

Evaluación al Programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente

Diagnóstico Evaluativo

Informe Ejecutivo



Título de la evaluación: Diagnóstico Evaluativo del Programa Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente

Tipo de Evaluación: Diagnóstico Evaluativo

Ejercicio anual evaluado: 2016

Fecha de publicación: Mayo de 2017

Entidad evaluadora: Forestry Management S. de R.L. de C.V.

Identidad gráfica de la empresa:



Investigadores:

Dr. José María Salas González

Director de la Evaluación

Dra. María Elena Vera Villagrán

Responsable de la Evaluación

Dra. Leticia Myriam Sagarnaga Villegas

Consultor especializado

M.C. José Pastor Parra Piedra

Consultor especializado

M.C. Adair Camacho Linton

Consultor especializado

Ing. Citlali García Pérez

Auxiliar especialista en trabajos de campo

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 Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Mtra. Carolina Toro Morales

Subsecretaria de Planeación y Evaluación
Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Monitoreo y Evaluación,
Secretaria Técnica del Comité 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)

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

Dra. Nancy García Vázquez
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. Miguel Castro Reynoso
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.

Informe Ejecutivo

1. Introducción

El Programa JIMA, objeto de este diagnóstico evaluativo, destaca dentro del conjunto de instrumentos de la política pública estatal, al implementar acciones de gobernanza a nivel local, a través del establecimiento de las Juntas intermunicipales de medio ambiente. De acuerdo con información de la SEMADET, el objetivo del Programa es la “*articulación, acompañamiento y fortalecimiento de capacidades técnicas* en los servidores públicos o actores clave que redactan y ejecutan las políticas públicas ambientales, los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los programas públicos municipales”. Un aspecto distintivo de este Programa es que esta coordinación intermunicipal en torno a territorios específicos (a nivel de cuenca) se ha promovido para atender la compleja problemática ambiental territorial (manejo de basura, uso y contaminación del agua, deforestación, etc.) a la que se enfrenta cada municipalidad y sin tener la capacidad ni recursos para atenderla.

Esta evaluación se convierte en estratégica al analizar la acción de gobierno a favor del fortalecimiento de este instrumento para la gestión territorial y la gobernanza a nivel local y regional. Por ello, la evaluación ha sido elaborada de manera participativa, incluyendo la consulta de diversos actores vinculados con el Programa y con un enfoque práctico, al generar un conjunto de recomendaciones viables para consolidar el Programa. El diagnóstico evaluativo ha sido realizado con pleno apego a los Términos de Referencia (TDR) y con una metodología fundamentalmente de índole cualitativa e inductiva (inferencia a partir del estudio de casos específicos de las JIMA), y los resultados se han ordenado en este documento en torno a seis apartados. El primero presenta una descripción general del Programa, a fin de entender mejor su orientación, alcances y tipo de acciones que promueve; el segundo apartado expone los objetivos de la evaluación; en el tercero se muestra la metodología desarrollada; el cuarto contiene los resultados de la investigación, desarrollados con base en preguntas de investigación incluidas en los TDR. A continuación, se encuentra un apartado con el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del Programa, así como las recomendaciones generadas de dicho análisis, que dan la pauta para la integración de las conclusiones incluidas en el último apartado.

2. Síntesis de los resultados de la evaluación

La JIMA debe funcionar como instancia de asesoría técnica especializada para que los municipios puedan cumplir con las atribuciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio, ordenamiento urbano, impacto ambiental, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas, manejo y protección de cuencas, información ambiental a sus habitantes, educación ambiental y, mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales relacionados con el medio ambiente. Al analizar los elementos de política pública que permiten evaluar el comportamiento del programa JIMA, se hizo necesario revisar el programa principal al que se encuentra alineado, el cual es el programa de gobernanza para la sustentabilidad a cargo de la Dirección general de política pública y gobernanza ambiental que delega sobre la Dirección de área de gobernanza (DGA) la operación de este programa. Se encontró que la MIR del programa principal ha tenido diversos ajustes a través del tiempo. Se observaron los cambios entre las versiones 2015 y 2016, se asumió que todos los ajustes entre la MIR 2015 para integrar la MIR 2016 son mejoras al resumen narrativo del programa y al cumplimiento de sus objetivos. Sin

embargo, con estos cambios se perdió a nivel de actividad el indicador 2015 relativo a Número de Juntas Intermunicipales fortalecidas y de nueva creación, donde se contabilizaba uno de los servicios más importantes que provee la SEMADET a través de la DGA a las JIMA y que es la asesoría gratuita. Por lo anterior, se requiere revisar la MIR 2016 con base en el Manual publicado por SEPAF para ajustar el resumen narrativo y modificar los indicadores de acuerdo a las actividades reales que son realizadas con los recursos del programa.

Objetivo General

La SEMADET es miembro permanente de los consejos de administración de las JIMA y participa en cada una de las sesiones de consejo de los seis OPDI. La DGA, es la encargada de atender estas sesiones en representación de la SEMADET. La operación del programa JIMA en SEMADET implica dos vertientes principales, otorgar recursos a través de convenios de asignación y la asesoría técnica gratuita. Cada año los convenios de asignación de recursos son validados a través de la revisión de un Programa Operativo Anual que cada JIMA elabora. LA DGA supervisa y aprueba para posteriormente turnarlo al área administrativa para su trámite.

La asesoría gratuita de la DGA para cada JIMA se da a través de la consulta directa al funcionario a cargo de la dirección en materias relacionadas con el convenio de creación, el convenio de asignación de recursos de SEMADET, que puede incluir actividades relacionadas con sus diferentes ejes estratégicos asociados con otras áreas de SEMADET y asesoría para la aceptación de proyectos independientes provenientes de otras agencias. Como parte del consejo de administración de cada JIMA, la SEMADET atiende las sesiones en donde se decide concursar o aceptar invitaciones para proyectos promovidos por otras agencias interesadas en sus servicios. El convenio de creación obliga a cada una de las JIMA a atender prioritariamente los compromisos de SEMADET, ya que éste es el motivo de la asignación del recurso que ésta les otorga.

La función de la JIMA es ser un órgano técnico asesor en los temas como el ordenamiento ecológico del territorio, el ordenamiento urbano, proyectos de Impacto ambiental que afecten sus municipios, restauración ecológica, creación y manejo de áreas naturales protegidas de carácter municipal, manejo y protección de bosques, información ambiental a la ciudadanía, educación ambiental, mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales, cambio climático y desarrollo sustentable, entre otros. Así mismo, se les faculta como Agente Técnico de cualquier dependencia de la administración pública que coadyuve al desarrollo rural sustentable del territorio que comprenda sus municipios. Sin embargo, al estar el convenio de creación planteado a un nivel general SEMADET requiere de supervisar que las JIMA cuenten con los reglamentos que den bases sólidas a los OPDI para el manejo de recursos públicos conforme a la legislación vigente aplicable y de manera democrática y eficaz.

El destino de los recursos públicos otorgados a través del convenio de asignación de recursos anual, están avalados por un Programa Operativo Anual (en congruencia con la MIR). Los recursos asignados a cada JIMA se utilizan para el desarrollo de acciones encaminadas a promover el desarrollo forestal sustentable y conservación de la diversidad biológica, actividades de desarrollo rural sustentable, fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales para instrumentar las políticas y programas de conservación y desarrollo rural, fortalecer operativa y técnicamente a la JIMA. La DGA cuenta solo con una persona que da asesoría, avala informes físico-financieros presentados trimestral o

cuatrimestralmente por cada JIMA para turnarlos a las áreas administrativas correspondientes y supervisa el cumplimiento progresivo del POA. Con esta información también se encarga de ir actualizando periódicamente el cumplimiento de la MIR del programa correspondiente a su componente y actividades.

El Programa JIMA requiere de un instrumento de planeación específico para resolver el problema público al que está enfocado, con el fin de justificar el presupuesto operativo asignado y dar respuesta a los indicadores específicos alineados a los indicadores del Programa de Gobernanza para la Sustentabilidad. Este elemento podría ser una Matriz de Marco Lógico (MML) donde se pueda establecer una visión de gran panorama, identificando el principal problema a resolver y sus principales causas detectadas a través del diagnóstico. Con este ejercicio se obtendría una Matriz a partir de la cual se podría realizar la planeación de largo plazo que se requiere en materia ambiental, tanto en el ámbito estatal como regional, para entonces alinear los instrumentos de planeación de corto plazo que son los POA, a la solución del problema público principal y a una toma de decisiones racional al margen de incertidumbres presupuestales.

Objetivo Específico 1

Los documentos fundatorios de las JIMA son convenios de creación elaborados con base en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se optó por crear las JIMA como Organismo Público Descentralizado (OPD), porque es una figura legal ubicada en la administración pública paraestatal bajo un régimen jurídico con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propios, así como con capacidad de gestión para buscar financiamiento, ya sea público o privado, nacional e internacional. El OPDI también es auditable por ley para mayor seguridad de sus financiadores o donantes, y está obligado en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Esta figura jurídica –OPDI- ha representado serios inconvenientes para obtener el registro patronal ante el IMSS dado que en algunas de sus delegaciones en el estado, la institución ha interpretado de manera distinta los derechos y obligaciones de un OPDI por lo que dos JIMA aún no tienen servicio del IMSS (JIRCO y AIPROMADES Lago de Chapala), y dos han tenido que asumir una figura patronal diferente a OPDI (JIRA y JIAS) para poder acceder a este derecho. Esto ha tenido como consecuencia que las Juntas sin servicio del IMSS se han visto obligadas a contratar seguro médico para su personal con empresas privadas, sin la misma cobertura y complicando la gestión al tener que aplicar el proceso de adquisiciones en cada fecha de vencimiento de la prestación del servicio contratado.

Por otro lado, los documentos fundatorios de las JIMA establecen que se deben elaborar reglamentos para regular su operación, habiéndose verificado que la mayoría de las Juntas cuentan con reglamento interno, de adquisiciones, de viáticos, de condiciones generales de trabajo y de transparencia. Asimismo, establecen que estos documentos deberían estar publicados por cada JIMA en su página web –canal oficial- para cumplir con sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, se encontró que ninguna de las Juntas cumple con dicho requisito.

El Programa hace posible la contratación de alrededor de 40 profesionales que se encargan del funcionamiento de las JIMA, conformando equipos de trabajo multidisciplinarios que fortalecen las capacidades de estas figuras. Destaca que la gran mayoría del personal cuenta con una carrera universitaria y con formación en el área ambiental o agronómica, especialmente a nivel de los puestos vinculados con la conservación y sustentabilidad. Por

tanto, se valoró que el perfil profesional del personal resulta adecuado para alcanzar los objetivos planteados por estos organismos.

En cuanto a la suficiencia del personal que está laborando en cada Junta, la mayor proporción de entrevistados consideró que el personal resulta insuficiente para atender la carga de trabajo derivada de las actividades programadas en los POA y las adicionales generadas por convenios de asignación de recursos o de colaboración con otras instituciones.

Al valorar la disponibilidad de recursos financieros en las JIMA para garantizar un buen desempeño y asegurar la prestación de sus servicios, se concluyó que resultan suficientes y no son limitativos de su desempeño, dado que las actividades que se programan en los POA se derivan de una planeación avalada, supervisada y autorizada previamente por la SEMADET. El uso del fideicomiso dedicado a la gestión integral y manejo transparente de los recursos que conforman el patrimonio del OPDI ha sido uno de los factores que ha apoyado el manejo de recursos de tal forma que siempre haya suficiencia.

El hecho de que las JIMA cuenten con un fideicomiso para gestionar los recursos se deriva de sus convenios constitutivos; mientras no se modifiquen en este aspecto dichos convenios, las Juntas están obligadas a cumplir con la disposición para fortalecer la transparencia en el manejo de sus recursos financieros.

En cuanto a la orientación del presupuesto, se valora que el recurso proveniente de los municipios debería ser usado prioritariamente para constituir el fideicomiso, y su captación debería darse en el momento en que los alcaldes ratifican su adhesión al convenio constitutivo, convencidos de que los servicios de la JIMA representan una pequeña inversión comparada con los beneficios ambientales y de desarrollo que atraen hacia la región y sus municipios.

Los retrasos en las ministraciones presupuestales complican el accionar de las JIMA, no solo en cuanto a su operatividad, sino también en el cumplimiento de la normatividad fiscal, ya que al reducirse el tiempo para ejercer los recursos, éstos se aplican con menor eficiencia. Como ejemplo de lo anterior, se tiene que el retraso de las ministraciones durante 2015 obligó a ejecutar los recursos en tan sólo tres meses.

En cuanto a la correspondencia entre el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de las acciones establecidas en el POA, se detectaron ciertos desfases. La Dirección de gobernanza ambiental reportó que existe un cumplimiento parcial del POA de cada una de las JIMA hasta el penúltimo trimestre de 2016; la JIMA con mejor nivel de cumplimiento de su POA respecto a su ejercicio presupuestal es JIAS y las que tienen mayor rezago en el cumplimiento de sus actividades son JISOC y JICOSUR.

Otro tema de gran relevancia para la autorización de recursos a las JIMA son los temas que repetidamente se programan en los POA o su falta de continuidad; en la mayoría de los POA de las JIMA se manifiesta lo anterior como evidencia de que se realiza una planeación de corto plazo.

Por otro lado, la falta o retraso de las aportaciones municipales a las Juntas -que si bien son mínimas comparadas con el presupuesto que les ministra SEMADET- crea una percepción de restricción de recursos en sus gestores.

Al valorar si las JIMA cuentan con *software* desarrollado, liberado y en operación para el procesamiento de la información -que facilite la gestión, permanencia e inviolabilidad de la misma-, se encontró que todas ellas cuentan con el *software* básico y que se trata siempre de conseguir el *software* especializado cuando es necesario a través del procedimiento de adquisiciones.

A través de la observación directa se pudo corroborar que las seis JIMA cuentan con la infraestructura necesaria y suficiente para la prestación de los servicios que ofrecen, aunque puede ser mejorable en varios casos. La adaptación del espacio físico para oficinas en JICOSUR, JIRA y JISOC resulta muy inadecuado, ya que el personal se encuentra hacinado, en espacios pequeños y con mobiliario de gran tamaño.

Dado que los servicios que proveen las JIMA tiene que ver sobre todo con asesoría, gestión y apoyo técnico, se establece la necesidad de dotarlas con equipo mínimo para el desarrollo de proyectos, como son computadoras de escritorio y portátiles, servidores, proyectores y equipos de medición de parámetros ambientales en agua, aire y en suelo.

Objetivo específico 2

A través de la observación directa y de la revisión documental de los reportes de los estados financieros auditados de las JIMA se pudo constatar que los recursos económicos que SEMADET les transfiere son aprovechados, estrictamente, por cada una de ellas, para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos establecidos en sus respectivos POA.

Se constató que los servicios de asistencia técnica que SEMADET entrega a las JIMA, a través de la DGA, tienen gran relevancia para el cumplimiento de las actividades comprometidas en los POA y en los convenios de asignación de recursos que se realizan. Estos servicios de asistencia técnica a las JIMA consisten en orientación desde el punto de vista técnico y jurídico.

Otros servicios que proporciona SEMADET a las Juntas, a través de la DGA, es brindar colaboración para convocar a su Consejo de Administración a los Talleres, tanto de transición de administraciones municipales -cada tres años-, como de planeación participativa. Sin embargo, se detectó que la participación de los presidentes municipales en las sesiones de consejo es muy esporádica, ya que generalmente envían a sus representantes. Cuando asisten a las reuniones, la mayoría de las veces, los representantes abandonan las sesiones antes de que terminen debido a que sus “agendas están muy saturadas y tienen muchos compromisos”.

Una parte importante de alcaldes no asisten porque son renuentes a dar sus aportaciones municipales, por lo que se requiere implementar una estrategia que los incentive para que participen al concientizarlos de que las actividades y servicios que realiza la JIMA son importantes para sus municipios y que, si ya están como socios, es importante permanecer; o si aún no se suman es necesario integrarse para ser objeto de los beneficios ambientales que las Juntas gestionan.

Las JIMA que han establecido convenios de colaboración externos, en la gran mayoría de los casos han generado una derrama de recursos importante para los municipios miembros de acuerdo a lo establecido en dichos convenios, aunque en algunos de ellos se han tenido malas experiencias.

Con base en la información obtenida en los grupos de enfoque y las entrevistas, se encontró que las JIMA tienen diversos grados de avance en el establecimiento de sus consejos ciudadanos. Sin embargo, en los casos en que están constituidos, las participaciones se reportan muy reducidas e incluso nulas.

Objetivo específico 3

Los operarios de cuatro de las seis Juntas expresaron que no cuentan con ningún tipo de mecanismo específico para identificar fallas en su funcionamiento; lo hacen generalmente a partir de los informes periódicos de avances de las actividades del POA que se reportan ya sea al director de la junta o a su respectivo consejo de administración. Asimismo, no disponen de mecanismos o procedimientos sistematizados para corregir las fallas identificadas en la operación de los servicios. Solamente JIRCO cuenta con un encargado del monitoreo y seguimiento de actividades, el cual a su vez funciona como mecanismo de identificación y corrección de fallas, el resto de JIMA no cuenta con un mecanismo similar.

Se detectó que los resultados de evaluaciones y auditorías realizadas al Programa no se difunden entre el personal operativo, ya que se observó que hay medidas que se debieron atender para solucionar áreas de mejora encontradas a nivel del Programa sin ejecutar.

El CAIEJ es el mecanismo de retroalimentación interJuntas, que sesiona periódicamente y en el que se reúnen los diversos actores de las JIMA de acuerdo al puesto que desempeñan dentro de las mismas. Estas sesiones se realizan con el objetivo de reunir no sólo a los directores de las JIMA sino también a los coordinadores de administración y de planeación con sus similares para externar sus avances, hallazgos, problemáticas y vías de solución en cada área específica.

Derivado de que no existe un Comité Técnico de Monitoreo, Verificación y Revisión que hayan conformado las JIMA, se carece de un aprendizaje organizacional para los seis OPDI conformados hasta ahora, que permita evitar fallas repetidas en su funcionamiento.

Se verificó a nivel de JIMA que éstas no cuentan con algún mecanismo para compilar información validada, procesada y recuperable, que facilite la toma de decisiones y que permita asegurar que se cumplan sus principales objetivos.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, se pudo constatar la existencia tanto física como electrónica de sus principales documentos normativos que regulan su operación; sin embargo éstos no están publicados en sus páginas web. Si bien existe una página de transparencia en todas las JIMA, éstas no son de calidad, al carecer de información completa y contener ligas que no llevan al contenido ofrecido, por lo que se hace urgente la necesidad de adecuarlas para cumplir con sus fines.

Asimismo, se identificó la necesidad de integrar un catálogo de información relacionada con las JIMA que les permita cumplir con los objetivos de transparencia y que resulte homogéneo para todas ellas, el cual deberá ser difundido a la brevedad por el conducto oficial.

En cuanto al seguimiento y monitoreo de las actividades de las Juntas, se constató que en la mayoría de ellas sólo existe el reporte de avance de cumplimiento del POA como

instrumento de monitoreo, el cual resulta insuficiente para evaluar su desempeño y cumplimiento de objetivos.

3. Principales fortalezas

Objetivo General de la Evaluación

1. Las JIMA son una estructura de gobernanza local y regional surgida en el estado de Jalisco, institucionalizada dentro de la política pública estatal, con una experiencia de 10 años de trabajo en la más antigua de sus Juntas.
2. Las Juntas cuentan con un apoyo directo y específico de la SEMADET que viabiliza su operación y logro de objetivos, así como de un consejo de Juntas (CAIEJ) que permite la interacción y retroalimentación entre ellas.
3. Las Juntas constituyen uno de los pocos espacios de coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que trascienden los periodos gubernamentales municipales, estatales y federales.
4. JIRA cuenta hoy en día con procesos definidos estandarizados y regulados que permiten el logro de sus objetivos. Las otras cinco se encuentran en proceso de fortalecer estos esquemas.
5. Las Juntas han logrado desarrollar exitosamente proyectos externos a través del establecimiento de convenios con instituciones diferentes de SEMADET, finiquitados sin desacuerdo del contratante.
6. Las JIMA han venido formando personal experimentado y capacitado para desplegar sus actividades sustantivas.

Objetivo Específico 1

1. El convenio de creación de JIMA basado en modelo de OPDI permite acciones comunes y comparación de desempeño entre Juntas.
2. Capacidad técnica en equipos multidisciplinarios.
3. Confianza de los municipios en la asesoría técnica prestada por las JIMA.
4. Equipamiento suficiente para el trabajo técnico.
5. Institución apartidista que ejerce el Programa con base en opiniones técnicas sin conflicto de intereses políticos.

Objetivo Específico 2

1. Las JIMA aprovechan los recursos económicos que transfiere SEMADET en el cumplimiento cabal de objetivos y actividades establecidos en sus POA.
2. Los servicios de asistencia técnica y/o profesional que SEMADET entrega a las JIMA, a través de la Dirección General de Política Pública y Gobernanza Ambiental, apoyan el cumplimiento de las actividades comprometidas en los POA y en los convenios de asignación de recursos.
3. Las JIMA difunden la llegada de proyectos a la región con gran facilidad por su buena relación con los representantes municipales.
4. Las JIMA son un buen medio para difundir los beneficios de proyectos en la región a través de sus servicios de asistencia técnica y profesional.
5. Las JIMA proporcionan sus servicios profesionales incluso cuando no hay provisión de apoyos monetarios de SEMADET.

Objetivo Específico 3

1. El CAIEJ es la plataforma para que las JIMA expongan los retos y dificultades encontradas al cumplir las actividades derivadas de convenios y proyectos.

2. Compromiso de todas las JIMA para someterse a procesos de auditoría atendiendo las recomendaciones surgidas de dichos procesos.

4. Principales debilidades

Objetivo General

1. SEMADET cuenta con una sola persona para la ejecución del programa en sus oficinas centrales; no cuenta con apoyo administrativo ni técnico, a pesar de que tiene la responsabilidad de dar asesoría técnica y administrativa a los corresponsables de ejecutar el programa.
2. Se debilitó la MIR del programa de JIMA entre sus versiones de 2015 a la 2016, puesto que se perdió el indicador relativo a fortalecimiento y creación de nuevas JIMA el cual daba cuenta del principal resultado del programa.
3. No se ha aprovechado con suficiencia la capacidad de las Juntas para captar recursos privados.
4. Muchos de los objetivos y líneas de acción que son estratégicos para la planeación y alcance de los objetivos de las JIMA, se ven circunscritos a acciones menores que pueden desarrollarse en el POA debido a la disponibilidad de recursos financieros (que son los recursos seguros), cuando en realidad deberían trascender hacia la coordinación y articulación de la política pública ambiental que trascienda periodos gubernamentales municipales, estatales y federales.
5. Las JIMA dependen de los recursos de SEMADET para el pago de la nómina, por lo tanto la disposición de personal puede ser variable, e incluso su sostenibilidad.
6. Las Juntas desconocen las actividades -los POA- de otras dependencias que se apoyan en ellas para cumplir con sus actividades, sobrecargando de trabajo al personal.
7. No se ha constituido el fideicomiso en tres de las JIMA restringiendo su capacidad para captar recursos de proyectos internacionales o de otras instituciones nacionales.
8. La planeación se hace de corto plazo debido a la incertidumbre en la disponibilidad de recursos, incrementando cargas de trabajo y reduciendo la posibilidad de captar más proyectos externos.
9. En algunos casos, se ha presentado manejo poco claro de recursos, ya que éstos no se manejan a través de mecanismos como el fideicomiso, o bien son recursos no auditados y/o no se difunde la información financiera en la página web oficial.
10. La estructura organizacional del convenio no ha sido adaptada a las necesidades y características de la región de cada JIMA y a la extensión del territorio.

Objetivo Específico 1

1. No se ha adaptado el convenio de creación, de asignación de recursos y anexos técnicos de cada JIMA para que refleje las necesidades reales de cada región por lo que deberá ser modificado y elaborado con base en sus diagnósticos.
2. La figura de OPDI ante el IMSS le da al personal técnico las obligaciones de servidores públicos, pero no las prestaciones.
3. Equipos de cómputo que requieren ser actualizados frecuentemente para tener capacidad para manejar programas con gran cantidad de imágenes
4. Personal operativo con escolaridad diferente a la de los perfiles establecidos en los manuales y guías de creación disminuye la capacidad de respuesta ante retos como la elaboración de los diagnósticos propios de las JIMA.
5. Necesidad de adaptar la estructura organizacional establecida en el convenio de acuerdo a sus necesidades de personal por región y por extensión de territorio.
6. Incertidumbre laboral por falta de IMSS.
7. Desconocimiento de sus reglamentos internos y aplicación tardía.

8. Los reglamentos no están publicados abiertamente en las páginas web de las JIMA como lo señalan sus convenios de creación.
9. Mecanismos de contratación sin apego a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, puesto que adquieren opacidad cuando se hacen asignaciones directas en lugar de concursos.
10. Personal insuficiente en número cuando se tienen cargas extraordinarias de trabajo.
11. Baja aportación monetaria municipal y uso de los recursos de SEMADET solo para cubrir salarios.
12. Poca captación de recursos de la iniciativa privada que podrían apoyar acciones en los proyectos de las JIMA teniendo estas la capacidad de emitir recibos deducibles de impuestos.

Objetivo Específico 2

1. Si bien las JIMA son iniciativas donde los municipios son participantes claves, la falta de interés y baja participación de éstos, aunado a sus pocas aportaciones, ponen en riesgo su estructura y permanencia.
2. Conocimiento limitado de los representantes de los municipios ya que no hay continuidad en la asistencia de la misma persona.
3. La participación social, principalmente a través del Consejo Ciudadano, es de esporádica a inexistente.

Objetivo Específico 3

1. Mecanismos de transparencia muy débiles. Páginas web de transparencia con carencias de información y ligas inhabilitadas.
2. No se cuenta con una metodología y área encargada de la evaluación del personal y los procesos de las JIMA.
3. No se cuenta con mecanismos de evaluación de resultados y monitoreo de impactos en la totalidad de JIMA.
4. No se cuenta con mecanismos de planeación como la Matriz de Marco Lógico que genere una MIR específica del programa de JIMA alineada a la MIR del programa de Gobernanza para la sustentabilidad de SEMADET.
5. No conocer las fallas que se cometen en proyectos que tienen objetivos en común en todas las JIMA.

5. Principales oportunidades

Objetivo General

1. Mayor captación de recursos internacionales a favor del sector ambiental regional.
2. Apoyarse en FIPRODEFO, como en años anteriores, para dar mayor transparencia en el manejo y disposición de recursos estatales.
3. Certificarse como proveedor de servicios ambientales ante instancias internacionales.

Objetivo Específico 1

1. Los modelos de intermunicipalidad son conocidos en el ámbito internacional por lo que agencias de apoyo internacionales buscan organismos que trabajen bajo este esquema.
2. Ser organizaciones sin fines de lucro les confiere ventajas en la obtención de proyectos.
3. Ser órgano apartidista les permite captar oportunidades de apoyo en el congreso sin importar el partido en el poder.

Objetivo Específico 2

1. Posibilidad de negociar apoyos de instituciones diferentes de SEMADET que les permitan captar mayor cantidad de recursos financieros.

Objetivo Específico 3

1. Establecer mecanismos de seguimiento a través de plataformas externas tales como Dropbox o software que les permita reportar avances al final del día, la semana o el mes.
2. Compromiso del Gobierno del Estado de Jalisco para someter al programa a procesos de evaluación.

6. Principales amenazas

Objetivo General

1. La disminución de recursos públicos disponibles para las JIMA en los gobiernos federal, estatal y municipal.
2. Altos cobros del fiduciario por manejo de cuenta, lo que pondría en riesgo la continuidad del fideicomiso.
3. Perder oportunidades de adjudicarse proyectos por no contar con certificaciones de instituciones internacionales.

Objetivo Específico 1

1. Las contrataciones por asignación directa y la falta de integración del fideicomiso para el manejo de recursos públicos ponen en riesgo la transparencia en el manejo de los recursos de las JIMA.
2. Las agencias internacionales se ven desmotivadas a encargarles proyectos por falta de transparencia en sus páginas web.
3. A falta de una visión de autosuficiencia de las JIMA los recortes presupuestales parciales o definitivos ponen en riesgo la permanencia de las JIMA.

Objetivo Específico 2

1. Tener una mala reputación por parte de los diferentes actores en la región por iniciar proyectos y no concluirlos por insuficiencia presupuestal.

Objetivo Específico 3

1. Poca o nula consideración de resultados y recomendaciones de evaluaciones previas.
2. La permanencia de las JIMA se pone en riesgo al no contar con claridad de sus procesos ante la opinión pública.

7. Principales recomendaciones

Objetivo General

1. Fortalecer la Dirección de gobernanza que tiene a cargo el programa de JIMA en SEMADET para que cuente con apoyo administrativo, de profesión relacionada con proyectos ambientales y con el conocimiento para cubrir la responsabilidad de responder al requerimiento de dar asesoría técnica y administrativa a los corresponsables de ejecutar el programa de JIMA.
2. Se recomienda estructurar indicadores de la MIR de tal forma que se pueda establecer congruencia entre los servicios que presta el programa y sus indicadores correspondientes puesto que deben dar cuenta de acciones asociadas al presupuesto basado en resultados.
3. Gestionar mayores recursos de la iniciativa privada, aprovechando la capacidad de las JIMA de expedir recibos deducibles de impuestos, con el fin de derramar mayores beneficios ambientales.

4. Fomentar la presencia de las JIMA, en los ámbitos social y gubernamental, como espacios para la coordinación y articulación de políticas públicas a favor del medio ambiente y los recursos naturales que trasciendan periodos gubernamentales municipales, estatales y federales.
5. Convenir gastos de operación en los convenios de asignación de recursos que impliquen la implementación de actividades en campo, con el fin de disminuir la dependencia de los recursos de SEMADET en las contrataciones de personal y permitir su sostenibilidad operativa.
6. Consultar el POA de las instituciones cuyas actividades se alinean a las de las JIMA y considerarlas en la elaboración de sus POA con la intención de contar con el personal suficiente para evitar sobrecarga de trabajo.
7. Cumplir lo establecido en el Convenio de creación de las JIMA con relación a la creación del fideicomiso en las tres Juntas que no lo tienen, o justificar formalmente su inexistencia.
8. Apoyarse en metodologías y diagnósticos integrales de la región, cuenca y territorio para hacer planeación de largo plazo con el fin de aumentar las posibilidades de captar proyectos integrales en beneficio de los municipios integrantes de la JIMA.
9. Cumplir con la Ley de Transparencia en el manejo de recursos apoyándose en sus estados financieros auditados y en los estados de cuenta de la fiduciaria que apoya al manejo transparente de recursos.
10. Adaptar la estructura organizacional de cada junta conforme a sus ejes estratégicos y características de la región y de acuerdo a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.
11. Buscar opciones con fiduciarios que les den mayores ventajas por el manejo del fideicomiso.
12. Diversificar las fuentes de ingreso de recursos económicos de las JIMA, buscando proyectos de mediano y largo plazos con el fin de mejorar las condiciones ambientales de la cuenca y poder planear mejor su conservación, minimizando el riesgo de desaparición por recortes presupuestales.
13. Establecer en los convenios de asignación de recursos que, el desfase en tiempos de implementación de actividades por retraso en depósito de recursos, disminuye enormemente la probabilidad de éxito cuando éstas involucran acciones de conservación de los recursos naturales.

Objetivo Específico 1

14. Actualizar los convenios de creación, de asignación de recursos y anexos técnicos de cada JIMA con base en los ejes estratégicos por región y extensión del territorio, usando los diagnósticos regionales.
15. Evaluar la opción de constituirse como Asociación intermunicipal en lugar de OPDI, con el fin de obtener mayores beneficios para el trabajador y para los integrantes de la organización.
16. Establecer relaciones patronales legales ante el IMSS, para mejorar la cobertura a sus trabajadores.
17. Contratar personal que se apegue a los requerimientos del perfil recomendado en manuales y guías para el funcionamiento de la JIMA.
18. Actualizar el equipo de las JIMA que les permita dar cumplimiento a los compromisos contraídos en calidad, tiempo y forma.
19. Se recomienda concientizar al personal de la importancia de conocer los reglamentos y de manejarlos ágilmente y aplicar dinámicas para que el personal conozca los reglamentos y se responsabilice de su aplicación.
20. Las contrataciones de personal se deben apegar en todo momento a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos, puesto que un organismo como la JIMA debe

contratar por concurso, evitando sesgos o influencia de intereses personales dentro de los miembros del consejo, o aprovechando la baja participación de los municipios.

21. Hacer economías para que el uso de los recursos de SEMADET no sólo sirvan para cubrir salarios sino también para mantener el fideicomiso y buscar incentivos que motiven a los alcaldes a depositar sus aportaciones municipales con base en los beneficios ambientales que obtienen por ser parte de la JIMA, como el adecuado manejo de residuos o contar con gestoría en temas ambientales.

22. Establecer en cada proyecto independiente al POA que requiera de la atención específica de personal de las JIMA, una partida presupuestal que permita la contratación de personal por los tiempos que duren las actividades comprometidas.

23. Gestionar ante los municipios que sus aportaciones a las JIMA sean transferidas directamente desde la SEPAF, como lo marcan las cláusulas del convenio.

24. Motivar a los ayuntamientos para cumplir con su aportación anual (\$30,000 en cinco JIMA y 0.01 por ciento del presupuesto municipal en AIPROMADES Lago de Chapala).

25. Promover a las JIMA como opción para el manejo de proyectos de desarrollo ambiental territorial, con el fin de lograr su autosuficiencia e independencia presupuestaria.

Objetivo Específico 2

26. Establecer en los talleres de transición de administración municipal formas de comunicación efectiva para dejar claro a los alcaldes por qué representa un beneficio pertenecer a la JIMA y la importancia de que realicen sus aportaciones municipales.

27. Promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo, de manera de hacer más efectiva y eficiente su participación.

28. Establecer en los talleres de transición de administración municipal formas de comunicación efectiva, para dejar en claro a los alcaldes por qué representa un beneficio pertenecer a la JIMA y la importancia de que realicen sus aportaciones municipales.

29. Promover la participación de equipos municipales en las sesiones de consejo.

30. Cuidar y mantener la reputación de las JIMA como entidades gestoras capaces de realizar sus proyectos en tiempo y forma.

31. Creación del área jurídica en todas las JIMA, con el fin de revisar convenios, contratos y reglamentos signados.

Objetivo Específico 3

32. Establecer mecanismos de seguimiento para verificar el cumplimiento de actividades y el posterior monitoreo al finalizar el proyecto.

33. Desarrollar y aplicar una metodología para la evaluación del personal y de los procesos de las JIMA, así como establecer un área encargada de ponerla en marcha.

34. Evaluar los resultados de las actividades realizadas y monitorear impactos generados por las mismas, así como propiciar la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones.

35. Integrar un catálogo de información homogéneo de las JIMA que deberá ser difundido a la sociedad con fines de transparencia y rendición de cuentas y aplicarlo a todas las JIMA de manera inmediata.

36. Aplicar mecanismos de difusión y promoción de la JIMA, para que la sociedad conozca de su existencia y logros, así como de su importancia en el establecimiento de acciones de impacto ambiental.

37. Incentivar a la población a formar parte del consejo ciudadano.

38. Difundir los resultados de las auditorías y evaluaciones del Programa entre los responsables de su operación para permitirles la retroalimentación y evitar fallas futuras.

39. Aplicar técnicas organizacionales al Programa - como la Matriz de Marco Lógico - que permita evaluar la consistencia de su diseño, operación y cumplimiento de sus resultados, en el que se integre una MIR con los indicadores adecuados.

40. Sistematizar y categorizar las fallas operativas que se han presentado en todas las JIMA -incluyendo los resultados de evaluaciones y auditorías-, con el fin de aprovecharlos en su desarrollo organizacional e integrarlos en una agenda de mejora.

8. Principales conclusiones

El Programa de JIMA es un instrumento de la política pública de la SEMADET que ha tenido el acierto de recuperar y visualizar a la JIMA como una figura de gobernanza regional y regional, pionera a nivel nacional, surgida en el Estado, que atiende el problema de falta de articulación y coordinación de políticas a nivel territorial en torno a problemas que rebasan las fronteras municipales, como es el del medio ambiente y recursos naturales.

La JIMA es una estructura de gobernanza que ha sido institucionalizada en la política pública estatal actual, al contemplarla dentro de la acción de gobierno y proporcionarle recursos que viabilizan su operación y funcionamiento.

Las tareas que realiza la SEMADET para que el programa de Gobernanza ambiental donde se alberga el programa JIMA funcione se hacen con base en que es la dependencia estatal responsable de normar y formular la política ambiental, estableciendo los criterios y los programas para el desarrollo sustentable del Estado, fomentando la protección, conservación y restauración de los recursos naturales de la entidad y la prevención y disminución de la contaminación ambiental, de conformidad con la distribución de competencias que establecen las leyes federales y estatales aplicables en la materia. Para realizar este encargo se asume suficiencia técnica y presupuestal por parte de la dependencia; sin embargo, durante los trabajos de campo se observó que la Dirección encargada del programa solo cuenta con una persona para cumplir todas sus tareas, sin asistencia técnica o administrativa complementaria.

Se requiere ajustar el programa de gobernanza para la sustentabilidad, en su componente correspondiente al programa JIMA, a los criterios dispuestos en el instrumento Presupuesto Basado en Resultados. La MIR 2016 se debe modificar con base en los Manuales proporcionados por SEPAF con el fin de que la presupuestación se haga para mejorar la efectividad y transparencia del gasto público, al vincular el financiamiento a los OPDI a los resultados que producen.

Derivado de que no existe una MML o instrumento de planeación que fundamente el Programa “Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente” y que incorpore sus metas de mediano y largo plazos, difícilmente éstas podrán ser articuladas adecuadamente para dar completa atención a la problemática para lo cual fue creado. Igualmente, no se cuenta con una batería de Indicadores del programa que midan la efectividad y eficiencia de la intervención.

En lo referente a los convenios de asignación de recursos, no se cuenta con instrumentos o mecanismos para insertar estos proyectos en planificaciones de mediano y largo plazos. Tampoco se tienen procesos para dar seguimiento al desarrollo de las actividades comprometidas en ninguno de sus proyectos. El Programa Operativo Anual se elabora como base de la planeación de actividades, no habiendo continuidad de actividades en gran

parte de los casos; únicamente se les van agregando las actividades de los nuevos convenios externos en los que participa la Junta.

En la mayoría de los casos, las actividades comprometidas en los convenios externos se van cumpliendo con los recursos públicos de las JIMA –recursos SEMADET-, con lo que se sobrecarga de trabajo al personal, desestabilizando el cumplimiento de las metas definidas en el POA.

En el proceso de planeación y operación de las JIMA, destaca la baja participación de los representantes municipales quienes teóricamente deberían ser los principales interesados. Existen dos compromisos claves establecidos en los documentos fundatorios que no se observan en la mayoría de las JIMA y que condicionan su funcionamiento; éstos son la aportación municipal anual en tiempo y forma y la creación de un fideicomiso para el manejo transparente de recursos.

Se constató que la mayoría de los responsables operativos de las JIMA está consciente de que es urgente adecuar sus documentos fundatorios a las necesidades y características de cada región. Estos documentos establecen que las Juntas deben asumir la figura jurídica de OPDI, donde se señalan las atribuciones de las JIMA. Al firmar o ratificar el convenio de creación de las Juntas, cada municipio que se asocia se debería de dotar de una agencia ambiental intermunicipal que genera y ejecuta propuestas de solución con una visión integral del territorio de mediano y largo plazos y cuya permanencia ve más allá de las administraciones políticas trianuales. Sin embargo, en los municipios prevalece la falta de interés para cumplir con este compromiso.

Se encontró que no existen procesos de difusión de información sobre las JIMA; la ciudadanía en general desconoce la existencia de las Juntas Intermunicipales.

El seguimiento y la evaluación de los proyectos externos concluidos en los que participan las JIMA son mínimos. Mientras un proyecto está vigente se verifica hasta su conclusión; sin embargo, una vez finalizado ya no se realiza un seguimiento del mismo. Solo en JIRCO se designó recientemente un encargado de monitoreo, quien no tiene la capacidad de dar seguimiento a todos los proyectos en los que participa la Junta. Por lo anterior, no existen evidencias que sirvan de referencia para determinar la efectividad e impacto de estos proyectos acompañados por las JIMA.