




Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018
		Página: 1 de 11

1. Datos generales	
1.1 Descripción de la evaluación	
Nombre de la evaluación:	Evaluación de Procesos del Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco
Fecha de inicio de la evaluación:	24 de octubre de 2017
Fecha de término (publicación del informe final):	30 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. Ballezá Ramírez Dirección General de Monitoreo y Evaluación
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 Dra. Dasha Durán Fernández 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 Metropolitano del Estado de Jalisco
Dependencia o entidad responsable del programa:	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
Poder público al que pertenece (n) el (los) programa(s):	Ejecutivo
Ámbito gubernamental (los) que pertenece(n) el (los) programa(s)	Estatal
Nombre de la (s) Unidad (es) Administrativa (s) del (los) programa (s)	Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales de la Dirección General Sectorial
Nombre del (los) titular (es) de la(s) unidad(es) administrativa(s) a cargo de (los) programa(s) nombre completo,	Ing. Jacinto de la O Campos Director General Sectorial jacinto.delao@jalisco.gob.mx +52 (33) 3819-2327 Ext.47642

Ficha técnica para la difusión de resultados		
	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018
		Página: 2 de 11
correo electrónico y teléfono con clavelada):	Mtro. Carlos Miguel Soto Vega Director de Gestión Metropolitana y Programas Especiales carlos.vega@jalisco.gob.mx +52 (33) 3819-2314 Ext. 42314	
1.4 Datos de contratación de la evaluación:		
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	
1.5 Difusión de la evaluación		
Seguimiento con Agendas de Mejora:	Sí	
Difusión e internet de la evaluación:	http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/413	
2. Objetivos		
2.1 Objetivo general		
Determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del Fondo Metropolitano.		
2.2 Objetivos específicos		
<ul style="list-style-type: none"> Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos. Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública. 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 en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo. 		
2.3 Metodología		
Técnicas de investigación:	Técnicas cualitativas, mediante análisis documental de gabinete y trabajo de campo, en la forma de entrevistas a profundidad	
Fuentes de información:	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios. Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco. Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Reglamento Interno de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública. Actas y acuerdos del Consejo, Comité Técnico y Subcomité Técnico. 	

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)

	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018
		Página: 3 de 11

	<ul style="list-style-type: none"> Reportes de avance físico y financiero.
Alcance / Enfoque:	La evaluación cubrió los procesos del Fondo Metropolitano de las Áreas Metropolitanas de Guadalajara y Ocotlán. La de Puerto Vallarta fue excluida ya que es un AM interestatal.
Instrumentos de recolección de información:	<p style="text-align: center;">Evaluación del Fondo Metropolitano de Jalisco</p> <p style="text-align: center;">GUÍA DE ENTREVISTA PARA EL EVALUADOR</p> Dependencia: _____ Fecha ____/____/2017 Entrevistado(a): _____ Cargo: _____ Proceso: _____ Tipo: Presencial Telefónica Video conferencia Escrita
	<p style="text-align: center;">I. CONOCIMIENTO DEL FONDO</p> 1. ¿A qué problema o necesidad prioritaria va dirigido este Fondo?
	<p style="text-align: center;">II. FLUJO OPERATIVO Y PROCESOS</p> 2. ¿Cuáles son los principales procesos del Fondo?
	<ul style="list-style-type: none"> Describe 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?
	<ul style="list-style-type: none"> Describe 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 ala operación del proceso como reglamentos, manuales de operación, flujogramas, códigos de responsabilidades, o cualquier otro que aplique).</i>
	4. ¿Cómo se encadena su proceso con los demás procesos operativos del Fondo?
	<ul style="list-style-type: none"> Describe 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?
	<ul style="list-style-type: none"> 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?
	<p style="text-align: center;">III. ÁREAS DE OPORTUNIDAD</p> 7. ¿Los insumos y recursos con que cuenta contribuyen al buen desempeño de su proceso?
	<ul style="list-style-type: none"> 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 cuál tienen incidencia.

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

- Identifique cuáles son esos otros procesos y cuales 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.

3. Resumen

El Fondo Metropolitano es un programa del Gobierno Federal que se instauró en 2006 con el objetivo de proveer de recursos a las zonas metropolitanas de México para atender problemas que son de carácter netamente metropolitano, y para los cuales no existían mecanismos de financiamiento focalizados. El Fondo es gestionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en particular por la Unidad de Política y Control

	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018 Página: 5 de 11
--	---	---

Presupuestario (UPCP), quien es responsable de garantizar el cumplimiento de las provisiones establecidas en los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, incluyendo particularmente la validación de los expedientes técnicos de cada zona metropolitana para la liberación de los recursos financieros.

Según se establece en las Reglas de Operación 2017, los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución, los cuales deberán ser viables, sustentables y orientados a promover:

- a) La adecuada planeación del desarrollo regional y urbano; el transporte público y la movilidad no motorizada; así como del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica;
- b) La sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; así como coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, o
- c) La consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

El presente es un ejercicio de evaluación de procesos del Fondo Metropolitano de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Ocotlán, en Jalisco. Su **objetivo general** es determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos de este programa federal. Por su parte, los **objetivos específicos de la evaluación** son:

- Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio del Fondo contribuyen a la optimización de sus procesos.
- Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.
- 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 en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.


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 Fondo Metropolitano.

Los procesos que se consideran en la operación del Fondo Metropolitano son: 1) Planeación, 2) Gestión, 3) Ejecución y 4) Seguimiento y monitoreo. A continuación, se describen los principales hallazgos para cada proceso:

1. Proceso de planeación

Para el proceso de planeación del Fondo Metropolitano, el objetivo de la evaluación fue el de *Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio del Fondo, contribuyen a la optimización del proceso de gestión para acceder al Fondo y sus otros procesos*. La evaluación del proceso de planeación se realizó tomando en cuenta la suficiencia y pertinencia de los recursos y los insumos con que cuentan los actores que conducen dicho proceso, la medida en la que los actores de la planeación y las actividades que realizan contribuyen a optimizar los demás procesos del Fondo y el impacto que tiene la planeación en la manera en que transcurre el resto de los procesos de dicho Fondo.

Como proceso inicial del Fondo Metropolitano, la planeación es estratégicamente relevante, ya que los tiempos y la forma en que se desarrollan los demás procesos, así como la consecución de los objetivos del Fondo, son altamente dependientes de los resultados del proceso de planeación. En el nivel federal, el principal recurso que interviene en este proceso es de naturaleza financiera -el presupuesto que es otorgado a los fondos metropolitanos de Guadalajara y de Ocotlán para la consecución de sus objetivos- y que ha venido disminuyendo de manera importante durante los últimos años. Ello ha supuesto tener que replantear buena

	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018
		Página: 6 de 11

parte del trabajo de planeación que ya había sido realizado para ajustarlo a los ajustes presupuestales. En el nivel estatal, el estudio encontró que existen áreas de oportunidad relevantes en términos de los recursos humanos y financieros con los que se cuenta, que se relacionan, sobre todo, con la manera en la que se concibe este proceso y la forma en que ocurre en la práctica. Si bien existen instancias estatales responsables de cada aspecto que interesa al desarrollo metropolitano, su participación como responsables de la política pública en sus áreas de competencia al momento de la planeación metropolitana, es marginal. Muchos de los proyectos que se proponen a través del Fondo Metropolitano responden a necesidades de los municipios e incluso a proyectos planteados en sus planes de desarrollo urbano, sin embargo, por su naturaleza, dichas necesidades y planeación son de corte netamente local, por lo que el carácter metropolitano se ve diluido.


Por otro lado, se encontró que la planeación transcurre con poca participación de actores que estarían en condiciones de hacer aportes relevantes a este proceso. Es el caso de algunas instancias de coordinación metropolitana, tales como la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano, que existen para la Zona Metropolitana de Guadalajara; o de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones profesionales, académicas y empresariales, entre otras, cuyas actividades y experiencia se relacionan con el desarrollo metropolitano. Ante este panorama, la planeación del Fondo aparece como un proceso desarticulado, en el que no se aprovechan de forma adecuada algunos de los recursos disponibles, se duplican esfuerzos y se constriñe la visión integral y de largo plazo (que es mayor a la duración de las administraciones estatales y municipales) del desarrollo metropolitano.

Por lo anterior, se recomienda dotar a los Consejos para el Desarrollo Metropolitano de mecanismos que garanticen la participación de otras instancias existentes, tanto estatales, como municipales o no gubernamentales, cuya competencia es en el ámbito del desarrollo metropolitano, lo cual es consistente con las previsiones de los Lineamientos de Operación del Fondo. Así mismo, se recomienda replantear la forma en que opera el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y, particularmente, el Sub-comité Técnico de Evaluación de Proyectos, de modo que dicho sub-comité se consolide como el órgano técnico que apoya la toma de decisiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. Además, contar con un Consejo amplio e incluyente, se estaría favoreciendo fuertemente la rendición de cuentas.

2. Proceso de gestión

El proceso de gestión del fondo está conformado por los trabajos de formulación, revisión y captura de las fichas técnicas de cada proyecto en el sistema SEFIR23, para ser evaluadas posteriormente por la UPCP y, en su caso, emitir observaciones para eventualmente aprobar los proyectos y radicar los recursos. Para este proceso, el objetivo de la evaluación es el de *Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública*. Para éste, igual que para el proceso anterior, se evaluó la suficiencia y la pertinencia de los recursos y los insumos con que cuentan los actores que lo llevan a cabo, la medida en la que estos actores y sus actividades contribuyen a optimizar el resto de los procesos del Fondo y su impacto en los mismos.

Como parte de los hallazgos se observó que, en general, los insumos y los recursos disponibles para llevar a cabo la gestión de los recursos del Fondo son suficientes, aunque también se observó que, en algunos casos, la formulación de fichas técnicas o la atención a las observaciones emitidas por la UPCP depende de información que generan actores externos al gobierno estatal, como en el caso de los contratistas. En estos casos, los insumos y recursos disponibles pueden ser insuficientes (en tanto que dependen de actores externos), pero no son circunstancias que se observen comúnmente. Como se mencionó, los recursos disponibles para el desarrollo de los proyectos y para la elaboración de las fichas técnicas, son suficientes para lograr una buena gestión de los recursos del Fondo. Sin embargo, el panorama cambia cuando comienza la evaluación de las fichas técnicas por parte de la UPCP. Según se observó, este proceso puede ser muy desgastante para los funcionarios responsables de la atención de las observaciones, ya que puede implicar un número grande de ciclos de retroalimentación y de observaciones que se deben solventar que, en algunos casos, pueden requerir la obtención de información que no había sido considerada en un inicio. Por lo tanto, la carga de trabajo que supone la elaboración y ajuste de las fichas técnicas de los proyectos, puede ser muy alta, lo que se complica aún más derivado de la presión de tiempo que suelen tener para lograr la aprobación de los recursos con tiempo suficiente para llevar a cabo los procesos de licitación y contratación de las obras públicas. A pesar de lo

	<p>Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos</p>	<p>Fecha: 30/04/2018 Página: 7 de 11</p>
--	---	--

anterior, la SIOP cuenta con capacidad técnica suficiente, ya que sus recursos humanos son de alta calificación y experiencia.

Por otro lado, al contrastar las opiniones de funcionarios de diversas áreas, tanto de la SIOP como de la Subsecretaría de Finanzas, se observó que, una parte de los problemas que enfrentan para formular las fichas técnicas y que, posteriormente se pueden traducir en observaciones por parte de la UPCP, están relacionados con el “lenguaje” técnico que tienen los dos grupos de trabajo (por un lado, la SIOP y, por el otro, la UPCP). Una de las causas que, muy probablemente están detrás de las diferencias en ese “lenguaje”, tienen que ver principalmente con los perfiles profesionales (que vale decir que se aprecian adecuados en función de la naturaleza del trabajo que realizan en cada dependencia). Aunado a lo anterior, las reglas que tiene la UPCP para realizar la evaluación de los proyectos impide un contacto directo entre los evaluadores y las entidades gestoras del Fondo y, en ese sentido, solamente el enlace oficial es quien está autorizado para realizar esas interacciones. Si bien se observa que estas reglas favorecen la objetividad de las evaluaciones, también se observa que obstaculizan la comunicación y no permiten la transmisión de información que serviría para clarificar las observaciones y, por lo tanto, hacer más precisa su atención.


Para atender las áreas de oportunidad detectadas, en primer lugar, se recomienda iniciar los trabajos de formulación de las fichas técnicas, aunque sea en su versión preliminar (considerando que pueden variar en función del presupuesto aprobado), en momentos anteriores a los que se realizan actualmente. Esto permitiría contar con más tiempo para su formulación y para que pudieran ser retroalimentadas por áreas diferentes a las que participan desde la SIOP. En particular, se estima que un proceso de retroalimentación en conjunto con el equipo de enlace con la UPCP, en la Subsecretaría de Finanzas, tendría un potencial alto para fortalecer el contenido y la naturaleza de las fichas técnicas, tomando en cuenta las mencionadas diferencias en los “lenguajes” técnicos. En segundo lugar, se recomienda establecer mecanismos formales, tanto al interior del gobierno estatal, como con los contratistas que participan en la formulación de los proyectos ejecutivos, para lograr un canal eficiente de generación de información rápida y oportuna que permita solventar las observaciones emitidas por la UPCP. Adicionalmente, la implementación de estas recomendaciones permitiría reducir el efecto que tiene la limitada comunicación entre los evaluadores de la UPCP y los gestores del Fondo de SIOP y, potencialmente reduciría el número de ciclos de retroalimentación, favoreciendo el flujo del proceso.

El proceso de gestión del Fondo Metropolitano es el más relevante de cuantos se llevan a cabo para cumplir con los objetivos del mismo pues de su concreción dependen, directamente, la liberación de los recursos y la ejecución de los proyectos. De la combinación de estos dos factores, resultan afectaciones importantes en otros procesos y del Fondo. En el corto plazo, se afectan los subprocesos de licitación y contratación, ya que reduce el margen de tiempo con que se cuenta para realizarlos (según fue informado en las entrevistas, el tiempo promedio que tarda un proyecto para ser licitado y contratado es de 24 días naturales). Vale recordar que, según lo establecido en la Ley de Responsabilidad Financiera vigente, de no ejercer o comprometer (formalizar la contratación y el calendario de obras) los recursos financieros dentro del ejercicio fiscal correspondiente (antes del 31 de diciembre), deberán ser devueltos a la tesorería de la Federación. En el mediano plazo, puede ocurrir una reducción de los recursos que le son destinados a las zonas metropolitanas por concepto del Fondo, en los casos en donde no se satisfagan las previsiones de dicha Ley.

3. Proceso de ejecución

El proceso de ejecución del fondo está conformado por los subprocesos de licitación, validación financiera, contratación y ejecución de las obras públicas. Para este proceso, el objetivo de la evaluación es el de *Determinar si el funcionamiento dentro de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.*

La Secretaría de Infraestructura y Obra Pública es quien tiene a su cargo el proceso de ejecución del Fondo, con participación de la Subsecretaría de Finanzas, y la evidencia permite sustentar que dispone de los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para ello, ordenados bajo tres direcciones generales: la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, que conduce el subproceso de licitación; la Dirección General Jurídica, que interviene en la contratación y en la ejecución de los procesos jurídicos que puedan surgir a partir de situaciones imprevistas durante la ejecución de la obra pública; y la Dirección General de Obras Públicas, que interviene en la ejecución, en calidad de supervisor y de responsable técnico de los

	<p>Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos</p>	<p>Fecha: 30/04/2018 Página: 8 de 11</p>
--	---	--

cambios y nuevos requerimientos que vayan surgiendo durante la ejecución de las obras. Por su parte, la Subsecretaría de Finanzas es responsable de realizar el subproceso de validación financiera, que consiste en verificar que los recursos que se utilizarán para la obra están disponibles para ese fin.

Durante la evaluación se observó que las posibles limitaciones o deficiencias que ocurren durante el proceso de ejecución están íntimamente ligadas a los resultados del proceso de gestión del Fondo, más que de los subprocesos que conforman el proceso de ejecución de las obras. En ese sentido, se observó que, aunque es común que existan situaciones imprevistas que pueden afectar el calendario de ejecución de las obras, por lo general cuentan con mecanismos para subsanar dichos imprevistos. Adicionalmente, el proceso de ejecución y sus subprocesos están fuertemente regulados en diversos instrumentos normativos, de modo que hay certeza respecto a lo que se puede hacer en cada etapa.

La relevancia estratégica del proceso de Ejecución es principalmente respecto al ejercicio fiscal posterior, en tanto que la disponibilidad de recursos depende del cumplimiento en tiempo y forma de los requisitos establecidos por los LOP del Fondo Metropolitano, entre los cuales está cumplir con el calendario y finalizar las obras en un período máximo de 12 meses.

4. Proceso de seguimiento y monitoreo

El proceso de seguimiento y monitoreo del fondo transcurre de forma transversal a todos los demás procesos. Para este proceso, el objetivo de la evaluación es el de *Determinar si el seguimiento y monitoreo en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.*

Para la consecución de este objetivo se evaluó en qué medida los instrumentos de seguimiento del Fondo, resultaban adecuados, incluyéndose en el análisis la Matriz de Indicadores de Resultados y el sistema MIDE Jalisco, que es un sistema de indicadores de resultados vinculado al Programa Estatal de Desarrollo. Además, se evaluó si los sistemas de información que utiliza el Fondo son adecuados para verificar la ejecución de sus obras y acciones.


Respecto a la MIR, se observó que su formulación no favorece su capacidad para orientar, organizar y dar seguimiento de forma efectiva a la operación del Fondo. Se observaron algunas limitaciones metodológicas que requieren ser subsanadas para que se pueda constituir en un instrumento efectivo. En particular, se observaron algunas inconsistencias entre el Propósito de la MIR y los indicadores que utiliza y, de modo similar, se observaron algunas inconsistencias en la formulación metodológica de la matriz. Con respecto al sistema MIDE Jalisco, la principal limitante es que no permite identificar la contribución específica de los diversos programas públicos y, en este caso, del Fondo Metropolitano respecto a la consecución de los objetivos globales planteados en el Plan Estatal de Desarrollo. Esto se debe a que, al ser indicadores globales, diferentes programas pueden contribuir a un mismo objetivo y, por lo tanto, no es posible distinguir las diferencias en sus contribuciones.

El estudio permitió identificar que existen múltiples sistemas a los que se sube información de las obras del Fondo y, en general, de las obras de inversión pública del estado de Jalisco, y que éstos funcionan de modo inconexo. Si bien cada sistema tiene funciones y clientes diferentes, estas condiciones no deberían limitar la posibilidad de contar con sistemas unificados que hablen entre sí, y que permitan dar un mejor seguimiento a los proyectos de inversión. Además, la multiplicidad de sistemas ocurre en detrimento de la capacidad que tienen, tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos, para contar con información adecuada en tanto que existen múltiples fuentes que, no necesariamente son consistentes entre ellas. Si bien es cierto que no todos los subprocesos por los que pasa un proyecto hasta el final de su ejecución, necesitan ser objeto de escrutinio público, ello no debería ser impedimento para que exista un sistema unificado de información. De igual modo, la multiplicidad de sistemas implica la necesidad de disponer de recursos humanos, técnicos y financieros para su gestión, mantenimiento y alimentación.

En este sentido, se recomienda unificar los sistemas o establecer mecanismos de intercomunicación, de modo que se cuente, en la práctica, con un sistema único de registro y monitoreo de la información de las obras de inversión pública, tanto para el Fondo Metropolitano como para cualquier otro programa.

Por último, se observó que, en términos estrictos, el seguimiento y monitoreo de la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo, tiene como eje la publicación de los reportes

Ficha técnica para la difusión de resultados

	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018
		Página: 9 de 11

trimestrales y final de avance físico y financiero de las obras públicas. Sin embargo, no siempre se encuentran los reportes actualizados en los portales web del Fondo Metropolitano o de transparencia y, más aun, considerando que los mecanismos de monitoreo y seguimiento están diseñados como mecanismos de control de avance físico y financiero de las obras, cumplen con su función, en tanto que satisfacen los requisitos administrativos del Fondo. Sin embargo, no cumplen con la función de hacer más transparente la gestión del Fondo, ni con la función de ser un mecanismo de rendición de cuentas orientado hacia la ciudadanía. Por lo tanto, se observa que el proceso de monitoreo y seguimiento tiene una relevancia limitada para el flujo correcto de los demás procesos.

4. Resultados

4.1 Principales hallazgos

Hallazgos positivos:	Hallazgos negativos:
1. Existe solvencia técnica y amplia experiencia en todas las áreas involucradas con la operación del Fondo. 2. Los mecanismos operativos para formular y ajustar las fichas técnicas de los proyectos funcionan de forma adecuada. 3. Hay buenos canales de comunicación entre las áreas responsables de la operación del Fondo	1. No se aprovechan los recursos humanos e institucionales existentes en las zonas metropolitanas para la planeación. 2. La participación de la ciudadanía es tangencial. Las diferencias en el lenguaje técnico entre los órganos del gobierno estatal y los evaluadores, pueden obstaculizar el buen flujo de los procesos. 3. Existe una multiplicidad de sistemas desvinculados, lo que dificulta el control, monitoreo y seguimiento de los proyectos. 4. Los mecanismos de seguimiento y monitoreo están orientado al reporte de avances o de acciones realizadas, pero no necesariamente hacen transparente el uso de recursos, ni consideran la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

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

<p>PROCESO DE PLANEACIÓN</p> <p>Fortalezas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La operación interna y la comunicación entre las dependencias responsables de la SIOP funciona adecuadamente. 2. Hay solvencia técnica para desarrollar proyectos y sus fichas técnicas. 3. Los instrumentos de planeación estatal y local contemplan la planeación y desarrollo metropolitano. <p>Debilidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se aprovechan los recursos humanos e institucionales existentes en las zonas metropolitanas para la planeación. 2. La estructura del proceso de planeación es muy dependiente de los “estilos de gestión”. 3. La participación de la ciudadanía es únicamente tangencial (consultas durante la formulación de planes y programas estatales y municipales), pero no es efectiva para opinar y aportar a la toma de decisiones al interior del Consejo <p>Oportunidades</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Ley de Disciplina Financiera favorece replantear todos los procesos para hacerlos más eficientes. 2. Existe un aparato con mucha capacidad técnica fuera del gobierno estatal que fortalecería mucho la planeación del Fondo. 3. El desarrollo metropolitano ha crecido en relevancia en el debate público científico, técnico, académico y político. <p>Amenazas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de certeza respecto al presupuesto disponible para cada zona metropolitana, evitando planeación efectiva y de largo plazo. 2. Los LOP no favorecen la participación efectiva de entes fuera del gobierno estatal.



3. La visión metropolitana es compleja, poco entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios.

PROCESO DE GESTIÓN

Fortalezas

1. Los entes gestores del Fondo tienen solvencia técnica para solventar la mayoría de las observaciones de fichas técnicas.
2. El enlace entre el gobierno estatal y el gobierno federal es eficiente y opera adecuadamente.
3. Hay claridad respecto a los LOP y requisitos para las fichas técnicas, así como para las funciones que desempeña cada área para gestionar los proyectos.

Debilidades

1. No hay canales de comunicación directa entre los responsables de la gestión y el evaluador.
2. Quien solventa las observaciones a las fichas técnicas puede requerir información que se genera fuera de su ámbito de acción (por ejemplo, por contratistas).
3. El “lenguaje técnico” que utiliza la UPCP no es necesariamente el mismo que utiliza la SIOP, derivado de perfiles profesionales diferentes.

Oportunidades

1. Los LOP y el contenido de las fichas técnicas del Fondo Metropolitano es relativamente estable, por lo que se podría vincular el proceso de planeación con la elaboración de proyectos y fichas técnicas que las satisfagan.

Amenazas

1. No son claros los criterios de evaluación de proyectos por parte de la UPCP.
2. Algunas observaciones a las fichas técnicas requieren insumos provenientes de entes ajenos al gobierno estatal.
3. No existen mecanismos formales para objetar, discutir y/o debatir las observaciones a proyectos

PROCESO DE EJECUCIÓN

Fortalezas

1. Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con la capacidad técnica, humana y financiera para realizar las obras públicas en tiempo y forma.
2. La interacción entre las áreas responsables de las etapas de licitación, asignación y contratación de obras ocurre de forma eficiente.
3. Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con amplia experiencia para programar y ejecutar las obras en tiempo y forma, así como para ajustar los proyectos en caso de situaciones imprevistas.

Debilidades

1. Los mecanismos para garantizar que los contratistas cuenten con las capacidades necesarias para ejecutar obras públicas, aun cuando cumplen con la normatividad, tienen limitaciones que, en algunos casos, se pueden traducir en insuficiencia técnica.

Oportunidades

1. El marco normativo es muy claro y preciso respecto a la obra pública.

Amenazas


1. Los tiempos para licitar, contratar e iniciar la ejecución de los proyectos puede ser insuficiente si los proyectos no se validan en tiempo y forma por parte de la UPCP.
2. Algunos conceptos para los proyectos requieren validación de entes ajenos al gobierno estatal, y esas validaciones pueden ocurrir fuera de los tiempos programados para la ejecución de proyectos.

PROCESO DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

Fortalezas

1. Existe normatividad y mecanismos claros para hacer pública la información relacionada con la ejecución de los proyectos (licitar, contratar y ejecutar).
2. Los LOP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Debilidades

	Evaluación del programa Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco Evaluación Externa de Procesos	Fecha: 30/04/2018
		Página: 11 de 11

1. La información y los reportes que, según los LOP deben ser públicos, en muchos casos no están actualizados, no son públicos o no existen.
2. Existe una multiplicidad de sistemas desvinculados, lo que dificulta el control, monitoreo y seguimiento de los proyectos.
3. Los mecanismos de seguimiento y monitoreo están orientado al reporte de avances o de acciones realizadas, pero no necesariamente hacen transparente el uso de recursos, ni consideran la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Oportunidades

1. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano apoyado por el Comité y Subcomité técnicos podría incorporar a los actores involucrados en el desarrollo metropolitano que favorecerían el monitoreo, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del Fondo.
2. La normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública federal y la de Jalisco establecen mecanismos claros para transparentar la información.

Amenazas

1. La normatividad federal sobre fiscalización y rendición de cuentas es ambigua en la definición de qué es la rendición de cuentas y no provee parámetros claros para orientar dichas políticas.

4.3 Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones

1. Dotar al Consejo de mecanismos que garanticen la participación de otras instancias existentes del sector público, académico, ciudadano y de la iniciativa privada, que son competentes en el ámbito del desarrollo metropolitano, y que permitan el aprovechamiento de recursos de diversa índole que están disponibles.
2. Replantear la operación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y, particularmente, del Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, para que se consolide como un órgano técnico en donde se discuten y evalúan proyectos abordando la complejidad metropolitana y aprovechando el conocimiento y experiencia con que se cuenta dentro y fuera del gobierno estatal.
3. Instaurar espacios de debate y de formación de los servidores públicos que se involucran en políticas y programas del ámbito metropolitano.
4. Reformular el calendario interno de operación del Fondo, adelantando el proceso de planeación y de preparación y revisión de las fichas técnicas, para utilizar el tiempo disponible antes del inicio de la captura en el SEFIR23 y favorecer la consecución de los procesos subsecuentes.
5. Utilizar un sistema único de control y seguimiento de proyectos o, en su defecto, sistemas interconectados que interactúen entre sí.
6. Revisar metodológicamente, y facilitar el acceso a la MIR del Fondo.
7. Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, con un enfoque de inclusión y participación efectiva.