

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 09/04/2018
		Página: 1 de 12

1. Datos generales	
1.1 Descripción de la evaluación	
Nombre de la evaluación:	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco
Fecha de inicio de la evaluación:	24 de octubre de 2017
Fecha de término (publicación del informe final):	09 de abril de 2018
Nombre de la persona responsable de dar seguimiento a la evaluación y nombre de la unidad administrativa a la que pertenece:	Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez Dirección General de Monitoreo y Seguimiento
Director y enlace técnico responsables:	Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga; Mtra. Adriana Valdez Calderón; Mtra. Laura del Sagrario Mosqueda Castro
Programa Anual de Evaluación:	2017
Tipo de evaluación:	De Procesos
Ejercicio anual evaluado:	2017
1.2 Datos de la instancia evaluadora:	
Nombre del evaluador externo principal y cargo:	Dr. José Alfonso Iracheta Carroll, Director de Políticas Públicas
Entidad evaluadora externa:	Centro Eure S.C.
Principales colaboradores:	Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta Lic. Claudia Vilorio Giraldo M. Jimena Iracheta Carroll
Correo electrónico del evaluador principal	jose.a.iracheta@gmail.com
Teléfono (con clave lada)	+52 (728) 282-2698
1.3 Identificación del programa	
Nombre y siglas del (los) programa (s) evaluado (s)	Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco FONDEREG
Dependencia o entidad responsable del programa:	Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
Poder público al que pertenece (n) el (los) programa (s):	Ejecutivo
Ámbito gubernamental al (los) que pertenece (n) el (los) programa (s)	Estatual
Nombre de la (s)	Dirección General de Inversión Pública

Este documento se apega a los requerimientos del Anexo 1 *Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones* del Consejo de Armonización Contable (CONAC)

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 09/04/2018
		Página: 2 de 12

Unidad (es) Administrativa (s) del (los) programa (s)	
Nombre del (los) titular (es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) nombre completo, correo electrónico y teléfono con clave lada):	Lic. Juan Manuel Alatorre Franco Director General de Inversión Pública juan.alatorre@jalisco.gob.mx +52 (33) 3819-2380, Ext. 43647  Lic. Raúl Ríos Domínguez Director de Gestión de Fondos raul.rios@jalisco.gob.mx +52 (33) 3819-2380, Ext. 42380
<b>1.4 Datos de contratación de la evaluación:</b>	
Tipo de contratación:	Licitación Pública Nacional Presencial
Unidad administrativa responsable de contratar la evaluación:	Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación
Número de contrato:	459/17
No. de rondas del concurso:	Una
Costo de la evaluación:	\$705,000 (El monto incluye la Evaluación de Procesos del Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco y del Programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco)
Fuente de financiamiento:	Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco
<b>1.5 Difusión de la evaluación</b>	
Seguimiento con Agendas de Mejora:	Sí
Difusión e internet de la evaluación:	<a href="http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/414">http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/414</a>
<b>2. Objetivos</b>	
<b>2.1 Objetivo general</b>	
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.	
<b>2.2 Objetivos específicos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los responsables del ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.</li> <li>Determinar si el proceso de divulgación de información del Fondo es adecuado para garantizar su apertura, transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>Determinar si el funcionamiento dentro de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.</li> <li>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.</li> </ul>	
<b>2.3 Metodología</b>	
Técnicas de investigación:	Técnicas cualitativas, mediante análisis documental de gabinete y trabajo de campo, en la forma de entrevistas a profundidad

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 09/04/2018
		Página: 3 de 12

Fuentes de información:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• Plan Estatal de Desarrollo, informes de gobierno y normatividad aplicable.</li> <li>• Planes regionales de desarrollo.</li> <li>• Reglas de operación del Fondo.</li> <li>• Documentos oficiales, institucionales e informes de avance físico y financiero, y actas de terminación de obra del Fondo.</li> <li>• Manual de organización y procedimientos de la SEPAF.</li> <li>• Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo.</li> <li>• Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo, y avances de monitoreo de los indicadores de Mide Jalisco.</li> <li>• Documentos de los proyectos en el portal de FONDEREG.</li> <li>• Estudios, diagnósticos e investigaciones relativas al Fondo.</li> <li>• Sistemas de información con los que interactúa el Fondo.</li> <li>• Bibliografía especializada en la temática.</li> </ul>
Alcance / Enfoque:	La evaluación cubrió los procesos del FONDEREG para todos los municipios y regiones del Estado de Jalisco, con excepción de los que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara, que pertenecen a la región Centro.
Instrumentos de recolección de información:	<p style="text-align: center;"><b>Evaluación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional de Jalisco (Fondereg)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>GUÍA DE ENTREVISTA PARA EL EVALUADOR</b></p> <p>Dependencia: _____ Fecha ____/____/2017</p> <p>Entrevistado(a): _____</p> <p>Cargo: _____ Proceso: _____</p> <p>Tipo:    Presencial            Telefónica                            Video conferencia            Escrita</p> <p style="text-align: center;"><b>I. CONOCIMIENTO DEL FONDO</b></p> <p>1. ¿A qué problema o necesidad prioritaria va dirigido este Fondo?</p> <p style="text-align: center;"><b>II. FLUJO OPERATIVO Y PROCESOS</b></p> <p>2. ¿Cuáles son los principales procesos del Fondo?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Describa en términos generales el flujo operativo del Fondo, identificando cada proceso y etapas relevantes.</li> </ul> <p>3. ¿Cuál es el proceso específico que dirige/coordina/forma parte? ¿En qué consiste?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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. <i>(Solicite copia digital de los documentos oficiales que dan soporte a la operación del proceso como reglamentos, manuales de operación, flujogramas, códigos de responsabilidades, o cualquier otro que aplique).</i></li> </ul> <p>4. ¿Cómo se encadena su proceso con los demás procesos operativos del Fondo?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Describa a detalle cada encadenamiento del proceso con otros procesos, incluyendo entradas y salidas de flujos de información y/o productos.</li> </ul> <p>5. ¿Son adecuadas las actividades de planeación y la forma en que se realizan, para el</p>

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?

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	<b>Fecha:</b> 09/04/2018
		<b>Página:</b> 5 de 12
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comente sobre los mecanismos de procesamiento, transmisión y actualización de la información de su proceso para alimentar el sistema de seguimiento y monitoreo.</li> </ul> <p>15. ¿Cómo se seleccionan y supervisan los proyectos y el ejercicio de los recursos del Fondo? <i>(Solicite copia digital de la documentación técnica e instrumentos de planeación que dan soporte a la toma de decisiones de proyectos del Fondo)</i></p> <p>16. ¿A quién se rinde cuentas y bajo qué mecanismos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	

### 3. Resumen

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

## Ficha técnica para la difusión de resultados

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 09/04/2018
		Página: 6 de 12

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:

### 1. 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

## Ficha técnica para la difusión de resultados

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 09/04/2018
		Página: 7 de 12

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.

### 2. 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

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha:09/04/2018
		Página: 8 de 12

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.

### 3. 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

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 09/04/2018
		Página: 9 de 12

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.

**4. 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

<b>4. Resultados</b>	
4.1 Principales hallazgos	
Hallazgos positivos:	Hallazgos negativos:
1. Hay mecanismos adecuados de comunicación entre la DG de Inversión Pública y los municipios. 2. La asesoría y soporte técnico ocurre de forma continua y es de utilidad para llevar a cabo la	1. No hay una visión regional para la planeación y gestión del Fondo. Predomina una visión local y de corto plazo. 2. El modelo de asignación de recursos favorece que los municipios con mayor Índice de Rezago Social ejecuten

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	<b>Fecha:</b> 09/04/2018
		<b>Página:</b> 10 de 12

gestión del Fondo. 3. Se realizan actividades tempranas de planeación que facilitan las tareas formales de planeación.	proyectos de menor calado. 3. Las reglas de operación desincentivan la ejecución de obras de carácter regional. 4. 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. 5. La participación ciudadana es limitada.
---	--

**4.2 Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)**

<p><b>PROCESO DE PLANEACIÓN</b></p> <p><b>Fortalezas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hay mecanismos adecuados de comunicación entre la Dirección General de Inversión Pública y los municipios.</li> <li>Se realizan actividades tempranas de planeación que facilitan las tareas formales de planeación.</li> </ol> <p><b>Debilidades</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>No hay una visión regional para la planeación del Fondo, y la aplicación de las ROP es laxa en evaluar proyectos de impacto regional.</li> <li>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.</li> <li>No hay un proceso claro ni inclusivo para definir las ROP.</li> </ol> <p><b>Oportunidades</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hay marcos normativos, instrumentos de planeación y órganos deliberativos de planeación local y regional que servirían para orientar la planeación.</li> </ol> <p><b>Amenazas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>No hay un procedimiento homogéneo en los municipios para la planeación municipal y regional, a pesar de existir una Ley de Planeación.</li> <li>Los municipios no cuentan con recursos humanos, financieros ni tecnológicos para realizar su planeación adecuadamente.</li> <li>La visión regional es compleja, poco entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios.</li> </ol> <p><b>PROCESO DE DIVULGACIÓN</b></p> <p><b>Fortalezas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Se asegura la participación de todos los presidentes municipales o representantes acreditados en todas las regiones del Estado.</li> <li>La comunicación entre las instancias estatales relacionadas con el Fondo y los municipios es fluida.</li> <li>Las ROP y las actas de priorización son de acceso público.</li> </ol> <p><b>Debilidades</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>En el subproceso de priorización de obra, las propuestas de proyecto no siempre están completamente desarrolladas.</li> <li>La comunicación entre instancias estatales involucradas en el Fondo no es adecuada.</li> <li>La priorización de proyectos de obra no considera la participación ciudadana.</li> </ol> <p><b>Oportunidades</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El marco normativo considera la existencia de subcomités de planeación regional que favorecería la definición de la cartera de proyectos y su priorización.</li> </ol> <p><b>Amenazas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El Presupuesto de Egresos de Jalisco establece una fecha límite del 31 de marzo para la publicación de las</li> </ol>
---

Este documento se apega a los requerimientos del Anexo 1 *Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones* del Consejo de Armonización Contable (CONAC)

## Ficha técnica para la difusión de resultados

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	Fecha:09/04/2018
		Página: 11 de 12

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.

### PROCESO DE EJECUCIÓN

#### Fortalezas

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.

#### Debilidades

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.

#### Oportunidades

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

#### Amenazas

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.

### PROCESO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

#### Fortalezas

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

#### 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.
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.

#### Oportunidades

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

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

### 4.3 Resumen de las principales conclusiones y 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.
2. Reestructurar los calendarios internos para la publicación de las ROP de forma más temprana.
3. Desarrollar las propuestas de proyectos a través de los Subcomités de Planeación Regional.
4. Fortalecer los talleres de capacitación y formulación de proyectos.
5. Utilizar un sistema único de control y seguimiento de proyectos o, en su defecto, sistemas interconectados

**Ficha técnica para la difusión de resultados**

	Evaluación del programa Fondo Complementario para el Desarrollo Regional del Estado de Jalisco (FONDEREG) Evaluación Externa de Procesos	<b>Fecha:</b> 09/04/2018 <b>Página:</b> 12 de 12
--	---	--

que hablen entre sí.

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

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.

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%; Físico: 30%-30%-40%

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