mecanismos de monitoreo y establecer criterios más estrictos de seguimiento para que los municipios se apeguen a la Ley de Transparencia.</p> <p>2. Reestructurar el formato de asignaciones presupuestales hacia una estructura focalizada con enfoque regional.</p>	<p>1. Crear un sistema único que facilite a las dependencias realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos.</p> <p>2. Revisar metodológicamente, y hacer pública y de fácil acceso la MIR del Fondo.</p>
	<p>1. Los municipios carecen de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para cumplir con toda la normatividad relacionada con el seguimiento, monitoreo y transparencia.</p> <p>2. Las características de los proyectos del Fondo, insuficiencias en recursos humanos, y disposiciones legales, crean un entorno favorable para la malversación de recursos.</p>		<p>1. Crear un sistema único que facilite a las dependencias realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos.</p>

## Fortalezas

1. Las ROP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Como se establece en la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco y el Presupuesto de Egresos, las Reglas de Operación deben tener una sección destinada a los mecanismos de seguimiento y monitoreo, y orientar a las dependencias y los municipios involucrados en el Fondo respecto a los procesos de transparencia y rendición de cuentas. Efectivamente, la evaluación pudo constatar que esta sección se encuentra adecuadamente desarrollada en las Reglas de Operación del FONDEREG 2017.

## Debilidades

1. El grupo coordinador del FONDEREG, así como la SIOP no siempre pueden verificar en campo los avances de obra, y no hay un sistema único que facilite el control, seguimiento y monitoreo de los proyectos.

La falta de un sistema único que permita a todas las dependencias acceso a la información que se va produciendo para los proyectos paulatinamente fue uno de los cuellos de botella que más claramente fue evidenciado durante la evaluación. La inexistencia de un sistema único, o de sistemas interconectados, es incluso más problemático para el seguimiento y monitoreo de las obras, ya que no existe la capacidad para aprovechar la información que generan las distintas entidades. Como se ha mencionado anteriormente, los enlaces regionales del Fondo, en muchos casos, no tienen el personal requerido para verificar los avances físicos de las obras, o proveer asistencia suficiente a los municipios. Igualmente, se encontró evidencia de que en algunos casos la SIOP no está en capacidad de supervisar las obras, de modo que la generación de esta información recae en los municipios.

2. La MIR tiene deficiencias conceptuales y metodológicas.

Al evaluar la MIR específica para el FONDEREG, se observó que sufre de algunas deficiencias tanto conceptuales como metodológicas. Se encontró confusiones entre lo que representa el Fin y el Propósito de la MIR, así como algunas limitaciones en los indicadores.

3. El proceso de seguimiento y monitoreo está orientado al reporte de avances, pero no necesariamente hace transparente el uso de recursos, ni considera la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

En la evaluación se pudo evidenciar que, generalmente, los municipios no hacen pública la información de las obras realizadas con el FONDEREG. Además, como se ha mencionado en otros apartados, no existe una rendición de cuentas efectiva ya que la ciudadanía tiene poca o incluso nula participación en la planeación, seguimiento y monitoreo del Fondo.

## Oportunidades

1. Existe normatividad clara a nivel federal y estatal para orientar el seguimiento, monitoreo y transparencia.

Existen marcos normativos a disposición de las dependencias y la ciudadanía que claramente estipulan los lineamientos para orientar el proceso de seguimiento, monitoreo y transparencia. Entre estos se encuentran: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, las Reglas de Operación del FONDEREG y la Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco, entre otras.

## Amenazas

1. Los municipios carecen de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para cumplir con toda la normatividad relacionada con el seguimiento, monitoreo y transparencia.

Como consecuencia, al menos parcialmente, de la falta de personal en los municipios, el proceso de seguimiento, monitoreo y transparencia a nivel municipal sufre deficiencias importantes, aunque no se puede generalizar a todos los municipios. La información de obra en los portales web de los municipios generalmente no es de fácil acceso, y no todos los municipios tienen un equipo técnico-administrativo encargado explícitamente de la producción y publicación de dicha información.

2. Las características de los proyectos del Fondo, insuficiencias en recursos humanos, y disposiciones legales crean un entorno favorable para la malversación de recursos.

El monto y tamaño de los proyectos y las disposiciones de la Ley de Obra Pública, permiten que los municipios puedan ejecutar las obras de forma directa. Por su parte, la carencia de recursos humanos para garantizar la correcta verificación y supervisión de las obras, hace que la información respecto a los avances físicos y financieros de las obras, calidad de materiales y demás información técnica sea generada por las mismas entidades que ejecutan las obras, creando un claro conflicto de intereses. La combinación de los factores anteriores crea condiciones propicias para la malversación de fondos. Vale aclarar que los objetivos de esta evaluación no son los que corresponden a un órgano auditor, y tampoco se realizó ningún tipo de análisis en ese sentido, por lo que este argumento solamente sirve para advertir sobre la existencia de condiciones que podrían actuar en contra del correcto uso de recursos públicos.

## RECOMENDACIONES

Este apartado toma como base las recomendaciones formuladas en el apartado de análisis FODA y las desarrolla en una serie de recomendaciones específicas -en correspondencia con los factores analizados- con el objeto de aprovechar las fortalezas internas y las oportunidades externas, eliminar las barreras internas y minimizar los efectos de las amenazas externas. Las propuestas corresponden a los hallazgos que se observaron durante el proceso de la evaluación y, particularmente, durante la respuesta a las preguntas de investigación. La tabla no incluye la totalidad de las recomendaciones mencionadas en las matrices de análisis FODA ya que algunas son similares para varios procesos o pueden ser sintetizadas en una misma recomendación. El ejercicio de síntesis y priorización sirve para hacer más accesibles las recomendaciones a los tomadores de decisión y, por lo tanto, favorecen la factibilidad para su implementación. En la siguiente tabla se presenta las recomendaciones por orden de prioridad y, posteriormente, se incluye una breve descripción de cada una para favorecer su claridad.

### Descripción de las recomendaciones

1. Reestructurar el modelo de asignación de recursos para que los municipios y regiones con mayor rezago cuenten con mayores recursos para proyectos de obra pública.

Uno de los problemas más importantes que fueron detectados en la evaluación es la falta de recursos para obras con un verdadero impacto regional. Los ayuntamientos reciben un máximo de \$2.068 millones en participación estatal, para ser complementados por los recursos que ellos aportan, los cuales se establecen según el Índice de Rezago Social (IRS) basado en las estimaciones del CONEVAL. En los municipios con menor IRS, los proyectos han llegado a contar con hasta \$4 millones. Por el contrario, en los municipios con mayor IRS, es decir, aquellos con mayores necesidades, los montos de las obras son cercanos a \$2.3 millones.

Este esquema no solo no contribuye al cumplimiento del objetivo del FONDEREG: "Promover el desarrollo económico regional y local para reducir las desigualdades regionales de los municipios del interior del Estado de Jalisco, ...", sino que incrementa las desigualdades regionales ya que aquellos municipios con menor IRS tienen recursos para la realización de proyectos de mayor escala que, presumiblemente, tendrán un mayor impacto en su desarrollo regional.

Por lo tanto, se propone reestructurar el modelo de asignación de recursos en el que el financiamiento sea distribuido a las regiones de alto rezago social. Por lo tanto, en vez de entregar los recursos en partes proporcionales al número de municipios de cada región, se propone focalizar los recursos a las regiones que estén más necesitadas.

Adicionalmente, se propone incluir un componente poblacional en la fórmula de distribución de recursos, de modo que tanto el IRS como la población sirvan para determinar la asignación de recursos.

**NOTA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN:** Dado que esta propuesta implica una reestructuración profunda del FONDEREG, la recomendación es que sea implementada para el ejercicio fiscal 2019, de modo que se puedan realizar las gestiones y capacitación a lo largo del año.

2. Reestructurar los calendarios internos para la publicación de las ROP de forma más temprana.

Los tiempos en los que se publican las Reglas de Operación, se desarrollan las propuestas de los proyectos, se entregan las ministraciones y se realizan las obras pueden ser problemáticos, perjudicando el flujo de los procesos del Fondo. Si bien el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco establece que las ROP de los programas estatales tienen hasta el 31 de marzo para ser publicadas, en la evaluación se encontró que tomar esa fecha como referencia es muy tardía y opera en detrimento de la consecución de los objetivos del FONDEREG.

Por lo tanto, se recomienda implementar un calendario interno en donde se establezcan fechas límite para cada etapa de cada proceso. En particular, es necesario publicar las ROP lo más pronto posible, y la recomendación es que se establezca el 31 de enero como límite, independientemente de los calendarios administrativos y políticos. Empujar el calendario de trabajo a fechas tempranas del año tendría diversas ventajas: 1) La planeación y formulación de proyectos tendría un margen de tiempo mayor, favoreciendo la calidad de los proyectos y sus fichas técnicas, 2) los funcionarios municipales tendrían una carga de trabajo mejor distribuida, ya que muchos otros programas de financiamiento se inician, en la práctica, hacia el segundo trimestre del año, 3) las obras podrían iniciarse antes del verano ya que, según directores de obra de varios municipios, las lluvias representan un obstáculo relevante para la consecución de las obras y 4) en caso de retrasos de cualquier tipo, existe un margen de tiempo que permitiría solventar los problemas y concluir las obras a tiempo.

Adicionalmente, se recomienda que se desarrollen mesas de trabajo o talleres entre las dependencias involucradas en operar al Fondo para la edición y corrección de las Reglas de Operación de los años subsecuentes. En la evaluación se pudo constatar que el proceso de planeación de las Reglas de Operación no es claro ni inclusivo con todas las dependencias involucradas en el Fondo, desestimando el aporte que puede tener cada dependencia que trabaja con el Fondo.

3. Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional.

En la evaluación se encontró que los municipios en general no cuentan con un proceso de planeación inclusivo y participativo por parte de la ciudadanía (aun cuando así lo establece la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios, a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal -COPLADEMUN-). De igual modo, se encontró que el proceso de planeación regional, que implica necesariamente planeación intermunicipal, es prácticamente inexistente. Por estas razones proponemos aprovechar los Subcomités de Planeación Regional (que están contemplados en el Artículo 57 de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios) para los proyectos de obra del FONDEREG, en los cuales los representantes de los

municipios (presidentes municipales, directores de obra y otros), del gobierno estatal y de la sociedad civil, se reúnan y planifiquen una cartera de proyectos de mayor escala y de alcance regional, la cual podría ser revisada y verificada con el mismo procedimiento que se sigue hoy en día.

Adicionalmente, es importante que las Reglas de Operación y el grupo coordinador del FONDEREG hagan más énfasis en la naturaleza regional de los proyectos, rechazando propuestas locales o aceptando proyectos que involucren a dos o más municipios de una región. Es necesario que el grupo coordinador del FONDEREG tenga un manual interno que establezca criterios operativos para definir que es un proyecto de impacto regional, basado en la definición que se menciona en las ROP.

**NOTA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN:** Esta propuesta implica una redefinición amplia de los mecanismos operativos del FONDEREG, así como del proceso de planeación regional. Por lo tanto, la recomendación es que sea implementada para el ejercicio fiscal 2019, de modo que se puedan realizar las gestiones, desarrollo institucional y capacitación a lo largo del año.

#### 4. Fortalecer los talleres de capacitación y formulación de proyectos.

Para poder lograr que los municipios completen el proceso de planeación de forma adecuada, es fundamental darles la capacitación necesaria para que desarrollen proyectos con enfoque regional y sin retrasos. Durante la evaluación se ha observado que los talleres de capacitación y la asesoría que se brinda es insuficiente y/o inadecuada, lo que hace que los municipios presenten complicaciones al momento de la captura de proyectos en los sistemas del Banco de Proyectos o del SECIP, o en la elaboración de las fichas técnicas y socioeconómicas. Para solventar este problema, es necesario reformular los talleres de capacitación por región, para formular proyectos de impacto regional, y se brinde asistencia al personal encargado de la captura de los proyectos en los sistemas involucrados con el Fondo, para que de esta manera se asegure el flujo del proceso de planeación sin tropiezos.

Adicionalmente, se podrían desarrollar videos con tutoriales y manuales de asistencia técnica con información clara y concisa, disponibles en línea, de cómo formular las fichas y usar los sistemas de captura, para cerciorarse de que los cambios administrativos en los gobiernos municipales no retrasen el flujo de los procesos del Fondo.

#### 5. Utilizar un sistema único de control y seguimiento de proyectos, en su defecto, sistemas interconectados que hablen entre sí.

Otro cuello de botella que fue identificado se relaciona con la falta de comunicación entre dependencias estatales respecto a la formulación de fichas técnicas de proyectos. Lo anterior resulta en una sobrecarga de trabajo, particularmente para los municipios, ya que unos u otros tienen que capturar la misma información para distintos sistemas de control de proyectos, como es el caso del Banco de Proyectos, SIPRO, SECIP, SIIF, además de otros sistemas para contraloría. Para solventar este problema y aumentar la eficiencia de los procesos de planeación y gestión del Fondo, es necesario crear un sistema o una plataforma única de control de proyectos de inversión, en el cual existan fichas únicas para cada proyecto, y en donde todas las dependencias

tengan acceso a la información que provean los municipios u otras dependencias de la administración estatal.

6. Priorizar la participación ciudadana en los procesos de planeación, y seguimiento y monitoreo desde las Reglas de Operación.

La evaluación pudo constatar que la participación ciudadana en el Fondo es muy limitada. En muchos casos, los proyectos son decididos desde la presidencia municipal, y los requisitos para participar que se establecen en las Reglas de Operación del Fondo no incentivan la participación de organizaciones o representantes de la sociedad civil. Por lo tanto, para promover la participación ciudadana y, a la larga, favorecer la ejecución de proyectos de impacto regional, se recomienda poner los candados desde las ROP para que el proceso de planeación y la cartera de proyectos sea producto del trabajo deliberativo de los subcomités regionales de planeación (que incluyen a ciudadanos), lo que implica establecer criterios de elegibilidad de los proyectos más estrictos respecto a los Subcomités. Además, para garantizar que los municipios se adhieran a los lineamientos de transparencia y rendición de cuentas, se recomienda que se establezca en las Reglas de Operación que la ciudadanía tenga acceso a las minutas de reuniones regionales para la priorización de proyectos y las minutas de las actas de cabildo, en donde se definen las propuestas de proyectos que pretenden llevar a cabo, para que quede constancia del proceso que se desarrolló para dictaminar la cartera de proyectos que se va a ejecutar. Se podrían guardar registros audiovisuales que podrían ser públicos en los portales web de los municipios o, incluso, utilizar plataformas comerciales que son gratuitas o de muy bajo costo.

7. Destinar recursos financieros adicionales a las oficinas de enlace regional para garantizar que cuenten con recursos humanos, tecnológicos, y financieros necesarios para su buen funcionamiento.

Uno de los cuellos de botella que la evaluación encontró fue la falta de recursos humanos, tecnológicos y financieros del equipo coordinador del Fondo, especialmente de las oficinas de enlace regional. Dichos enlaces son un eslabón importante en la cadena de asistencia a los municipios en todos los procesos, ya que ellos se encargan de supervisar las obras y de ofrecer asistencia técnica y administrativa. Sin embargo, se pudo constatar que, en varias regiones, los cargos están vacantes, entorpeciendo el flujo del Fondo al agregar una carga de trabajo extra al equipo coordinador del Fondo y a los municipios. Por lo tanto, se recomienda destinar los recursos financieros necesarios para garantizar que todas las oficinas de enlace regional cuenten con el personal necesario para lograr su mejor funcionamiento. Adicionalmente, se considera necesario que se destine parte del presupuesto del Fondo a cubrir cargos misceláneos para el equipo coordinador del Fondo, como son los viáticos para viajar a las regiones y atender las necesidades que puedan tener los municipios en el desarrollo y la ejecución del proyecto de obra.

8. Cambiar el modelo de ministraciones y avances físicos. Pasar del actual 40%-30%-30% para avance físico y financiero a: Financiero: 40%-30%-30% y Físico: 30%-30%-40%.

El modelo de aplicación de las ministraciones actual considera la entrega de recursos financieros basado en avances físicos de obra. Este modelo representa una buena práctica para incentivar el cumplimiento de los compromisos y la conclusión de las obras en tiempo y forma. Sin embargo, se ha evidenciado que el proceso administrativo para aprobar las ministraciones, mismo que refleja las previsiones de la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas federal, puede retrasar el correcto flujo de recursos que, a su vez, puede retrasar el avance de las obras.

Por lo tanto, una recomendación para agilizar y facilitar el proceso de ejecución es diferenciar el modelo de aplicación de ministraciones, del modelo de avance físico de las obras según lo siguiente:

Modelo de aplicación de ministraciones: 40%-30%-30%

Modelo de avance físico: 30%-30%-40%

De ese modo, los municipios podrían iniciar el proceso administrativo para la siguiente ministración antes de haber devengado la totalidad de los recursos disponibles, aunque reflejando avances físicos relevantes.

9. Revisar metodológicamente, y facilitar el acceso a la MIR del Fondo.

Las deficiencias metodológicas y conceptuales que se observaron en la MIR pueden entorpecer el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los objetivos del Fondo. Por lo tanto, se recomienda hacer una revisión de la misma, tomando como base la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL. Adicionalmente, es recomendable agregar un grado de complejidad a los indicadores, de modo que reflejen de forma más precisa el elemento que pretenden medir y sirvan realmente como una herramienta efectiva para medir el cumplimiento de los objetivos del Fondo.

**Tabla 8. Síntesis de las recomendaciones**

Prioridad	Recomendación	Objetivo	Actividades por Recomendación	Implicaciones por Actividad
1	Reestructurar el modelo de asignación de recursos para que los municipios y regiones con mayor rezago cuenten con mayores recursos para proyectos de obra pública.	<p>Focalizar los recursos en las regiones con mayor rezago social.</p> <p>Favorecer la ejecución de proyectos de impacto regional.</p> <p>Hacer más eficiente la operación del Fondo, gestionando menos proyectos de mayor impacto.</p> <p>Fortalecer el proceso de monitoreo y seguimiento al focalizar los recursos humanos en menos proyectos.</p> <p>Cambiar las condiciones que potencialmente favorecen el mal uso de recursos públicos.</p>	<p>1. Discutir el modelo conceptual con todas las partes involucradas del gobierno estatal.</p> <p>2. Discutir y diseñar la fórmula del nuevo modelo de asignación de recursos.</p> <p>3. Realizar un ejercicio piloto de la estimación de la fórmula con cifras reales para validar su adecuación.</p> <p>4. Realizar talleres de debate y capacitación con los municipios.</p> <p>5. Modificar las ROP para reflejar el modelo de asignación de recursos.</p>	<p>1. Operativas. Implica rediseñar un elemento central del Programa.</p> <p>2. Operativas. Implica definir una fórmula operativa basada en cifras reales.</p> <p>3. Operativas. Implica realizar un ejercicio de cálculo para verificar que el modelo es correcto y refleja los objetivos deseados.</p> <p>4. Operativas. Implica socializar los cambios propuestos.</p> <p>5. Jurídico-administrativas y financieras. Implica modificar las ROP y distribuir los recursos de otro modo.</p>

Prioridad	Recomendación	Objetivo	Actividades por Recomendación	Implicaciones por Actividad
2	Reestructurar los calendarios internos para la publicación de las ROP de forma más temprana.	Ampliar el periodo de tiempo para desarrollar los proyectos y la ejecución de las obras.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir las metas y el tiempo requerido para lograrlas.</li> <li>2. Instaurar un cronograma de trabajo.</li> </ol>	1. y 2. Operativas. Implica identificar las actividades para cada etapa de trabajo, así como los tiempos aproximados para realizarlas.
3	Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional.	<p>Realizar proyectos de impacto regional, basados en instrumentos de planeación regional de largo plazo.</p> <p>Realizar proyectos incluyentes, con participación ciudadana efectiva.</p> <p>Hacer más eficiente la operación del Fondo, gestionando menos proyectos de mayor impacto.</p> <p>Fortalecer el proceso de monitoreo y seguimiento al focalizar los recursos humanos en menos proyectos.</p> <p>Cambiar las condiciones que potencialmente favorecen el mal uso de recursos públicos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modificar las ROP y crear un candado en donde se vincule la planeación regional con los proyectos del Programa.</li> <li>2. Realizar talleres de discusión y capacitación para favorecer la planeación regional.</li> <li>3. Verificar que los proyectos realmente se originen en los Subcomités de Planeación Regional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jurídico-administrativas. Implica modificar las ROP para garantizar que los proyectos se originen en los Subcomités.</li> <li>2. Operativas. Implica socializar la propuesta, capacitar a los municipios y favorecer que los Subcomités sesionen de forma efectiva.</li> <li>3. Operativas. Implica dar seguimiento a los procesos de planeación y realizar evaluaciones sobre el carácter regional de los proyectos.</li> </ol>
4	Fortalecer los talleres de capacitación y formulación de proyectos.	<p>Garantizar que los municipios tengan la capacitación para poder satisfacer los requisitos de participación del Fondo.</p> <p>Garantizar que los proyectos se formulen en tiempo y forma.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Complementar el programa de capacitación existente.</li> <li>2. Desarrollar materiales adicionales para facilitar la capacitación.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operativas. Implica evaluar, completar y/o redefinir el programa de capacitación.</li> <li>2. Operativas. Implica desarrollar materiales complementarios, como pueden ser videos, tutoriales o manuales, entre otros.</li> </ol>
5	Utilizar un sistema único de control y seguimiento de proyectos o, en su defecto, sistemas interconectados que hablen entre sí.	<p>Contar con un sistema de control y seguimiento de proyectos eficiente y efectivo.</p> <p>Contar con información homogénea y consistente.</p> <p>Hacer más eficiente la gestión de la información, disminuyendo la carga de trabajo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Continuar con el proceso de desarrollo del proyecto de integración de los sistemas.</li> <li>2. Implementar una serie de casos piloto para garantizar su buen funcionamiento.</li> <li>3. Implementar el proyecto.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operativas. Implica mantener reuniones de trabajo y coordinación para lograr la operatividad del proyecto de sistema integrado.</li> <li>2. Operativas. Implica poner a prueba el sistema a partir de casos hipotéticos.</li> <li>3. Operativas. Implica pasar de las pruebas a la práctica.</li> </ol>
6	Priorizar la participación ciudadana en los procesos de planeación, y monitoreo y seguimiento, desde las Reglas de Operación.	<p>Favorecer la ejecución de proyectos de impacto regional.</p> <p>Fortalecer el proceso de seguimiento y monitoreo, a través de mayor transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Cumplir con la legislación en materia de planeación regional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modificar las ROP y crear un candado en donde se vincule la planeación regional con los proyectos del Programa.</li> <li>2. Realizar talleres de discusión y capacitación para favorecer la planeación regional.</li> <li>3. Verificar que los proyectos realmente se originen en los Subcomités de Planeación Regional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jurídico-administrativas. Implica modificar las ROP para garantizar que los proyectos se originen en los Subcomités.</li> <li>2. Operativas. Implica socializar la propuesta, capacitar a los municipios y favorecer que los Subcomités sesionen de forma efectiva.</li> <li>3. Operativas. Implica dar seguimiento a los procesos de planeación y realizar evaluaciones sobre el carácter regional de los proyectos.</li> </ol>
7	Destinar recursos financieros adicionales a las oficinas de	Fortalecer la vinculación del gobierno estatal con los	1. Identificar las oficinas regionales con carencias de	1. Jurídico-administrativas. Implica replantear la distribución

Prioridad	Recomendación	Objetivo	Actividades por Recomendación	Implicaciones por Actividad
	enlace regional para garantizar que cuenten con recursos humanos, tecnológicos, y financieros necesarios para su buen funcionamiento.	<p>municipios y las regiones del Estado de Jalisco.</p> <p>Favorecer la formulación de proyectos de impacto regional en tiempo y forma.</p> <p>Garantizar el cumplimiento de los requisitos de las ROP y de los calendarios de obra.</p> <p>Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación del Fondo.</p>	<p>personal, equipo o recursos materiales.</p> <p>2. Reestructurar el presupuesto interno y/o solicitar recursos adicionales para cubrir las necesidades identificadas.</p>	<p>del equipo de trabajo e identificar carencias.</p> <p>2. Financieras. Implica solicitar recursos adicionales para cubrir las necesidades de recursos financieros o materiales.</p>
8	<p>Cambiar el modelo de ministraciones y avances físicos.</p> <p>Pasar del actual 40%-30%-30% para avance físico y financiero a</p> <p>Financiero: 40%-30%-30%</p> <p>Físico: 30%-30%-40%</p>	Garantizar que el municipio obtenga los recursos a tiempo sin entorpecer el avance de la obra.	<p>1. Discutir la deseabilidad y factibilidad del cambio de modelo con las dependencias correspondientes (particularmente finanzas).</p> <p>2. Redefinir el modelo de ministraciones y avances físicos, y desarrollarlo a detalle.</p> <p>3. Replantear las ROP para reflejar el cambio del modelo.</p>	<p>1. Operativas. Implica abrir una discusión para evaluar los beneficios y limitaciones de la propuesta, y para verificar si es factible de realizar técnica y jurídicamente.</p> <p>2. Operativas. Implica definir al nivel de detalle que corresponda el nuevo modelo de ministraciones.</p> <p>3. Jurídico-administrativas. Implica modificar las ROP; y Financieras. Implica transferir los recursos a partir de un parámetro distinto.</p>
9	Revisar metodológicamente, y facilitar el acceso a la MIR del Fondo.	Contar con una MIR que sirva como herramienta para el monitoreo y seguimiento de los objetivos del Fondo.	<p>1. Revisar metodológicamente la estructura de la MIR.</p> <p>2. Redefinir sus componentes.</p>	<p>1. Operativas. Implica hacer una revisión metodológica de la MIR.</p> <p>2. Operativas. Implica hacer consistente la estructura interna de la MIR.</p>

## CONCLUSIONES

El Fondo Complementario para el Desarrollo Regional atiende un problema de gran relevancia para el Estado de Jalisco. Las diferentes regiones que lo integran enfrentan importantes diferencias en cuanto a su desarrollo. Mientras que las ciudades, y en particular el Área Metropolitana de Guadalajara, han dado algunos pasos para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes; algunas de las regiones del estado sufren de importantes rezagos. Pero el FONDEREG no solo busca reducir el rezago social que enfrentan las regiones del estado en términos absolutos, sino que también lo intenta en términos relativos al buscar reducir las disparidades entre las regiones. Si bien el objetivo general del FONDEREG y sus objetivos particulares, según se establecen en las Reglas de Operación, son muy relevantes; los mecanismos que utiliza el Fondo sufren carencias que limitan su capacidad para cumplir con su objetivo.

Probablemente la carencia más importante se relaciona con el modelo que se utiliza para asignar el presupuesto a las regiones y los municipios que las conforman. Dicho modelo establece que los recursos estatales deben ser complementados con recursos municipales, y la proporción de participación municipal está determinada por su Grado de Rezago Social según es calculado por el CONEVAL: a mayor grado de rezago social, menor es la contribución requerida de los municipios como condición para participar en el FONDEREG. El rango de participación municipal va de 10% del monto aportado por el estado, para los municipios más rezagados, a 50% para los que tienen menor rezago social. Vale la pena decir que, la contribución estatal es igualitaria para cada municipio participante en el FONDEREG. A primera vista, parecería que el diseño del modelo es adecuado para cumplir con los objetivos del Fondo, sin embargo, tiene un problema inherente: Al aportar sus recursos igualitariamente entre municipios, y requerir montos complementarios que varían según el rezago del municipio, el resultado es que aquellos municipios más rezagados terminan con una disponibilidad menor de recursos, y con capacidad de ejecutar proyectos de menor escala, que aquellos municipios con menor rezago social. En el largo plazo, este modelo tendría el efecto de agudizar, aún más, las disparidades entre regiones en términos de rezago social.

La segunda carencia en términos de importancia se relaciona con la planeación y el tipo de proyectos que se ejecutan en los municipios. Según se observó en esta evaluación, los procesos de planeación locales son muy heterogéneos, en donde algunos municipios se apegan a la Ley de Planeación estatal vigente, e implementan estrategias inclusivas y constructivas; en otros municipios las decisiones dependen de un grupo pequeño de personas, normalmente dirigidas por el Presidente Municipal. Estas diferencias radicales entre estilos de planeación no son consideradas al momento de evaluar los proyectos por parte del equipo central del FONDEREG, aun cuando las ROP establecen criterios relativamente claros al respecto. Relacionado con este punto está el tipo de proyectos que se ejecutan. Si bien el FONDEREG tiene una clara orientación regional, iniciando por su propio nombre, la realidad es que los proyectos son netamente locales, y carecen de una visión regional. Evidentemente esto está relacionado con la

planeación, pero también está relacionado con la falta de aplicación de criterios más estrictos para la evaluación de los proyectos.

En términos de la divulgación del FONDEREG y de la propia ejecución de los proyectos, se observaron varias fortalezas. La evidencia que se obtuvo durante la evaluación apunta a que la coordinación entre el equipo central del FONDEREG y los municipios es buena, y generalmente, están en condiciones de ejecutar y concluir los proyectos en tiempo y forma. Dicho lo anterior, se observaron diversos puntos débiles que podrían ser mejorados y que, presumiblemente, fortalecerían la gestión del Fondo a favor del cumplimiento de sus objetivos.

Focalizar los recursos en las regiones más necesitadas, o replantear el modelo de asignaciones de modo que dichas regiones sean quienes efectivamente reciban mayores apoyos, vinculado a un enfoque realmente regional tendría dos consecuencias de suma relevancia: La primera es que los municipios, trabajando en conjunto con sus vecinos, podrían ejecutar proyectos de mayor calado y, potencialmente de impacto regional. La segunda es que, al realizar proyectos efectivamente regionales, el número de proyectos se reduciría considerablemente, pero incrementarían en magnitud, lo que tendría un efecto en la práctica de reducir la carga de trabajo para el equipo central del FONDEREG, para los municipios, para los supervisores y, en general, para todos los involucrados con la operación del Fondo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anguiano Gómez, C., González Romero, V., Gutiérrez Pulido, H., ed. 2010. *Dos Décadas en el Desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Ayllón, S. y Merino, M. 2009. *Cuadernos sobre rendición de cuentas*. México: Secretaría de la Función Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2015. *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015* México. Ciudad de México: CONEVAL.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco. 2017. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Iracheta, A. y Iracheta, J. 2014. *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México: CIDE, Centro CLEAR para América Latina, SHCP, BID, Colegio Mexiquense, Centro Eure.
- Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco. 2004. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2015. México: H. Congreso de la Unión.
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. 2000. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Jalisco y sus Municipios. 2013. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Mantulak, M. y Michalus, J., comp. 2016. *Hacia un desarrollo local y regional sostenible: contribuciones desde la academia: en la América Latina fraterna*. Argentina: Editorial Universitaria.
- Pérez Hernández, María del Pilar Monserrat. 2015. Ambientes innovadores en México: el caso del Corredor Industrial El Bajío. *Revista de Geografía Norte Grande*, 62: 203-21.
- Pineda Ortega, Pablo. 2011. El desarrollo regional deseable para Jalisco en la perspectiva latinoamericana. *Contextualizaciones Latinoamericanas* 3 (Julio- Diciembre): 1-14.
- Sanabria, Pablo, Coord. 2015. *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

- Schedler, Andreas. 1999. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia, México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. 2012. *Estudio de Evaluación de los Recursos Invertidos por FONDEREG periodo 2007-2012*. Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas*. Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y Despacho del Secretario, 2014.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. "Lineamientos Generales el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco." *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 13 de mayo, 2017.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas*. Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y Despacho del Secretario, 2014.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. "Reglas de Operación del Programa Fondo Complementario Para el Desarrollo Regional 2013." *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 22 de marzo, 2013. Consultado el 31 de octubre, 2017. <https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/03-22-13-fdr.pdf>.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. "Reglas de Operación del Programa Fondo Complementario Para el Desarrollo Regional 2014." *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 31 de marzo, 2014. Consultado el 31 de octubre, 2017. [https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/reglas\\_de\\_operacion\\_fondereg\\_2014.pdf](https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/reglas_de_operacion_fondereg_2014.pdf).
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. "Reglas de Operación del Programa Fondo Complementario Para el Desarrollo Regional 2015." *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 5 de marzo, 2015. Consultado el 31 de octubre, 2017. [https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/publicacion\\_rop\\_fondereg\\_2015.pdf](https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/publicacion_rop_fondereg_2015.pdf).
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. "Reglas de Operación del Programa Fondo Complementario Para el Desarrollo Regional 2016." *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 3 de marzo, 2016. Consultado el 31 de octubre, 2017. [https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/03-03-16-xii\\_rop\\_fdr2016.pdf](https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/03-03-16-xii_rop_fdr2016.pdf).
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. "Reglas de Operación del Programa Fondo Complementario Para el Desarrollo Regional 2017." *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 31 de marzo, 2017. Consultado el 31 de marzo, 2017.

[https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/rop\\_fondereg\\_31\\_marzo\\_2017.pdf](https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/rop_fondereg_31_marzo_2017.pdf).

Subsecretaría de Planeación y Evaluación. 2016. *Actas de Reunión Regional Priorización de Proyectos FONDEREG 2016*. Jalisco, México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

Subsecretaría de Planeación y Evaluación. 2017. *Convenios de Colaboración, Participación y Ejecución entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales*. Jalisco, México: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

Subsecretaría de Planeación y Evaluación. 2017. *Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco 2017*. México: Gobierno de Jalisco.

Subsecretaría de Planeación y Evaluación. 2014. *Estudio de la Regionalización Jalisco 2014*. Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Banco de Proyectos Jalisco:** Herramienta del Gobierno del Estado de Jalisco a través de la cual los gobiernos, municipios, dependencias y organismos públicos descentralizados pueden capturar sus proyectos para obtener retroalimentación, validación y ser concentrados en una sola plataforma para facilitar la toma de decisiones en materia de inversión pública. A través del sistema, la población puede conocer la descripción, monto de inversión, georreferenciación y estatus de los proyectos con registro estatal. Con esta plataforma se busca hacer más eficiente la inversión pública al identificar e impulsar los proyectos que otorgan un mayor beneficio para los jaliscienses, donde se priorizan proyectos con base en el análisis multicriterio que califican variables como: rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, desarrollo regional, concurrencia con otros programas y proyectos de inversión, y aportación al medio ambiente.

**CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

**DGIP:** Dirección General de Inversión Pública de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación.

**FIB:** Ficha de información básica.

**Ficha SIIF:** Ficha del proyecto para captura en el Sistema Integral de Información Financiera.

**FONDEREG:** Fondo Complementario para el Desarrollo Regional.

**Grado de Rezago Social:** Nivel de medida que permite ordenar las entidades federativas, municipios y localidades de mayor a menor grado de rezago social en un tiempo determinado.

**Índice de Marginación:** Medida-resumen que permite diferenciar localidades del país según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y carencia de bienes. Es calculado por CONAPO.

**Índice de Rezago Social:** Medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales. Es calculado por el CONEVAL.

**Obra:** Todo trabajo que tenga por objeto construir, conservar, reparar, instalar, ampliar, remodelar, rehabilitar, restaurar, reconstruir o demoler bienes inmuebles, por su naturaleza o por disposición legal; la infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios públicos; el mantenimiento y restauración de bienes muebles incorporados o adheridos a un inmueble, cuando implique modificación al propio inmueble; los proyectos integrales, mismos que abarcan desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyendo, cuando se requiera, la transferencia de tecnología; las obras de introducción, ampliación y mejoramiento de las redes de infraestructura básica para agua potable, drenaje, alcantarillado y electrificación, para la

consolidación de los asentamientos humanos; las obras para caminos, viabilidad urbana, tráfico y transporte colectivo; las obras que coadyuven a la conservación del medio ambiente; las obras necesarias ante contingencias derivadas de caso fortuito o fuerza mayor; y las obras de naturaleza análoga a las anteriores.

**PED:** Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 actualización 2016.

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

**PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Proyecto:** Los trabajos técnicos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública.

**Proyectos Regionales:** Proyectos de obra pública que presentan las siguientes características: a) que en su fase de planificación consideren la participación de dos o más municipios; b) que sus metas y productos beneficien a cuando menos dos municipios, c) que su área de influencia sea de carácter regional; y d) que contribuyan a las prioridades y agendas del desarrollo regional establecidas en los Planes Regionales de Desarrollo vigentes.

**Regionalización:** El agrupamiento de municipios de acuerdo al proyecto de desarrollo del Estado, en función de las condiciones en materia de comunicaciones, prestación de servicios básicos y administración operativa de las dependencias públicas, características de homogeneidad geográfica, productiva, social y cultural de los municipios, las cuencas hidrológicas y agropecuarias de la entidad.

**ROP:** Reglas de Operación.

**SEPAF:** Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas.

**SIOP:** Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

**SUBSEPLAN:** Subsecretaría de Planeación y Evaluación.

**Validación técnica del Proyecto:** Es la aprobación técnica que emite la SIOP, para la ejecución del proyecto solicitado a través de FONDEREG.

## DIRECTORIO DE PARTICIPANTES

Funcionarios públicos que fueron entrevistados

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas:

Nombre: Lic. Raúl Ríos Domínguez

**Cargo:** Director de Gestión de Fondos, Subsecretaría de Planeación y Evaluación

**Fecha de entrevista:** 9 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11:30 am

Nombre: Lic. Jorge Armando Ballesteros González

**Cargo:** Coordinador de Gestión Regional

**Fecha de entrevista:** 15 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11:30 am

Nombre: LCP Alejandro Estrada

**Cargo:** Coordinador de Análisis Evaluación y Seguimiento Regiones Sierra de Amula, Costa Sur y Valles

**Fecha de entrevista:** 16 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11:40 am

Nombre: Lic. Pierre Steven Ortega Álvarez

**Cargo:** Analista de Evaluación de Proyectos Regiones Ciénega, Sureste y Sur

**Fecha de entrevista:** 22 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 10 am

Nombre: Lic. Rafael González Hernández

**Cargo:** Coordinador "A" Regiones Norte, Altos Norte y Altos Sur

**Fecha de entrevista:** 22 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11 am

Nombre: Lic. Leticia Navarro Aguayo

**Cargo:** Analista Especializado Regiones Costa Sierra Occidental, Lagunas y Centro

**Fecha de entrevista:** 22 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 12 pm

Nombre: M. Alfonso Briseño Torres

**Cargo:** Director de área de Banco de Proyectos

**Fecha de entrevista:** 6 de diciembre

**Hora de entrevista:** 1:20 pm

## Secretaría de Infraestructura y Obra Pública:

Nombre: Arq. Carlos Enrique Ramos Tirado

**Cargo:** Director de Proyectos de Apoyo Municipal

**Fecha de entrevista:** 22 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 3 pm

## Municipios:

Nombre: Ing. Lic. Felipe de Jesús Rosales Núñez

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Bolaños

**Fecha de entrevista:** 17 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11 am

Nombre: Arq. Jorge Enrique Magaña

**Cargo:** Enlace del municipio de Santa María del Oro

**Fecha de entrevista:** 27 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11 am

Nombre: Lic. Danilo Araiza Cobián

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Tuxcacuesco

**Fecha de entrevista:** 28 de noviembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11 am

Nombre: Ing. Mario Plascencia Aguilera

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Cuquío

**Fecha de entrevista:** 1 de diciembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11 am

Nombre: Ing. José de Jesús González Sánchez

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Toluimán

**Fecha de entrevista:** 4 de diciembre de 2017

**Hora de entrevista:** 12 pm

Nombre: Arq. Jesús Ismael Magaña Castañeda

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Quitupán

**Fecha de entrevista:** 4 de diciembre de 2017

**Hora de entrevista:** 11 am

Funcionarios públicos a quienes se solicitó ser entrevistados, pero no atendieron o declinaron la solicitud:

Municipios:

Nombre: Ing. Luis Rodríguez Paredes Carranza

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Chapala

---

Nombre: Ing. Juan Manuel González Espinoza

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Acatic

---

Nombre: Ing. David Quiroz Murguía

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Cuautitlán de García Barragán

---

**Cargo:** Director de Obras Públicas del municipio de Mezquitic

---

Equipo de trabajo de Centro Eure S.C.:

Nombre: Dr. Jose A. Iracheta Carroll

**Función:** Coordinación General

---

Nombre: Dr. Alfonso X. Iracheta Cenecorta

**Función:** Coordinación Técnica

---

Nombre: Lic. Claudia Viloria Giraldo

**Función:** Responsable del Trabajo de Campo y Análisis

---

Nombre: Dra. Dasha Durán Fernández

**Función:** Apoyo en Análisis y Trabajo de Campo

---

Nombre: Mtra. Jimena Iracheta Carroll

**Función:** Analista

---

Nombre:Lic. Erika Soto Díaz

**Función:**Analista

---

Nombre:Mtro. Jorge Gómez González

**Función:**Analista

---

Nombre:Lic. Isaías Martínez López

**Función:**Apoyo en Análisis Cartográfico y Analista

---

Nombre:Lic. Denisse Ortiz Ortiz

**Función:**Coordinación Administrativa

---

# ANEXOS

## ANEXO 1: MATRIZ DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

### Proceso de Planeación

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b> 1. Hay mecanismos adecuados de comunicación entre la Dirección General de Inversión Pública y los municipios. 2. Se realizan actividades tempranas de planeación que facilitan las tareas formales de planeación.	<b>Debilidades:</b> 1. No hay una visión regional para la planeación del Fondo, y la aplicación de las ROP es laxa en evaluar proyectos de impacto regional. 2. No hay un sistema único que favorezca la planeación ni el correcto flujo de los demás procesos, lo cual crea una carga excesiva de trabajo para los entes involucrados en el Fondo. 3. No hay un proceso claro ni inclusivo para definir las ROP.
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b> 1. Hay marcos normativos, instrumentos de planeación y órganos deliberativos de planeación local y regional que servirían para orientar la planeación.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Crear un sistema único para que exista un intercambio de información entre las dependencias involucradas en el Fondo. 2. Desarrollar talleres o mesas de trabajo para que todos los involucrados puedan ayudar a desarrollar las ROP. 3. Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional.
	<b>Amenazas:</b> 1. No hay un procedimiento homogéneo en los municipios para la planeación municipal y regional, a pesar de existir una Ley de Planeación. 2. Los municipios no cuentan con recursos humanos, financieros ni tecnológicos para realizar su planeación adecuadamente. 3. La visión regional es compleja, poco entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Reestructurar el formato de asignaciones presupuestales hacia una estructura focalizada con enfoque regional.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Establecer en las ROP como requisito que los proyectos sean consultados en los subcomités de planeación regional establecidos en la Ley de Planeación de Jalisco y sus Municipios.

## Proceso de Divulgación

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b> 1. Se asegura la participación de todos los presidentes municipales o representantes acreditados en todas las regiones del Estado. 2. La comunicación entre las instancias estatales relacionadas con el Fondo y los municipios es fluida. 3. Las ROP y las actas de priorización son de acceso público.	<b>Debilidades:</b> 1. En el subproceso de priorización de obra, las propuestas de proyecto no siempre están completamente desarrolladas. 2. La comunicación entre instancias estatales involucradas en el Fondo no es adecuada. 3. La priorización de proyectos de obra no considera la participación ciudadana.
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b> 1. El marco normativo considera la existencia de subcomités de planeación regional que favorecería la definición de la cartera de proyectos y su priorización.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Someter las propuestas de proyectos a los Subcomités de Planeación Regional para que se escojan propuestas de impacto regional y se desarrollen completamente antes de ser llevadas a las Reuniones Regionales. 2. Utilizar un sistema único de captura de proyectos, el cual puede ser alimentado y accedido por todas las dependencias involucradas en el Fondo. 3. Agregar como requerimiento la participación ciudadana en las reuniones regionales para la priorización de los proyectos.
	<b>Amenazas:</b> 1. El Presupuesto de Egresos de Jalisco establece una fecha límite del 31 de marzo para la publicación de las ROP, lo cual es un desincentivo para publicarlas más temprano. 2. La legislación estatal y las ROP desincentivan la concepción de proyectos de impacto regional ya que los tiempos disponibles solo permiten la ejecución de pequeños proyectos.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Reestructurar el formato de asignaciones presupuestales hacia una estructura focalizada con enfoque regional.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Establecer para el Fondo, un límite a más tardar hasta finales del mes de enero para la publicación de las Reglas de Operación.

## Proceso de Ejecución

		Dimensión Interna	
		<b>Fortalezas:</b> 1. La dependencia normativa del Fondo, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, ofrece asistencia técnica pertinente. 2. Los proyectos finalizados predominan respecto a los proyectos inconclusos.	<b>Debilidades:</b> 1. El equipo coordinador del FONDEREG no cuenta con recursos humanos suficientes para verificar y dar seguimiento a la ejecución de las obras. 2. El modelo de ministraciones vinculado al avance físico obstaculiza la ejecución fluida de las obras. 3. Las ROP desincentivan la ejecución de grandes obras, o de proyectos de impacto regional, al considerar períodos menores a un año para su ejecución.
Dimensión Externa	<b>Oportunidades:</b> 1. Los municipios aprovechan sus propios recursos y favorecen el empleo de sus poblaciones.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Cambiar el modelo de ministraciones para que los recursos utilizados en desarrollar proyectos sean más elevados, y por lo tanto los municipios tengan las capacidades para elaborar obras de impacto regional. 2. Garantizar que las oficinas de enlace regional del FONDEREG cuenten con los recursos humanos, tecnológicos, y financieros necesarios para su buen funcionamiento.
	<b>Amenazas:</b> 1. Los municipios no han desarrollado capacidades para entender el papel que juegan respecto a su región, desaprovechando sinergias potenciales. 2. Los municipios, en general, no cumplen con las leyes de transparencia ni hacen pública la información básica de los proyectos. 3. Los municipios cuentan con recursos humanos, técnicos, materiales y financieros muy limitados para realizar las obras.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Garantizar que los municipios cumplan con los lineamientos de transparencia a que son sujetos, sujetos a penalizaciones establecidas en las ROP.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional. 2. Cambiar el modelo de ministraciones para que los recursos utilizados en desarrollar proyectos sean más elevados, y por lo tanto los municipios tengan las capacidades para elaborar obras de impacto regional.

## Proceso de Monitoreo y Seguimiento

Dimensión Externa	Dimensión Interna		
	<b>Fortalezas:</b> 1. Las ROP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo.	<b>Debilidades:</b> 1. El grupo coordinador del FONDEREG, así como la SIOP, no siempre pueden verificar en campo los avances de obra, y no hay un sistema único que facilite el control, seguimiento y monitoreo de los proyectos. 2. La MIR tiene deficiencias conceptuales y metodológicas. 3. El proceso de seguimiento y monitoreo está orientado al reporte de avances, pero no necesariamente hace transparente el uso de recursos, ni considera la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.	
	<b>Oportunidades:</b> 1. Existe normatividad clara a nivel federal y estatal para orientar el seguimiento, monitoreo y transparencia.	<b>No aplican recomendaciones.</b>	<b>Recomendaciones:</b> 1. Crear un sistema único que facilite a las dependencias realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos. 2. Revisar metodológicamente, y hacer pública y de fácil acceso la MIR del Fondo.
	<b>Amenazas:</b> 1. Los municipios carecen de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para cumplir con toda la normatividad relacionada con el seguimiento, monitoreo y transparencia. 2. Las características de los proyectos del Fondo, insuficiencias en recursos humanos, y disposiciones legales, crean un entorno favorable para la malversación de recursos.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Ampliar los mecanismos de monitoreo y establecer criterios más estrictos de seguimiento para que los municipios se apeguen a la Ley de Transparencia. 2. Reestructurar el formato de asignaciones presupuestales hacia una estructura focalizada con enfoque regional.	<b>Recomendaciones:</b> 1. Crear un sistema único que facilite a las dependencias realizar el seguimiento y monitoreo de los proyectos.

## ANEXO 2: VALORACIÓN FINAL DEL FONDO COMPLEMENTARIO PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Nombre del Programa:	Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco
Modalidad:	Infraestructura y Obra Pública
Dependencia/Entidad:	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Unidad Responsable:	Dirección General de Inversión Pública
Tipo de Evaluación:	De procesos
Año de la Evaluación:	2017

Objetivo	Nivel	Justificación
Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.	1.5	El proceso de planeación del FONDEREG tiene diversas debilidades. A nivel local, los gobiernos municipales siguen procesos muy heterogéneos de planeación y proponen proyectos de corte estrictamente local. Si bien lo anterior está fuera del control del gobierno estatal, éste no ha implementado mecanismos que resulten suficientes para favorecer una visión regional, que construya sinergias entre los municipios. Igualmente, los criterios de evaluación son laxos, de modo que no siempre cumplen de forma amplia con lo establecido en las Reglas de Operación.
Determinar si el proceso de divulgación del programa es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.	2.7	El proceso de divulgación cuenta con mecanismos fuertes para informar a los beneficiarios (municipios) sobre las ROP y los procesos de gestión del Fondo. Adicionalmente, se observaron buenas prácticas en términos de transparencia, considerando que buena parte de la información, particularmente los avances de obra, está disponible y de fácil acceso al público. Sin embargo, hay obstáculos importantes en términos de rendición de cuentas. En particular, los mecanismos del Fondo no son incluyentes, ni enfocados a la ciudadanía, más allá de informar avances.
Determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.	2	Los subprocesos relacionados con la asignación de recursos son robustos, sin embargo, los procesos no favorecen necesariamente el buen logro de los proyectos. Los plazos para la gestión de los proyectos, los mecanismos de capacitación y los medios para la supervisión de las obras enfrentan obstáculos, sobre todo derivados de la falta de personal suficiente para cubrir todos los proyectos.
Determinar si el seguimiento y monitoreo de los beneficios es adecuado para verificar el cumplimiento de los objetivos y la atención del problema.	1	El seguimiento y monitoreo se ve obstaculizado, sobre todo por la falta de personal que pueda visitar las obras y verificar que los avances reportados reflejen de forma fidedigna los avances físicos. Adicionalmente, el FONDEREG interactúa con una diversidad de sistemas que dificultan los procesos, ya sea porque no son consistentes entre sí, o porque la información tiene grados distintos en su actualización. Finalmente, la MIR del Fondereg tiene algunas debilidades en su construcción que no favorecen su capacidad para orientar los procesos del Fondo.
Valoración final	1.8	

## ANEXO 3: FICHA TÉCNICA DE LA ENTIDAD EVALUADORA

Nombre de la entidad externa:	Centro Eure S.C.
Nombre del evaluador externo principal:	C. Dr. José Alfonso Iracheta Carroll
Nombres de los principales colaboradores:	Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta Lic. Claudia Viloria Giraldo Dra. Dasha Durán Fernández Mtra. Jimena Iracheta Carroll
Nombre de la Unidad de Evaluación responsable de dar seguimiento a la evaluación:	Dirección General de Monitoreo y Seguimiento
Nombre del titular de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:	Dra. Mónica Ballezá Ramírez
Forma de contratación de la instancia evaluadora:	Licitación Pública Nacional Presencial
Costo total de la evaluación:	\$408,900.00 M.N. con IVA incluido (Cuatrocientos ocho mil novecientos pesos 00/100 con IVA incluido) (La evaluación se contrató en un solo paquete evaluativo que incluyó además la evaluación del Fondo Metropolitano con un costo total de \$817,800.00. Según contrato 459/17)
Fuente de financiamiento:	Recursos estatales del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco 10824

## ANEXO 4: FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS

Modelo General de Procesos	Número de Secuencia	Procesos del Programa Identificados por el Evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.		-
		-
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	4	Divulgación Estatal: Publicación de las Reglas de Operación.
	5	Divulgación Municipal: Convocatoria a Reunión Regional.
Solicitud de apoyos: Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.	8	Preparación y validación del expediente de proyecto de obra: Los municipios completan el expediente, y la Coordinación se asegura de recibir todas las validaciones por parte de los municipios y captura el proyecto en SIPRO.
Selección de beneficiarios: Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.	7	Verificación de municipios: Revisar que el municipio no forme parte de el Área Metropolitana de Guadalajara.
	9	Firma de Convenios: Ya escogidos y validados los proyectos se firman los convenios entre representantes del municipio y del Gobierno del Estado.
Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	11	Captura de Proyecto en SIF: La Coordinación captura el Proyecto de Obra en SIF para ser revisado por la SUBSEFIN.
	12	Revisión de Proyecto por la Sub-Secretaría de Finanzas: Se revisa el proyecto y se verifica que la información financiera del proyecto cumpla todos los requisitos.
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	13	Depósito de ministraciones a los Municipios: Si el proyecto es validado por la Subsecretaría de Finanzas se deposita en la cuenta bancaria del proyecto municipal las ministraciones.
Entrega de apoyos: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	14	Entrega de 2da y 3era ministración: Se verifica el avance de la obra y si ha progresado en un 30% se entrega la siguiente ministración. Igual es el caso de la última ministración.
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	15	Supervisión y Avances de Obra: La Dependencia Normativa realiza actividades de supervisión, al igual que el municipio realiza reportes de avance físico-financiero cada mes.
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios pueden realizar las quejas o denuncias que tenga del programa.		-
Evaluación y monitoreo: Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el	4	Publicación de Reglas de Operación: La SEPAF publica las Reglas de Operación en

Modelo General de Procesos	Número de Secuencia	Procesos del Programa Identificados por el Evaluador
monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.		el periódico oficial del Estado.
	10	Publicación de Actas y Convenios: Se pueden acceder en la página web del Programa Fondo y de la SEPAF.
	14-15	Publicación de Informes Trimestrales: Con información de avances físico-financieros de todas las obras realizadas con recursos del Programa Fondo.
	16	Publicación de Informe Final: Se publica al término de las obras y muestran un resumen de todas las obras realizadas con el Programa Fondo.
	17	Indicadores del MIDE Jalisco: Grupo de indicadores utilizados para evaluar los resultados del Programa Fondo.
	1-17	Publicación de Información de Proyectos por el Banco de Proyectos y la SIPRO: Se captura el avance de los proyectos para seguir su progreso.

Procesos identificados por el evaluador que no coinciden con el Modelo general de procesos		
Otros procesos (nombre del proceso)	Número de secuencia	Describe brevemente
Planeación de Proyectos.	1	Planeación de cartera de proyectos a nivel municipal: Se escogen los proyectos preliminares que se van a desarrollar en el año fiscal en curso.
	2	Trabajos tempranos de planeación: Comunicación no-oficial entre la Coordinación y los municipios para escoger las posibles propuestas de proyecto para el Programa Fondo.
	3	Captura en el Banco de Proyectos: Se captura el proyecto en el Banco de Proyectos para ser validados de manera preliminar.
Divulgación, subproceso Reunión Regional.	6	Priorización de Proyectos: Se priorizan los proyectos que se van a desarrollar y ejecutar con recursos del Programa Fondo.

## ANEXO 5: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

### Evaluación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional de Jalisco

#### GUÍA DE ENTREVISTA PARA EL EVALUADOR

Dependencia: \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_/\_\_\_\_/2017

Entrevistado(a): \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Proceso: \_\_\_\_\_

Tipo:    Presencial                      Telefónica                      Video conferencia                      Escrita

#### I. CONOCIMIENTO DEL FONDO

1. ¿A qué problema o necesidad prioritaria va dirigido este Fondo?

#### II. FLUJO OPERATIVO Y PROCESOS

2. ¿Cuáles son los principales procesos del Fondo?

- Describa en términos generales el flujo operativo del Fondo, identificando cada proceso y etapas relevantes.

3. ¿Cuál es el proceso específico que dirige/coordina/forma parte? ¿En qué consiste?

- Describa a detalle cada etapa, sub-proceso, protocolo y/o procedimiento que forma parte del proceso, incluyendo entradas y salidas con flujos de información y/o productos. **(Solicite copia digital de los documentos oficiales que dan soporte ala operación del proceso como reglamentos, manuales de operación, flujogramas, códigos de responsabilidades, o cualquier otro que aplique).**

4. ¿Cómo se encadena su proceso con los demás procesos operativos del Fondo?

- Describa a detalle cada encadenamiento del proceso con otros procesos, incluyendo entradas y salidas de flujos de información y/o productos.

5. ¿Son adecuadas las actividades de planeación y la forma en que se realizan, para el buen funcionamiento de su proceso?

- Comente sobre los principios rectores de la planeación, la oportunidad de los tiempos que requiere, y el grado de adecuación que tiene para favorecer el buen desempeño de su proceso específico.

6. ¿Qué tan necesaria considera que es la planeación del Fondo para el buen desempeño de su proceso? ¿Si no existiera ningún tipo de planeación, sería posible llevar a cabo su proceso?

#### III. ÁREAS DE OPORTUNIDAD

7. Los insumos y recursos con que cuenta contribuyen al buen desempeño de su proceso?

- Comente de forma específica si los recursos humanos, financieros, informáticos e insumos materiales son adecuados para la consecución de los objetivos de su proceso y, de no serlo, identifique las etapas operativas, sub-procesos, protocolos o procedimientos específicos para los que los recursos e insumos son inadecuados.

8. ¿Existen otros procesos de cuyos resultados, productos o información depende su proceso?

- Identifique cuáles son esos otros procesos, cuáles son los resultados, productos y/o información que requiere para el correcto desempeño de su proceso, y la etapa de su proceso en la cual tienen incidencia.

9. ¿Existen otros procesos que dependen de los resultados, productos o información de su proceso?

- Identifique cuáles son esos otros procesos y cuáles son los resultados, productos y/o información que requieren para su buen desempeño.

10. ¿Existen cuellos de botella en su proceso?

- Comente sobre momentos específicos de su proceso que tiendan a ser problemáticos, ineficientes o para cuya consecución no se cuenta con recursos o insumos adecuados.
- Comente como los cuellos de botella de su proceso afectan a otros procesos.

11. ¿Existen cuellos de botella en otros procesos que afecten el buen desempeño de su proceso?

- Comente sobre momentos específicos de su proceso que dependan de flujos de información o productos generados en otros procesos.

12. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para mejorar el desempeño de su proceso o de los otros procesos?

#### IV. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

13. ¿Cómo documenta la operación de su proceso y con qué periodicidad? ¿Utiliza registros específicos, fichas, cédulas, cronogramas, informes o algún tipo de documentación técnica? **(Solicite copia digital de un ejemplo representativo de registros, fichas, cédulas, cronogramas, informes o documentos técnicos utilizados)**

14. ¿Cómo se vincula su proceso y la información que genera, con el sistema de seguimiento y monitoreo del Fondo?

- Comente sobre los mecanismos de procesamiento, transmisión y actualización de la información de su proceso para alimentar el sistema de seguimiento y monitoreo.

15. ¿Cómo se seleccionan y supervisan los proyectos y el ejercicio de los recursos del Fondo? **(Solicite copia digital de la documentación técnica e instrumentos de planeación que dan soporte a la toma de decisiones de proyectos del Fondo)**

16. ¿A quién se rinde cuentas y bajo qué mecanismos?

Comente sobre la participación de organizaciones o ciudadanos (por medio de la integración y operación de contralorías sociales) en el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas por el Fondo.





PLANEACIÓN  
ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS

