

“Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en Jalisco, ejercicio fiscal 2018-2019”

Informe final

Nombre de la evaluación:	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en Jalisco, ejercicio 2018-2019
Tipo de evaluación:	Específica de desempeño
Año del ejercicio evaluado:	2018-2019
Programa anual de evaluación:	2019
Fecha de publicación:	20 de febrero de 2019
Entidad evaluadora:	Linter Consultores de México S.C.
Investigador principal:	Dr. Carlos Moreno Jaimes
Equipo de investigación:	Dr. Alfonso Hernández Valdez Mtra. Alejandra Hernández García Mtra. Karina Hermosillo Ramírez Lic. María del Mar Morales Burkle

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

Mtro. Enrique Alfaro Ramírez
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera
Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

Dra. Mónica Ballescá Ramírez
Directora General de Planeación y Evaluación Participativa

Comité Técnico del Fideicomiso 10824, Fondo EVALÚA Jalisco

Mtra. Margarita Sierra Díaz de Rivera
Presidenta del Comité Técnico y Secretaria de Planeación y Participación Ciudadana

Lic. Gloria Judith Ley Angulo
Directora General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público,
Secretaría de la Hacienda Pública

Mtra. Mónica Itzel Castillo Orozco
Jefa de Procedimientos Judiciales, Secretaría de Administración

Lic. Aranzazú Méndez González
Coordinadora General, Coordinación General de Transparencia

Mtra. Anna Bárbara Casillas García
Coordinadora General, Coordinación General Estratégica de Desarrollo Social

L.A.F. José Luis Ayala Ávalos
Director General de Control y Evaluación a Organismos Paraestatales, Contraloría del Estado

Dra. Mónica Ballescá Ramírez
Secretaria Técnica del Comité y Directora General de Planeación y Evaluación Participativa, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana

Contacto:
Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana
Gobierno del Estado de Jalisco
52 (33) 3819 23 85 extensión 42385

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
I. Introducción	2
II. Características del Fondo	4
III. Estructura de la coordinación	10
IV. Contribución y destino de las aportaciones	21
V. Gestión y operación de las aportaciones	36
VI. Conclusiones y análisis FODA	48
VII. Recomendaciones y propuestas de mejora	50
-Referencias	51
-Glosario de términos.....	53
-Directorio de participantes	54
Anexo 1. Programas presupuestarios a través de los cuales se ejercieron los recursos del Fondo	55
Ejercicio Fiscal 2018.....	55
Ejercicio Fiscal 2019.....	55
Anexo 2. Destino de las aportaciones en la entidad federativa del FAIS	56
Tabla 1a. Presupuesto del fondo en 2018por Capítulo de Gasto	56
Tabla 1b. Presupuesto del fondo en 2019 por Capítulo de Gasto	56
Tabla 2. Presupuesto ejercido del fondo en 2018-2019 por unidades administrativas	57
Tabla 3a. Presupuesto ejercido del fondo en 2018 por distribución geográfica.....	58
Tabla 3b. Presupuesto ejercido del fondo en 2019 por distribución geográfica.....	58
Tabla 4a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por categoría de incidencia, 2018 ...	60
Tabla 4b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por categoría de incidencia, 2019 ...	60
Tabla 5a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por focalización, 2018	61
Tabla 5b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por focalización, 2019	61
Tabla 6a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por rubro degasto, 2018.....	62
Tabla 6b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por rubro degasto, 2019.....	62
Tabla 7a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por carencia social, 2018	63
Tabla 7b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por carencia social, 2019	63
Anexo 3. Concurrencia de los recursos en la entidad para FAIS.....	64
Anexo 4. Procesos en la gestión del fondo en la entidad	65
Anexo 5. Duración de las obras ejecutadas con el FAIS	68
Anexo 6. Valoración final del FAIS	69
Anexo 7. Matriz de Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.....	71

Anexo 8. Tabla de recomendaciones	73
Anexo 9. Conclusiones del fondo	76
Anexo 10. Ficha técnica con los datos generales de la entidad evaluadora externa y el costo de la evaluación.....	79
Anexo 11. Ficha técnica para la difusión de resultados.....	80

Resumen Ejecutivo

Este informe presenta los resultados de la evaluación específica de desempeño del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS) en Jalisco, correspondiente a los años fiscales 2018 y 2019. Sus objetivos consisten, en primer lugar, en identificar y analizar la estructura de la coordinación del fondo en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del FAIS. En segundo lugar, busca valorar la contribución y el destino de las aportaciones del fondo y, finalmente, identificar y analizar sus principales procesos gestión y operación. Los principales hallazgos que se identificaron como fortalezas del FAIS son que en Jalisco existe una estructura de coordinación con responsabilidades bien definidas para la operación del fondo; se cuenta con mecanismos de control sistemáticos y suficientemente estables; se ha hecho un esfuerzo considerable por desconcentrar los recursos fuera del Área Metropolitana de Guadalajara y se ha optado por un mecanismo de definición de proyectos con alta participación municipal, lo que promueve una amplia cobertura territorial. Sin embargo, dos aspectos clave a mejorar es que no existe un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sirva para mejorar la toma de decisiones y que el mecanismo de asignación basado en la expresión descentralizada de necesidades municipales corre el riesgo de generar desigualdades regionales debido a la heterogeneidad en las capacidades técnicas de los gobiernos municipales. Se presentan recomendaciones puntuales para afrontar esos dos aspectos de mejora, así como otras debilidades que se identificaron durante la evaluación.

I. Introducción

El Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) es uno de los componentes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual, a su vez, forma parte de los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales normadas por el Capítulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal* (LFC). Según el artículo 25 de la misma Ley, las Aportaciones Federales están destinadas a las haciendas públicas de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la realización de actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional: educación básica, normal, tecnológica y de adultos, servicios de salud, combate a la pobreza, infraestructura social, fortalecimiento de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales y seguridad pública.

El objetivo general de la presente evaluación es evaluar el desempeño y la coordinación del FISE en el Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2018-2019. Sus objetivos específicos son los siguientes tres:

1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del FAIS.
2. Valorar la contribución y el destino de las aportaciones del FAIS en el Estado de Jalisco.
3. Identificar y analizar los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones del FAIS en el Estado de Jalisco.

La metodología utilizada en esta evaluación consistió en la aplicación de dos técnicas principales. La primera fue hacer una revisión detallada de toda la información institucional, presupuestal, programática y operativa que respalda al FAIS a nivel federal y estatal. La segunda consistió en realizar entrevistas a profundidad con los actores del Gobierno del Estado de Jalisco que participan en los procesos decisivos y operativos del FAIS. Toda la información documental se organizó en formatos preestablecidos por el equipo evaluador, mientras que la proveniente de entrevistas se organizó en función de los protocolos previamente diseñados y se almacenó en archivos de audio, previa autorización de los actores entrevistados. Las respuestas a cada

pregunta de investigación son problematizaciones analíticas con base en la evidencia y el juicio del equipo evaluador. Cuando es procedente, cada pregunta se valora cuantitativamente en escala de 1 a 4, donde 1 equivale a “insuficiente” y 4 a “suficiente”). Al inicio de cada una de las preguntas en las que procede valoración cuantitativa, se presenta un cuadro que describe con precisión los criterios que el equipo evaluador siguió para asignar el valor respectivo a cada pregunta.

El presente informe está organizado como se indica a continuación. El capítulo II describe las características del FISE, centrándose en sus objetivos, tal y como se define en la Ley de Coordinación Fiscal, los rubros de gasto que pueden financiarse a través de dicho fondo y los criterios para la distribución territorial de sus recursos. El capítulo III evalúa la estructura de coordinación del fondo, enfocándose en las atribuciones de los actores que participan en su operación, los recursos con que cuentan, la articulación de sus acciones, sus flujos de interacción y sus mecanismos de supervisión y seguimiento. El capítulo IV evalúa la contribución y destino de los recursos del FISE, haciendo énfasis en los diagnósticos de necesidades de infraestructura social básica en Jalisco, la existencia de criterios para su distribución, el uso de fuentes concurrentes de financiamiento y la consistencia de las decisiones de gasto. El capítulo V evalúa la gestión y operación del fondo, enfocándose en el sustento normativo de sus procesos, la planeación del uso de los recursos, su ejecución, los mecanismos de transferencia y de seguimiento. El capítulo VI presenta las conclusiones del equipo evaluador y los resultados del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Finalmente, el capítulo VII presenta las recomendaciones derivadas de la evaluación. Se presentan, además, 11 anexos con información complementaria que contribuye a sustentar las respuestas a cada una de las preguntas de investigación.

II. Características del Fondo

Objetivos del FAIS

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) forma parte de las aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Según el artículo 25 de la *Ley de Coordinación Fiscal* (LFC), las Aportaciones Federales están destinadas a las haciendas públicas de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la realización de actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional: educación básica, normal, tecnológica y de adultos, servicios de salud, combate a la pobreza, infraestructura social, fortalecimiento de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales y seguridad pública.

El artículo 33 de la LCF enuncia que el FAIS está destinado “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la *Ley General de Desarrollo Social* (LDGS), y en las zonas de atención prioritaria”. Además, establece que el FAIS se divide en dos rubros: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF) y el Fondo de Infraestructura Social para la Entidades (FISE).

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del FAIS a nivel federal describe el siguiente *Fin*: “Contribuir a construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora de los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social mediante la reducción de los rezagos en materia de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social de la población que habita en las zonas de atención prioritaria, en las localidades con los dos mayores grados de rezago social de cada municipio o que se encuentra en situación de pobreza extrema”. En este sentido, el *Fin* es consistente y coherente con lo establecido en el artículo 33 de la LCF.

A su vez, el propósito de la citada MIR establece como objetivo “la población que habita en las zonas de atención prioritaria rurales, en los municipios con los dos mayores grados de rezago social de cada entidad o que se encuentra en situación de pobreza extrema, reducen los rezagos en infraestructura social básica relacionada con las carencias de servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de vivienda e infraestructura social”. Al enfocarse en la población que habita en zonas de atención prioritaria, el propósito es consistente con los objetivos normativos del FAIS.

Servicios de infraestructura social

De acuerdo con los lineamientos del FAIS, la Infraestructura Social Básica se refiere a las obras y acciones señaladas en los rubros de gasto del artículo 33 de la LCF. Éstos son:

1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura. Todo conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
2. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

El Catálogo del FAIS establece los proyectos de infraestructura social básica que los municipios y entidades pueden llevar a cabo con los recursos del Fondo. Asimismo, identifica la incidencia de estos proyectos en los indicadores de carencia sociales definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para la medición multidimensional de la pobreza y del rezago social.

Según el catálogo, los proyectos del FAIS se pueden clasificar de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social de la siguiente manera:

- Directa: son los proyectos que contribuyen a mejorar de manera inmediata algunas de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional identificadas en el Informe Anual.
- Complementarios: son los proyectos que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y desarrollo económico y social de los gobiernos locales.

Asimismo, los lineamientos clasifican los proyectos de acuerdo con su rubro de gasto: agua y saneamiento, educación, salud, urbanización, vivienda y otros proyectos; y de acuerdo con su modalidad: ampliación, construcción, equipamiento, instalación, mejoramiento o rehabilitación.

En Jalisco operan diversos programas relacionados con la provisión de servicios de infraestructura social, los cuales se describen en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Programas en Jalisco relacionados con la provisión de infraestructura social

Nombre del Programa y dependencia responsable*	Tipo de bienes y/o servicios que generan
Federales	
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (SEDESOL, 2018; Secretaría de Bienestar, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> -Calidad y espacios en la vivienda -Servicios básicos en la vivienda -Infraestructura social comunitaria -Apoyos complementarios -Apoyos de infraestructura y productos básicos en situación de emergencia o contingencia
3x1 para migrantes (SEDESOL2018; Secretaría de Bienestar, 2019))	<ul style="list-style-type: none"> -Proyectos de infraestructura básica -Equipamiento o servicios comunitarios, educativos y productivos
Programa de Infraestructura (Federal y Estatal) (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Secretaría de Desarrollo e Integración Social)	<ul style="list-style-type: none"> -Construcción o mejora de la infraestructura básica y complementaria -Desarrollo comunitario -Habilitación y rescate de espacios públicos y participación comunitaria -Rescate y reordenamiento de unidades habitacionales -Construcción y habilitación de espacios públicos para proveer servicios en favor de las mujeres -Ampliación y equipamiento de la Vivienda
Programa Apoyo a la Vivienda (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares)	Aportaciones para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda.
Programa de Infraestructura Indígena (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)	Apoyos para desarrollar infraestructura física y edificación de vivienda.
Programa de Agua Potable, alcantarillado y tratamiento (PROAGUA) (Comisión Nacional del Agua)	Creación de infraestructura para abatir el rezago en la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
Programa para la Modernización de organismos operadores del agua (PROMAGUA) (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos)	Apoyos no recuperables para: <ul style="list-style-type: none"> -Proyectos de mejora integral de la gestión -Proyectos de abastecimiento del agua -Proyectos de saneamiento -Macroproyectos
Estatales	
Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (Secretaría de Infraestructura y Obra Pública)	-Infraestructura básica
Fondo Común Concursable para la Inversión en Municipios (Secretaría de Infraestructura y	<ul style="list-style-type: none"> -Infraestructura básica -Infraestructura educativa y cultural -Infraestructura en salud

Obra Pública)	-Infraestructura urbana -Infraestructura deportiva
Infraestructura Básica Indígena (Secretaría General de Gobierno)	-Caminos rurales -Electrificación -Agua potable -Drenaje
Jalisco, revive tu hogar, apoyo a la vivienda (Secretaría del Sistema de Asistencia Social, 2019)	Apoyo monetario para realizar mejoras o para la construcción de vivienda.
Fondo Estatal de Desastres Naturales (Secretaría de Desarrollo e Integración Social)	-Recursos para los municipios para entregar enseres domésticos a los afectados -Reparación, reconstrucción y /o rehabilitación de viviendas dañada a causa de la contingencia. -Reparación, reconstrucción y/o rehabilitación de la infraestructura urbana, de transporte e hídrica dañada.

* Cuando hubo cambio en el nombre de una dependencia, se señala entre paréntesis el año durante el cual dicha dependencia fue responsable del programa respectivo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de programas federales para municipios y el listado de programas públicos estatales de Jalisco

Distribución de recursos del FAIS

El artículo 32 de la LCF norma que el FAIS se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con recursos federales por un monto equivalente al 2.5294% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de la misma ley. Del total de la recaudación participable, 0.3066% corresponderá al FISE y 2.2228% al FISM.

La distribución de los recursos del FAIS entre las entidades federativas se realiza de acuerdo con la participación relativa de cada estado en la magnitud y profundidad de la pobreza nacional. El porcentaje de recursos que recibe cada estado coincide con la proporción que su masa carencial representa respecto a la masa carencial nacional. Las fórmulas de distribución están diseñadas para enfatizar el carácter redistributivo del Fondo hacia las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, para lo cual se utilizan los datos publicados anualmente por el CONEVAL.

El artículo 34 de la LCF establece la siguiente fórmula para la distribución del FAIS:

$$F_{i,t} = F_{i,2013} + \Delta F_{2013,t} (0.8z_{i,t} + 0.2e_{i,t})$$

Donde:

$$z_{i,t} = \frac{x_{i,t}}{\sum_i x_{i,t}}$$

$$x_{i,t} = CPPE_i \frac{PPE_{i,T}}{\sum_i PPE_{i,T}}$$

$$e_{i,t} = \frac{\frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}{\sum_i \frac{PPE_{i,T-1}}{PPE_{i,T}}}$$

Y donde:

$F_{i,t}$ = Monto del FAIS de la entidad i en el año t .

$F_{i,2013}$ = Monto del FAIS de la entidad i en 2013, en el caso del Distrito Federal dicho monto será equivalente a 686,880,919.32 pesos.

$\Delta F_{2013,t}$ = $FAIS_t - \sum F_{i,2013}$, donde $FAIS_t$ corresponde a los recursos del Fondo en el año de cálculo t .

$z_{i,t}$ = La participación de la entidad i en el promedio nacional de las carencias de la población en pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t .

$CPPE_i$ = Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema en la entidad i más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al año t .

$PPE_{i,T}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i , de acuerdo con la información más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y

$PPE_{i,T-1}$ = Población en Pobreza Extrema de la entidad i , de acuerdo con la información inmediata anterior a la más reciente provista por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

De acuerdo con los Lineamientos del FAIS, al menos 30% de los recursos del FISE deberán invertirse en las ZAP urbanas o rurales y el resto se deberá invertir en los municipios con los dos

mayores grados de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema. Asimismo, el 70% de los recursos deberán destinarse a proyectos de incidencia directa y un máximo de 30% en proyectos clasificados como de incidencia complementaria.

Como se ilustra en el Anexo 1 del presente informe, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2018, asignó al FISE en Jalisco un monto global de 207 millones 658 mil 506 pesos y, en 2019, de 199 millones 718 mil 781 pesos. La Gráfica 1 muestra la evolución del presupuesto del FISE para la entidad durante el periodo 2012-2019 (a precios corrientes). Como se muestra en el Anexo 2, los recursos asignados en ambos años se ejercieron prácticamente en su totalidad.

Gráfica 1. Evolución de los recursos del FISE en Jalisco, 2012-2019



Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2012-2018. La información de 2019 fue proporcionada por SIOP.

III. Estructura de la coordinación

1. ¿En qué medida las atribuciones y acciones de cada actor están claramente definidas y acotadas?

Nivel	Atributos considerados
1	Solo existe la Ley de Coordinación Fiscal como base normativa del fondo.
2	Existe normatividad federal, además de la Ley de Coordinación Fiscal.
3	Existe normatividad estatal que complementa a la federal o bien la suple cuando la federal no existe.
4	Además de la normatividad estatal y/o federal, existen manuales de organización y/o procedimientos que hacen explícita la distribución de competencias entre los actores involucrados.
Valoración general LIKERT: 4	

La principal base normativa en donde se establece una distribución de atribuciones para la operación del FISE, a nivel nacional, son los *Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, cuya versión más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2019. En su título tercero, los lineamientos establecen las responsabilidades para el seguimiento sobre el uso de los recursos del fondo para dos actores: la Secretaría de Bienestar (denominada SEDESOL antes de 2019) y los gobiernos locales (en el caso del FISE, los gobiernos estatales).

La **Secretaría de Bienestar** es responsable de ofrecer capacitación tanto a sus delegaciones en los estados como a los gobiernos locales; dar seguimiento a los recursos; informar a la SHCP sobre la planeación de los recursos; elaborar el reporte trimestral del avance físico y financiero del fondo; publicar los informes de seguimiento sobre uso de los recursos; diseñar la agenda de evaluación de FISE y coordinar las verificaciones de campo con los gobiernos locales.

Los **gobiernos locales** son responsables de la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos; identificar de cada proyecto información sobre su georeferenciación, sobre las carencias sociales atendidas y sobre las personas beneficiadas; participar en acciones de capacitación; elaborar reportes sobre el uso de recursos, sobre las metas y los avances de los indicadores; mantener un registro actualizado de sus acciones; suministrar información para la evaluación del fondo; promover la participación comunitaria en la planeación, registro y establecimiento de mecanismos de control; informar a la población sobre la conclusión de las

obras; verificar las obras y verificar el beneficio a la población objetivo con los recursos en concurrencia.

Para el caso de Jalisco, los actores institucionales y sus atribuciones para la operación del FISE se encuentran definidos en un manual de procedimientos publicado por la SIOP y que fue proporcionado por la unidad ejecutora al equipo de evaluación (el manual no especifica un año de publicación). Los actores institucionales que participan en la operación del FISE en Jalisco y sus atribuciones respectivas son los siguientes:

- La **Secretaría de la Hacienda Pública** (SHP) del Gobierno de Jalisco es responsable de recibir los recursos del FISE en 10 ministraciones mensuales de igual monto y de transferirlos a la unidad ejecutora (ver la pregunta 13). También es responsable de coordinar el proceso presupuestario en el que, de manera previa a que el Estado reciba los recursos del FISE, la unidad ejecutora genere contablemente la suficiencia presupuestaria para el posterior ejercicio de los recursos.
- La **Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal** (antes Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL). Es responsable de publicar los lineamientos del FAIS en el Diario Oficial de la Federación en enero de cada año fiscal. También lleva a cabo el control de los recursos del FISE a través de una plataforma digital denominada Matriz de Indicadores de Desarrollo Social (MIDS). En ella los funcionarios estatales responsables del FISE capturan la información de los proyectos que proponen llevar a cabo y funcionarios de la Secretaría de Bienestar analizan y validan dicha información. Es también responsable de realizar los avances físicos financieros y los informes trimestrales del fondo.
- La **Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura** (DGGFI), instancia del Gobierno de Jalisco adscrita a la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP), es la principal responsable de la operación del FISE. Se trata de una autoridad normativa, no ejecutora. Una de sus principales responsabilidades es coordinar el proceso de selección de proyectos de infraestructura básica que se llevan a cabo a través del FISE, para lo cual involucra a todos los municipios del Estado de Jalisco en una convocatoria para que éstos propongan proyectos. La DGGFI es, además, la instancia que interactúa con la Secretaría de Bienestar en el proceso de validación de los proyectos.

- La **Dirección General de Licitación y Contratación** (DGLC) y la **Dirección General de Construcción** (DGC), ambas adscritas a la SIOP, son responsables de contratar las obras aprobadas y de supervisar su ejecución por parte de las áreas constructoras de la SIOP.

Después de revisar la documentación relativa a las atribuciones y acciones de los actores, el equipo evaluador considera que éstas están claramente definidas y acotadas, pues no existen procesos desatendidos que pudieran poner en riesgo la operación eficaz del FISE.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

2. ¿En qué grado los actores cuentan con los recursos (humanos, materiales y financieros) suficientes para realizar las acciones que están en sus atribuciones?

Nivel	Atributos considerados
1	Los actores entrevistados no lograron identificar los recursos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, o bien, no fue posible identificar sustento documental sobre ello.
2	Los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan los actores son claramente insuficientes para realizar sus funciones respecto al fondo.
3	Los recursos son en general suficientes para que los actores realicen sus funciones, aunque se identifican ciertas insuficiencias que, de resolverse, mejorarían el desempeño de las atribuciones.
4	Los recursos con los que cuentan los actores son suficientes para realizar sus funciones.
Valoración general LIKERT: 3	

La Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura, principal responsable de operar el FISE, cuenta con un Director de Área y con dos técnicos que fueron capacitados al inicio de la administración para operar el fondo. Funcionarios entrevistados de dicha dirección afirman que ha habido modificaciones recientes a la plataforma informática MIDS, lo cual produjo que muy pocos proyectos se hubieran registrado hasta el 25 de noviembre de 2019 (fecha de la entrevista). Con su rediseño más reciente, la MIDS requiere que los estados y municipios capturen información adicional que antes no se exigía, por ejemplo los componentes o partidas presupuestales de cada proyecto y el calendario de ejecución. Debido a lo anterior, en la SIOP se está analizando la posibilidad de integrar a dos técnicos adicionales. Entre las necesidades de recursos complementarios, los entrevistados expresaron que se requieren capacitaciones especializadas en el manejo del fondo para el personal técnico. Dichas capacitaciones deben incluir la estructura jurídica, de presupuestación y de planeación del FISE y no limitarse únicamente a los lineamientos federales del fondo.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

3. ¿En qué medida la articulación de las acciones de los actores es adecuada para lograr la coordinación delimitada en la normatividad?

Nivel	Atributos considerados
1	Los actores no articulan sus acciones y entorpecen el desempeño del fondo.
2	Los actores articulan sus acciones a través de mecanismos informales, es decir que no lo hacen a través de mecanismos institucionales reconocidos.
3	Los actores articulan algunas de sus acciones a través de mecanismos institucionales reconocidos, aunque sigue existiendo cierto grado de incertidumbre sobre el comportamiento de los actores debido al uso de mecanismos informales.
4	Los actores articulan sus acciones a través de mecanismos institucionales reconocidos, de tal manera que hay certidumbre sobre el comportamiento esperable de cada actor.
Valoración general LIKERT: 4	

Las acciones y decisiones de los diversos actores institucionales que participan en la operación del FISE en Jalisco logran articularse adecuadamente gracias a la existencia de los siguientes mecanismos. El primero de ellos es la plataforma denominada Matriz de Indicadores de Desarrollo Social (MIDS), mecanismo que asegura que los proyectos propuestos por el Estado de Jalisco se apeguen a los *Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, cuya versión más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2019 y que tuvieron efecto sobre el proceso de selección de proyectos en el ejercicio fiscal 2019. Como se describe en el *Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social*, la MIDS es una herramienta diseñada e implementada por la SEDESOL (ahora denominada Secretaría de Bienestar) que permite el registro sistematizado de obras y proyectos que realizan las entidades federativas y los municipios del país, a través de la planeación de recursos provenientes del FAIS. Su objetivo es apoyar el proceso de planeación de recursos, a fin de identificar la incidencia de los proyectos sobre los indicadores de pobreza y rezago social.¹A través de la MIDS, la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal lleva a cabo un control permanente que asegura que los proyectos propuestos se apeguen a los lineamientos del FAIS.

El segundo mecanismo es el proceso a través del cual la Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI) de la SIOP convoca a los municipios del Estado a desarrollar proyectos de infraestructura básica. La SIOP cuenta con diversos instrumentos para analizar la

¹El Manual de usuario y operación de la MIDS se encuentra disponible en la siguiente liga: http://fais.sedesol.gob.mx/descargas/MANUAL_de_usuario_MIDS.pdf

consistencia de los proyectos municipales propuestos, tales como las “Fichas técnicas del FISE”², las cuales contienen diversos campos de información, por ejemplo el número de personas que se beneficiarían con la obra, su ubicación geográfica, sus objetivos, su contribución a la reducción de la pobreza, el presupuesto estimado para su realización, entre otros. Todo ello abona a que los proyectos se apeguen a los requisitos establecidos en los lineamientos nacionales.

En suma, puede afirmarse que los actores que participan en las decisiones de asignación de los recursos del FISE articulan sus acciones a través de mecanismos institucionales reconocidos, lo cual genera que todos los actores tengan certidumbre respecto al comportamiento de los otros. Esto fue confirmado por funcionarios entrevistados de la DGGFI, quienes señalaron que tanto el marco de responsabilidades y atribuciones para el ejercicio del FISE, como los mecanismos descritos anteriormente son condiciones suficientes para lograr una adecuada coordinación entre los actores.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

² Las fichas técnicas de los proyectos FISE están disponibles en la siguiente liga de la página de la SIOP: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ficha%20Técnica%20FISE%20SIOP%202019.xls#overlay-context=transparencia/informacion-fundamental/12000>

4. ¿Cuáles son los flujos de información entre los diferentes actores, es decir, entre qué actores se comparte información? (No procede valoración cuantitativa)

Actores involucrados	Flujo de información
<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 	<ul style="list-style-type: none"> La SHCP publica el acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del FISE a las entidades federativas y la calendarización de ministraciones mensuales.
<ul style="list-style-type: none"> Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco 	<ul style="list-style-type: none"> Publica el Programa Anual de Inversión del Estado de Jalisco
<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal (Bienestar) Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI) Dirección de Gestión Metropolitana, Programas Especiales y Enlace de Programas Gubernamentales e Infraestructura (DVMPEEPGI) Municipios de Jalisco Áreas de proyectos de SIOP 	<ul style="list-style-type: none"> Bienestar emite los “Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” DGGFI y DVMPEEPGI difunden los requisitos de los proyectos (derivados de los lineamientos generales) entre los municipios. Los municipios envían a DGGFI sus proyectos. Éstos quedan plasmados en las “fichas técnicas de proyectos FISE”, las cuales contienen campos diversos de información necesaria para llevar a cabo la priorización de los proyectos. La DGGFI revisa los proyectos municipales y los turna a las áreas de proyectos de SIOP para su validación técnica. La DGGFI selecciona los proyectos que cumplen con los lineamientos y los integra al Programa de Obra Anual (POA), priorizando los proyectos de acuerdo con la disponibilidad de recursos y porcentajes.
<ul style="list-style-type: none"> Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal (Bienestar) Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI) 	<ul style="list-style-type: none"> DGGFI captura los proyectos municipales seleccionados en la plataforma MIDS y Bienestar los valida en esa misma plataforma.
<ul style="list-style-type: none"> Dirección General de Licitación y Contratación (DGLC) y Dirección General de Construcción (DGC) 	<ul style="list-style-type: none"> Contratan y supervisan las obras.
<ul style="list-style-type: none"> DGGFI y DVMPEEPGI 	<ul style="list-style-type: none"> Realizan avances físicos-financieros, informes trimestrales y otros archivos de transparencia. Al final llevan a cabo el cierre del ejercicio, finiquitan las acciones y devuelven recursos no devengados. Integran el expediente de gestión para su consulta y para auditorías.

Fuente: Manual de procedimientos del FISE publicado por la SIOP, disponible en la liga <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Proceso%20de%20operación%20del%20programa%20FISE%202019.pdf>

5. ¿En qué grado los mecanismos de supervisión y seguimiento del fondo son adecuados para el cumplimiento de los objetivos del fondo?

Nivel	Atributos considerados
1	La supervisión y el seguimiento de los procesos del fondo se llevan a cabo a través de mecanismos informales, poco reconocidos y generalmente no documentados, por lo que no es posible saber su contribución al cumplimiento de los objetivos del fondo.
2	La supervisión y el seguimiento de muy pocos de los procesos del fondo (ministración, asignación y ejecución**) se llevan a cabo a través de mecanismos institucionales reconocidos y rara vez se plasman en documentos que pueden ser accesibles. Su contribución al cumplimiento de los objetivos es incierta.
3	La supervisión y el seguimiento de la mayoría de los procesos del fondo (ministración, asignación y ejecución**) se llevan a cabo a través de mecanismos institucionales reconocidos y generalmente se plasman en documentos que pueden ser accesibles, lo cual posibilita conocer su contribución al cumplimiento de los objetivos del fondo.
4	La supervisión y el seguimiento de todos los procesos del fondo (ministración, asignación y ejecución**) se llevan a cabo a través de mecanismos institucionales reconocidos y siempre se plasman en documentos accesibles. Además, hay evidencia de que contribuyen al cumplimiento de los objetivos del fondo.
Valoración general LIKERT: 3	

La supervisión y seguimiento del FISE se concentra, principalmente, en la etapa de ejecución de las obras públicas realizadas con recursos de dicho fondo, aunque también abarca algunos aspectos de los procesos de ministración y asignación.

Uno de los mecanismos a través del cual se lleva un seguimiento del proceso de ministración de los recursos es el calendario de ministraciones, el cual se incluye como parte del “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2019, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2019. El calendario permite un seguimiento puntual sobre el monto mensual que Jalisco recibe de recursos del FISE durante 10 meses. Un segundo mecanismo de seguimiento es el *Informe sobre Recursos Federales* que emite la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco trimestralmente, donde se reporta información de la gestión de todos los recursos que la federación transfiere a Jalisco, entre ellos los del FISE. Los reportes trimestrales reportan variables como el rendimiento financiero de los recursos, el monto

comprometido, devengado, ejercido y pagado para cada fondo.³

Respecto al proceso de asignación de recursos, la plataforma MIDS constituye el principal mecanismo de seguimiento, pues es a través de la misma que la unidad ejecutora del FISE en Jalisco captura los proyectos de infraestructura social que llevará a cabo a través del fondo, para lo cual requiere la validación de la Secretaría de Bienestar del gobierno federal. La plataforma MIDS asegura el cumplimiento de los objetivos del FISE, pues asegura que los proyectos propuestos por Jalisco se ubiquen en las zonas de atención prioritaria y donde hay mayores rezagos por carencia de servicios básicos, tal y como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.

La supervisión del FISE se concentra en la etapa de ejecución de las obras públicas. La base documental del procedimiento de supervisión de obras públicas se encuentra en el *Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública*, publicado en 2017.⁴ Los dos actores que participan en la supervisión de obras son, por una parte, el Director de Área Ejecutora y, por la otra, el Supervisor de Obra. El primero tiene la función de designar por escrito al supervisor e instruir la supervisión con base en los términos convenidos en el contrato de obra, mientras que el Supervisor de Obra tiene las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la ejecución de los trabajos se lleve a cabo de acuerdo con el programa de ejecución contenido en el contrato y reportar los avances y aspectos relevantes a través de una bitácora (a la que se le denomina “bitácora de obra”)
- Revisar, controlar y comprobar las especificaciones técnicas y de calidad establecidas en el contrato
- Vigilar que se cumpla con las condiciones de seguridad, higiene y limpieza durante la ejecución.
- Supervisar el avance físico de los trabajos y elaborar los informes correspondientes.
- Llevar el control del avance financiero de la obra para efectos de pago de estimaciones, amortización de anticipos, retenciones económicas, penas convencionales o descuentos, si es el caso.

³ Los informes se encuentran en la siguiente liga: <https://hacienda.jalisco.gob.mx/gasto/informes-recursos-federales>

⁴ Puede accederse al documento a través de la siguiente liga: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/manual_de_organizacion_y_procedimientos_siop_2017.pdf

Funcionarios entrevistados describieron, a grandes rasgos, el proceso de supervisión de las obras en la siguiente manera. Una vez que se contrata la obra, el área ejecutora asigna un supervisor por medio de oficio, mismo que se integra al expediente de la obra. El supervisor tiene que verse con la empresa contratista y llenar una bitácora de obra que incluye las características contractuales de la misma. Una vez que arranca la ejecución de la obra por parte de la empresa contratista, el supervisor hace programaciones de visitas de campo, por lo general cada 15 días para revisar los alcances de la obra y si se está ejecutando conforme a los planos, en este momento el supervisor puede tomar decisiones, por ejemplo aquellas que contribuyan a agilizar la obra. En ese momento se llena un reporte de bitácora en el que el contratista también puede hacer anotaciones. Posteriormente, el contratista elabora estimaciones sobre la obra (incluyen, por ejemplo, los volúmenes de la obra a cobrar, la excavación, la tubería instalada, entre otras características) que es un documento firmado por el supervisor para que el contratista pueda proceder a cobrar. Finalmente, ambos revisan la calidad de la obra y se levanta un acta de recepción de obra, se genera un finiquito de obra y se acompaña de una fianza de vicios ocultos. El proceso genera los siguientes documentos: bitácora de obra, estimaciones de la obra, acta de recepción, finiquito de la obra y fianza de vicios ocultos.

La SIOP cuenta con una plataforma informática denominada Sistema de Evaluación y Control de la Infraestructura Pública (SECIP), a través de la cual se llevan a cabo los registros mencionados anteriormente. Sin embargo, el acceso a dicha plataforma no es público sino restringido a funcionarios de la secretaría. Hay, en cambio, otra liga en la página de la SIOP con información de acceso público relativa a cada proyecto de obra pública, en la que se incluyen aspectos como la ubicación física de la obra, el contratista, el supervisor, el número de contrato, el costo, la partida presupuestal, entre otros.⁵

¿En qué grado ha contribuido el proceso de seguimiento y supervisión al objetivo del FISE? La respuesta es incierta debido a que no hay información actualizada sobre el comportamiento del indicador estratégico a nivel de fin del programa presupuestario denominado “Generación de Infraestructura Productiva Rural y Social Básica”. El fin de dicho programa se enuncia como “contribuir a la disminución del rezago en los servicios básicos de vivienda, salud, educación, comunicaciones, hidráulica de los habitantes en las localidades con alto nivel de rezago social propiciando al desarrollo de un entorno digno, mediante el financiamiento de obras de

⁵ La liga es la siguiente: <http://obrastrasperecia.jalisco.gob.mx/secip/obrastrasperecia>

infraestructura productiva rural”, para lo cual se utiliza como indicador estratégico el número de habitantes beneficiados con las obras realizadas respecto al total de la población, estableciéndose una meta anual de 115 mil personas. Sin embargo, la ficha técnica del indicador no reporta información alguna sobre el avance mensual del mismo, por lo que resulta imposible saber en qué medida el objetivo se cumplió.

A decir de los funcionarios entrevistados, estos mecanismos de supervisión y seguimiento son suficientes para cumplir con los objetivos del FISE, ya que la parte más importante se resuelve durante la etapa de asignación de los recursos, misma que se discutirá más adelante.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

IV. Contribución y destino de las aportaciones

6. ¿En qué medida los responsables de la ejecución del fondo actualizan el diagnóstico de necesidades sobre los recursos humanos y materiales para la prestación de servicios de infraestructura social para cada ejercicio fiscal?

Nivel	Atributos considerados
1	No existe un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
2	Existe un diagnóstico de necesidades de infraestructura social que cuenta con una o dos de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • señala las prioridades territoriales • establece una cuantificación de las mismas • identifica las causas de las carencias • establece una periodicidad para su actualización • se integra en un solo documento
3	Existe un diagnóstico de necesidades de infraestructura social que cuenta con al menos tres de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • señala las prioridades territoriales • establece una cuantificación de las mismas • identifica las causas de las carencias • establece una periodicidad para su actualización • se integra en un solo documento
4	Existe un diagnóstico de necesidades de infraestructura social que señala las prioridades territoriales, establece una cuantificación de las mismas, identifica las causas de las carencias, establece una periodicidad para su actualización y se integra en un solo documento.
Valoración general LIKERT: 1	

A nivel nacional, el diagnóstico más reciente sobre la situación de la infraestructura social básica en México es el que publicó la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2014, denominado *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Básica*.⁶ El documento enuncia el problema central como sigue: “la población en pobreza extrema o en localidades con muy alto o alto rezago social o en las zonas de atención prioritaria del país presentan rezagos en infraestructura social básica” (p. 29). El diagnóstico identificó tres causas principales: 1) la mala planeación y calidad de los servicios públicos municipales, la que, a su vez, se explica por el bajo desarrollo institucional de los municipios y por una coordinación interinstitucional ineficaz; 2) la insuficiencia de recursos propios causada por una elevada inequidad horizontal y estados y municipios, así como a la debilidad de los sistemas de recaudación locales; 3) los altos costos de la creación y mantenimiento de infraestructura social

⁶ El diagnóstico se encuentra en la siguiente liga: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127091/Diagn_stico_del_Fondo_de_Aportaciones_para_la_Infraestructura_Social._Diciembre_2014._P1.pdf

básica, los cuales se explican por la baja densidad poblacional y aislamiento de varias localidades del país y por un ordenamiento territorial incompleto.

No existe, sin embargo, un diagnóstico equivalente al mencionado anteriormente para el caso de Jalisco, es decir uno que, como en el caso del que publicó la SEDESOL a nivel nacional en 2014, presente un análisis de la problemática de la infraestructura social básica para justificar la permanencia de fondos como el FAIS, tanto en su componente municipal (FISM) como estatal (FISE). De cualquier forma, el equipo evaluador encontró diversos documentos con información sobre la situación de la infraestructura social básica en Jalisco, pero difícilmente constituyen diagnósticos en sentido estricto, sobre todo debido a la ausencia de un análisis detallado de sus causas y efectos. Uno de ellos es el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2018 para el Estado de Jalisco⁷. El informe destaca que ha habido una reducción consistente de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema a lo largo del periodo 2010-2016, lo cual, según el informe, refleja que los recursos del FAIS en Jalisco se han focalizado mejor y que el combate a la pobreza multidimensional se ha acompañado del fortalecimiento del ingreso de las personas a través de acciones que incentivan la creación de empleos formales. El informe concluye que hay una mejora en la mayoría de los indicadores de pobreza en la entidad. Las áreas de oportunidad se identifican en el reforzamiento del gasto para abatir la carencia por acceso a los servicios de salud, el rezago educativo y la alimentación. Algunos de los indicadores relevantes del informe se reportan en el Cuadro 6.1.

Cuadro 6.1. Indicadores relevantes del Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2018 de Jalisco

Indicador	2010	2012	2014	2016	2018
Población en pobreza	2,766,652	3,050,933	2,780,223	2,560,592	
Coefficiente en Gini	0.461	0.473	0.468	0.422	
Población en pobreza extrema					144,881
Rezago educativo	20.6%			16.3%	
Acceso a la salud	31.9%			17.6%	
Calidad y espacios en la vivienda	6.7%			6.1%	
Servicios básicos en la vivienda	12.8%			4.9%	

Fuente: con información del *Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2018 de Jalisco*

⁷Disponible en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288957/Jalisco.pdf>

Otro referente documental que contiene información general sobre las necesidades de infraestructura social en Jalisco es el Diagnóstico del Subprograma I: Infraestructura Social del *Programa Sectorial de Infraestructura y Obra Pública* de Jalisco, el cual se deriva del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Dicho documento tiene relevancia como base de las decisiones de asignación del FISE en 2018, pero no ya para 2019, pues el citado programa sectorial tuvo que haberse renovado en dicho año. Dicho programa identifica las siguientes problemáticas:

- **Escasa cobertura de servicios básicos e insuficiente presupuesto destinado a inversión en infraestructura**

La falta de recursos captados por el estado se ha reflejado en incrementos modestos e incluso decrementos en los presupuestos públicos asignados a gobiernos estatales y municipales.

- **Limitada cobertura y calidad en la infraestructura de los sistemas de agua y drenaje**

En Jalisco, la infraestructura del agua es insuficiente y su cobertura es baja. Varios manantiales y acuíferos en Jalisco se han secado debido al crecimiento de las manchas urbanas. Jalisco tiene la mayor cantidad de tomas de agua del país, con una cobertura de 96%. Sin embargo, el abastecimiento es muy desigual entre las zonas del Estado. Las zonas con menor cobertura son la Norte, Sureste y Sierra Occidental. Además, la demanda de agua es cada vez mayor y su contaminación preocupante.

- **Saneamiento de aguas residuales insuficiente**

Jalisco cuenta con 207 plantas de tratamiento de aguas residuales municipales, de las cuales solo 50 operan dentro de la norma. Además, hay 45 municipios que no tienen planta de tratamiento de aguas residuales.

- **Deficiente manejo de desechos sólidos**

En Jalisco se recolectan diariamente 6,524 toneladas de basura. Los habitantes del municipio de Guadalajara son los que más basura generan y Jalisco ocupa el tercer lugar nacional en la generación de residuos sólidos urbanos. Se conocen 188 sitios de disposición final de los residuos, 46 de ellos son rellenos sanitarios de los cuales 39 están activos y solo seis cuentan con autorización para su operación. Sin embargo, esta operatividad no cumple cabalmente con la normativa ambiental. Solo 25 municipios dan tratamiento al menos a una parte de sus desechos.

- **Carencia del servicio de energía eléctrica y alta dependencia energética**

Solo 3% de la energía que se consume en Jalisco se produce en el Estado y el consumo sigue en aumento. El déficit de energía en el Estado es de 1.06% y se tiene una cobertura de 99.15% del suministro eléctrico de la población. 70,576 habitantes de Jalisco no cuentan con servicio de luz eléctrica. Tanto en el consumo industrial como en el doméstico existe un uso inadecuado de los recursos. La generación de energía eléctrica en el país se encuentra amenazada por la falta de recursos económicos y la extinción de algunos afluentes acuíferos.

- **Insuficiente cobertura de servicios básicos en comunidades indígenas**

En las comunidades indígenas la cobertura de servicios básicos es insuficiente. Las comunidades indígenas y las zonas rezagadas del estado reclaman servicios de primera necesidad para sus asentamientos dada la lejanía y poca accesibilidad de sus territorios lo cual implica costos adicionales por el traslado y manejo de los recursos requeridos para ello. Las obras de infraestructura consideradas para reducir algunas de las carencias en las comunidades son: plantas tratadoras de aguas residuales, construcción del ingreso carretero a las comunidades, perforaciones de pozos, puentes y tanques de almacenamiento de agua.

- **Deterioro de la infraestructura para la salud**

Las condiciones actuales de la infraestructura exigen llevar a cabo obras de ampliación, remodelación y sustitución de unidades.

- **Concentración de Infraestructura en el Área Metropolitana de Guadalajara**

El equipamiento del sector suele concentrarse en el AMG y es necesario modernizar las instalaciones existentes, así como mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población.

- **Insuficiente cobertura de las necesidades de infraestructura educativa**

La infraestructura educativa enfrenta los siguientes problemas: presupuesto insuficiente; constante y acelerado crecimiento de la demanda de servicios educativos; rezago acumulado en la construcción, rehabilitación y equipamiento de espacios educativos; deterioro natural de los inmuebles escolares y del equipamiento con el que cuentan; necesidad de sustituir las aulas provisionales en las que se ofrecen algunos servicios educativos.

- **Infraestructura insuficiente y de precaria calidad para la recreación, el deporte y la cultura**

La infraestructura para la recreación, el deporte y la cultura es insuficiente y de baja calidad,

especialmente en las regiones Norte, Sierra de Amula, la Sierra Occidental y la Sureste.

- **Déficit de áreas verdes por habitante**

En Guadalajara hay solo 4.5m² de áreas verdes por habitante, lo que se encuentra muy por debajo de los 15m² que recomienda la ONU.

- **Áreas verdes, espacios abiertos e infraestructura deportiva en situación de abandono, así como deterioro de la imagen urbana**

La mayoría de las áreas verdes se encuentran en estado de abandono. Una parte importante de la población se mantiene fuera del alcance de los beneficios de la actividad física. En las regiones fuera del Centro hace falta impulsar el desarrollo de la infraestructura deportiva y atraer la atención privada.

- **Infraestructura cultural limitada y deteriorada**

Es necesario llevar a cabo acciones de restauración de inmuebles de valor patrimonial y construir infraestructura que permita tanto el acceso a la recreación intelectual y estética como el progreso cultural de las comunidades. Jalisco cuenta con 121 casas de cultura, 276 bibliotecas y 100 museos. El equipamiento cultural de Jalisco tiende a concentrarse en el AMG.

- **Déficit de vivienda, demanda insatisfecha creciente**

En Jalisco se identifica una demanda creciente de vivienda digna, con el reto de construir alrededor de 50 mil casas al año. El Instituto Jalisciense de la Vivienda cuenta con algunos programas para la adquisición de vivienda, ampliación y/o mejoramiento, adquisición de lotes con servicios, autoproducción de vivienda y otras modalidades. Sin embargo, aún es una preocupación la insuficiencia de la cobertura de vivienda digna.

- **Infraestructura de movilidad incentiva el uso del automóvil**

La movilidad urbana se ha convertido en uno de los principales problemas para mejorar la calidad de vida de los habitantes. La movilidad integral requiere de una mayor ponderación como problema público y necesita soluciones de fondo y diversificadas como un eficiente sistema de transporte colectivo, la desmotorización del espacio público y un mayor presupuesto al fomento de la movilidad no motorizada.

A pesar de la existencia de los documentos anteriormente comentados, los funcionarios de la unidad responsable de la gestión del FISE no los mencionaron como base de su toma de

decisiones. De hecho, señalaron que no tienen un diagnóstico actualizado de las necesidades específicas de infraestructura social básica en los municipios de Jalisco debido a que dichas necesidades son muy cambiantes. Afirman que la justificación con la que los municipios presentan sus propuestas de infraestructura durante la convocatoria del FISE ofrece un diagnóstico suficiente y actualizado sobre las necesidades de infraestructura en el Estado.

Por lo tanto, el equipo evaluador considera que la ausencia de un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura social básica constituye una limitante seria para la planeación de las políticas de infraestructura en el estado, ya que no permite fijar prioridades territoriales en la asignación de los recursos ni identificar las causas estructurales sobre las que se podría intervenir para contribuir a una solución más eficaz del problema. Involucrar a los municipios para decidir el destino de los recursos del FISE, como se discute en la pregunta 9, aunque constituye una práctica innovadora y un mecanismo descentralizado para identificar las necesidades de infraestructura social básica, no constituye un diagnóstico en sentido estricto, pues carece de una metodología unificada para cuantificar carencias y para establecer relaciones causa-efecto.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

7. ¿En qué grado los responsables de la ejecución del fondo cuentan con criterios documentados para distribuir el gasto de operación al interior de la entidad?

Nivel	Atributos considerados
1	No existen criterios claramente definidos para distribuir las aportaciones al interior de la entidad.
2	Existen criterios claramente definidos para distribuir las aportaciones al interior de la entidad que cuentan con una o dos de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se apegan a la normatividad federal, a menos de que, en ausencia de ésta, el Estado haya desarrollado criterios propios • sirven para determinar la prioridad territorial de su uso • sirven para determinar rubros de gasto específicos • su aplicación se sustenta en información pública
3	Existen criterios claramente definidos para distribuir las aportaciones al interior de la entidad que cuentan con al menos tres de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se apegan a la normatividad federal, a menos de que, en ausencia de ésta, el Estado haya desarrollado criterios propios • sirven para determinar la prioridad territorial de su uso • sirven para determinar rubros de gasto específicos • su aplicación se sustenta en información pública
4	Existen criterios claramente definidos para distribuir las aportaciones al interior de la entidad que cuentan con las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se apegan a la normatividad federal, a menos de que, en ausencia de ésta, el Estado haya desarrollado criterios propios • sirven para determinar la prioridad territorial de su uso • sirven para determinar rubros de gasto específicos • su aplicación se sustenta en información pública
Valoración general LIKERT: 4	

Los criterios para la distribución y ejercicio del gasto del FISE están totalmente documentados, tanto en Jalisco como en el resto del país. La base normativa general del FISE se encuentra en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que en su apartado II se señala que los recursos de dicho fondo deben destinarse a obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

Por otra parte, para el ejercicio fiscal 2019, la Secretaría de Bienestar promulgó los Lineamientos Generales del FAIS (mismos que rigen al FISE), los cuales regulan aspectos mucho más específicos de la operación del fondo. En primer lugar, se establece que su población objetivo es aquella en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). A diferencia de años anteriores, los lineamientos de 2019 señalan que se podrá dar prioridad a las localidades con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de

marginación o con altos índices de violencia. En segundo lugar, los criterios para la planeación y ejecución de los recursos del FISE deben considerar lo siguiente:

- i. Al menos 30% de los recursos del FISE deberán invertirse en las ZAP, ya sean urbanas o rurales.
- ii. El resto de los recursos se invertirá en los municipios o alcaldías con los dos mayores grados de rezago social, o bien, utilizando el criterio de pobreza extrema.

Los lineamientos clasifican a los proyectos de acuerdo con su contribución al mejoramiento de los indicadores de pobreza y rezago social en dos tipos: a) incidencia **directa**: proyectos que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional; b) incidencia **complementaria**: proyectos que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social de los gobiernos locales. Se establece que los gobiernos locales deben destinar por lo menos 40% de los recursos en los proyectos de incidencia directa (en años previos el mínimo obligatorio era de 30%) y un máximo de 60% en proyectos de incidencia complementaria.

Según los lineamientos, los gobiernos locales deben priorizar y pueden disponer de hasta 15% adicional para infraestructura social básica que haya sido dañada por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o el anterior. Finalmente, se determina que hasta 3% de los recursos asignados al FISE pueden destinarse a gastos indirectos: verificación y seguimiento de obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos.

Los lineamientos incluyen un catálogo de proyectos de infraestructura social básica que se pueden llevar a cabo con los recursos del fondo, de los cuales 75 son de incidencia directa y 27 son de incidencia indirecta. El catálogo especifica, para cada proyecto, seis modalidades de operación: ampliación, construcción, equipamiento, instalación, mejoramiento y rehabilitación. En entrevista con funcionarios de la SIOP encargados de la operación del FISE, el catálogo mencionado ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, a partir del año 2019 el catálogo ya permite que los recursos se utilicen para la construcción de plazas y unidades deportivas. Sin embargo, los entrevistados consideran que el catálogo debería poder financiar espacios públicos y construcción de infraestructura enfocada a cultura, pues ambos rubros tienen impactos que inciden sobre la reducción de la pobreza y del rezago social. Otro rubro que los entrevistados consideran que el fondo debería incluir es el de mantenimiento de la infraestructura, pues

actualmente solo se incluyen gastos de rehabilitación (es decir sustituir algún componente de la obra, por ejemplo una línea de agua puede sustituirse totalmente o solo las tomas domiciliarias), muchos de los cuales representan un gasto significativo para los municipios.

En suma, la operación del FISE en Jalisco se apega plenamente a los criterios federales existentes, los cuales son suficientemente claros para determinar la prioridad territorial de su uso (en este caso los recursos se restringen a las zonas de atención prioritaria y a municipios de alto rezago social) y hay también reglas muy específicas sobre los rubros de gasto en que los recursos pueden utilizarse. Puesto que todos los criterios operan a través de la plataforma MIDE, su aplicación se sustenta en información pública.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

8. ¿En qué medida los responsables de la ejecución del fondo utilizan fuentes de financiamiento concurrentes para el cumplimiento de los objetivos del fondo?

Nivel	Atributos considerados
1	No hay fuentes de financiamiento concurrentes al fondo.
2	Los responsables de la ejecución del fondo utilizan fuentes de financiamiento concurrente que cuentan con una o dos de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • un mismo proyecto de infraestructura cuenta con más de una fuente de financiamiento • se establecen claramente los porcentajes de contribución de cada fuente • se justifica la necesidad de cada fuente de financiamiento • la concurrencia asegura el cumplimiento del objetivo del fondo
3	Los responsables de la ejecución del fondo utilizan fuentes de financiamiento concurrente que cuentan con tres de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • un mismo proyecto de infraestructura cuenta con más de una fuente de financiamiento • se establecen claramente los porcentajes de contribución de cada fuente • se justifica la necesidad de cada fuente de financiamiento • la concurrencia asegura el cumplimiento del objetivo del fondo
4	Los responsables de la ejecución del fondo utilizan fuentes de financiamiento concurrente que cuentan con las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • un mismo proyecto de infraestructura cuenta con más de una fuente de financiamiento • se establecen claramente los porcentajes de contribución de cada fuente • se justifica la necesidad de cada fuente de financiamiento • la concurrencia asegura el cumplimiento del objetivo del fondo
Valoración general LIKERT: 2	

Si por “concurrencia” se entiende el uso de más de una fuente de financiamiento para la realización de uno o más proyectos de infraestructura social básica, lo que implica, además, la suscripción de un “convenio de concurrencia de acciones del FAIS” (incluido en el Anexo III de los lineamientos federales del fondo), puede decirse que no ha habido utilización de financiamiento concurrente. Funcionarios de la SIOP entrevistados para la presente evaluación así lo manifestaron en lo que respecta a 2019 y el equipo evaluador buscó información sobre convenios de concurrencia para 2018, sin encontrar información alguna.

Sin embargo, lo anterior no significa que no existan en Jalisco otros programas o fondos que buscan contribuir con el objetivo de reducir el rezago en infraestructura social. El más importante es el programa presupuestario denominado “Fondo Complementario para el Desarrollo Regional” (FONDEREG), el cual tiene, según el portal “Presupuesto Ciudadano Jalisco”⁸, el objetivo general de “contribuir a la disminución de la desigualdad entre las regiones a través del financiamiento y

⁸ Disponible en <https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/sid/introduccion>

ejecución de proyectos de infraestructura que propicien el crecimiento económico, mediante el desarrollo de los vocacionamientos, potencialidades y capacidades de cada región”. La documentación que fundamenta la operación del FONDEREG ofrece una justificación amplia sobre las necesidades de infraestructura en Jalisco. En 2019, el FONDEREG tuvo un presupuesto autorizado de 240 millones de pesos y se destinó, entre otras, a obras de servicios básicos como agua y drenaje, los cuales se llevaron a cabo, según funcionarios de la SIOP, fuera de las cabeceras municipales, es decir en localidades con mayores rezagos en infraestructura social.⁹

En síntesis, si bien Jalisco no ha suscrito convenios de concurrencia para el ejercicio del FISE durante 2019, sí cuenta con otras fuentes de financiamiento que se encuentran debidamente justificadas y que comparten el objetivo de reducir los rezagos en infraestructura social en el estado. Estos fondos, sin embargo, contribuyen a financiar proyectos diferentes a los del FISE, por lo que la concurrencia no es estricta (no hay una contribución porcentual específica de cada fuente a un mismo proyecto).

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

⁹ Funcionarios entrevistados mencionaron como otra fuente de financiamiento al Fondo Común Concursable para Infraestructura (FOCOCI), cuyo objetivo general, según sus reglas de operación de 2019, es “consolidar la infraestructura para el desarrollo de los municipios con apoyo y en coordinación con el estado de Jalisco; estableciendo lineamientos a los que se sujetarán todos los municipios beneficiados, desde la propuesta de proyectos, hasta la ejecución de las acciones”. El presupuesto asignado al FOCOCI en 2019 fue de 200 millones de pesos. Dos ciclovías para el AMG se financiaron con recursos de dicho fondo.

9. ¿En qué medida existe consistencia entre el diagnóstico de las necesidades sobre la infraestructura social y el destino de las aportaciones en la entidad federativa?

Nivel	Atributos considerados
1	No existe un diagnóstico de necesidades sobre la infraestructura social o no está actualizado.
2	El destino de las aportaciones del fondo no coincide con el diagnóstico de las necesidades sobre la infraestructura social.
3	El destino de las aportaciones del fondo coincide parcialmente con el diagnóstico de las necesidades sobre la infraestructura social.
4	El destino de las aportaciones del fondo coincide plenamente con el diagnóstico de las necesidades sobre la infraestructura social.
Valoración general LIKERT: 3	

Como se señaló en la pregunta 6, si bien hay cierta información documentada sobre la situación de la infraestructura social básica en Jalisco, no parece haber un criterio explícito a partir del cual la unidad ejecutora del FISE tome en cuenta dichos diagnósticos. En cambio, la información que los municipios presentaron en fichas técnicas para la asignación del FISE en 2019 constituye, a decir de los funcionarios entrevistados, una base más precisa y actualizada sobre las necesidades de infraestructura de cada municipio. ¿Qué tan consistente resulta dicha práctica?

El equipo evaluador se dio a la tarea de revisar una muestra de cinco fichas técnicas correspondientes a cinco proyectos municipales diferentes, a fin de identificar en qué medida las fichas contienen un diagnóstico apropiado de las necesidades de infraestructura en los municipios respectivos. Se encontró que la información contenida en las fichas efectivamente ofrece una descripción suficientemente clara sobre cada proyecto en cuestión, la cual da cuenta de su localización geográfica exacta, la unidad de medida de la obra, el número de habitantes beneficiados, el desglose presupuestal de la obra, entre otros. Ofrece también los antecedentes que justifican el proyecto y sus objetivos, lo cual sirve para que el municipio ofrezca un breve argumento sobre la necesidad de la obra. Sin embargo, estas variables podrían no ser suficientes para justificar la asignación de los recursos del FISE en el contexto del estado de Jalisco en su conjunto por las siguientes razones. En primer lugar, cada uno de los municipios que participan en la convocatoria presenta únicamente un proyecto, lo cual hace imposible compararlo con otros proyectos en el mismo municipio que podrían cubrir la misma necesidad con menos recursos o bien una gama más amplia de necesidades con el mismo monto. Ello supone, además, que los municipios hicieron un análisis previo y que optaron por el proyecto socialmente más rentable, pero no hay evidencia disponible que indique se tal supuesto se cumple por lo regular. En segundo lugar, el mecanismo podría generar un problema de inequidad tomando en

consideración que hay municipios que no participaron, posiblemente por falta de capacidades para cumplir con los requisitos técnicos de la convocatoria (los funcionarios entrevistados afirmaron que hay diferencias significativas en las capacidades técnicas de los municipios para cumplir con los requerimientos). Las discrepancias suelen ser significativas incluso entre los municipios que participaron en 2019. Por ejemplo, el municipio de Jesús María presentó un proyecto de pavimentación en concreto hidráulico, banquetas, agua potable y drenaje por un monto de 2 millones 500 mil pesos, mismo que beneficiaría, según lo indica la ficha técnica, a 150 habitantes. A su vez, el municipio de Lagos de Moreno presentó un proyecto para la construcción de un concreto asfáltico por un monto de 2 millones 655 pesos con 98 centavos que beneficiaría a 3,987 personas. Como puede observarse, la diferencia en costo por habitante es muy amplia, pues en el proyecto de Jesús María es de \$16 mil 666.6 por persona beneficiada, mientras que en el de Lagos de Moreno es de \$501.8 por persona.

En síntesis, el mecanismo de asignación del FISE basado no en un diagnóstico general centralizado, sino en la expresión descentralizada de necesidades municipales es un instrumento que tiene la ventaja de promover la participación de los municipios, quienes, en principio, tienen un conocimiento más preciso de las necesidades de infraestructura social básica en sus territorios. En cambio, su principal desventaja son las desigualdades regionales que pueden ocasionar debido a la heterogeneidad en las capacidades técnicas de los gobiernos municipales o al proceso mismo que cada municipio sigue internamente para definir sus prioridades.

Pese a las posibles desventajas del mecanismo de asignación del FISE, el equipo evaluador considera que éste se apega plenamente a los lineamientos federales del fondo. La razón fundamental es que la plataforma MIDS está diseñada para asegurar que ello ocurra, tal y como ya se comentó en la pregunta 3. Además, es claro que los funcionarios que operan el FISE en Jalisco han logrado desarrollar rutinas organizacionales que han favorecido aprendizajes valiosos a lo largo del tiempo. Es decir, los responsables del FISE tienen un conocimiento muy preciso de los procesos que deben llevarse a cabo para cumplir cabalmente con los lineamientos del fondo. Para sustentar esta afirmación, a continuación se presenta un análisis de la asignación de los recursos del FISE en Jalisco durante 2018 y 2019, tomando en consideración la información que se reporta en los Anexos de este informe.

Como se describe en el Anexo 1, en 2018, a Jalisco se le aprobó un monto total de 207 millones 658 mil 506 pesos de recursos del FISE, los cuales se destinaron a realizar 30 obras en 17

municipios de Jalisco, todos ubicados, salvo el caso de Tonalá, fuera del Área Metropolitana de Guadalajara. En 2019, el monto aprobado fue de 214 millones 983 mil pesos, aunque hubo una modificación a dicho monto, quedando finalmente en 199 millones 756 mil 835 pesos, los cuales se destinaron a realizar 156 obras en 43 municipios, todos fuera del área metropolitana con excepción de Ixtlahuacán de los Membrillos. Lo anterior implica, en primer lugar, que ha habido de manera consistente una desconcentración de recursos, lo cual es un dato positivo si se toma en consideración la concentración que históricamente ha caracterizado a la infraestructura en el estado, tal y como lo refiere el diagnóstico del Programa Sectorial de Infraestructura y Obra Pública de Jalisco. En segundo lugar, es claro que ha habido un cambio de estrategia en la asignación del FISE entre 2018 y 2019, ya que en el primer año se llevaron a cabo menos obras en menos municipios, aunque el presupuesto aprobado fue ligeramente más alto que en el año siguiente. En cambio, en 2019 el presupuesto se asignó casi al triple de municipios y el número de obras fue cinco veces más alto. Desde la perspectiva del equipo evaluador, este cambio obedece a la lógica del mecanismo de asignación basado en la participación municipal y no en decisiones unilaterales por parte del gobierno del estado.

Como se describe en las tablas 4a y 4b del Anexo 2, también se observa un cambio importante entre 2018 y 2019 en el tipo de incidencia de los proyectos del FISE. Mientras que en 2018, 84.4% del presupuesto total se destinó a proyectos de incidencia directa, un año después los proyectos directos absorbieron 49.6% del presupuesto. Este cambio de ninguna manera contraviene lo dispuesto en los lineamientos del fondo, pues en su versión 2019, éstos establecen un mínimo de 40% para los proyectos de incidencia directa. Funcionarios entrevistados explicaron que este cambio obedece, nuevamente, al mecanismo de asignación con alta participación municipal que decidió implementar la nueva administración. Como ya se comentó, el mecanismo implica que los proyectos son propuestos por los municipios. Considerando que éstos tienen una marcada preferencia por proyectos relacionados con vialidades urbanas cuyo tipo de incidencia no es directa sino complementaria, ello explica que una parte muy significativa del presupuesto se destine a proyectos complementarios. Los entrevistados comentaron, por otra parte, que se ha inducido un compromiso entre los municipios de que las obras de vialidad vayan acompañadas siempre de un paquete integral de servicios de infraestructura básica, por ejemplo agua y drenaje, que sí tienen incidencia directa.

En cuanto a la focalización de los proyectos, ha habido también un cambio en la asignación entre 2018 y 2019, tal y como se muestran en las tablas 5a y 5b del Anexo 2. Mientras que en 2018,

37.7% se destinaba a las zonas de atención prioritaria, en 2019 dicho porcentaje se elevó a 53.6%. En 2018, el presupuesto a municipios con pobreza extrema fue de 60.9% del total, mientras que un año después dicho porcentaje se redujo a 46.4%. En 2018, hubo cuatro proyectos de gastos indirectos, mientras que en 2019 no hubo asignación a dicho rubro. Como ya se comentó, ninguno de estos cambios contraviene lo dispuesto por los lineamientos del FISE.

El cambio entre 2018 y 2019 es igualmente notable al analizar el rubro de gasto al que se destinaron los recursos del FISE. Como se muestra en las tablas 6a y 6b del Anexo 2, en 2018 el rubro de gasto en salud absorbió 81% del presupuesto total del fondo, con 13 proyectos, seguido lejanamente por el rubro de urbanización al que se destinó 11%. En contraste, en 2019 el presupuesto se dividió casi por mitad entre dos grandes rubros: agua y saneamiento, donde hubo 70 proyectos y urbanización, con 78 proyectos. Además, en contraste con el año anterior, al rubro de salud no se le asignó presupuesto.

Finalmente, las tablas 7a y 7b del Anexo 2 muestran la clasificación de los proyectos del FISE por carencia social para ambos años. Como puede observarse, y con relación a lo mencionado en el párrafo anterior, en 2018 la mayor parte de los recursos (81%) se destinó a proyectos relacionados con los servicios de salud, seguidos de 10 proyectos que no fue posible categorizar en los rubros tradicionales de carencia social. En cambio, en 2019, el presupuesto del FISE prácticamente se dividió por mitad entre proyectos que brindan servicios básicos de la vivienda (44.5%) y otros que no entran en ninguna categoría de carencia social (51.2%).

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

V. Gestión y operación de las aportaciones

10. ¿En qué medida los procesos de la gestión del fondo son consistentes con los establecidos en la normatividad aplicable?

Nivel	Atributos considerados
1	No hay procesos claramente definidos para la gestión del fondo
2	La gestión del fondo no se apega a las funciones y actividades definidas en los diagramas de flujo de los procesos, tanto en la asignación, como en el ejercicio y seguimiento de los recursos.
3	La gestión del fondo se apega parcialmente a las funciones y actividades definidas en los diagramas de flujo de los procesos, tanto en la asignación, como en el ejercicio y seguimiento de los recursos.
4	La gestión del fondo se apega plenamente a las funciones y actividades definidas en los diagramas de flujo de los procesos, tanto en la asignación, como en el ejercicio y seguimiento de los recursos.
Valoración general LIKERT: 4	

Existe una consistencia muy alta entre la normatividad federal del FAIS y los procesos de gestión del FISE en Jalisco. La SIOP ha desarrollado un manual de procedimientos que establece con claridad las funciones y actividades de cada uno de los actores que participan en la gestión del fondo. Como se muestra en el Anexo 4, el proceso general comienza cuando la Secretaría de Bienestar (SB) publica los lineamientos del FAIS en el Diario Oficial de la Federación, lo cual ocurrió en agosto de 2017 para el ejercicio fiscal 2018 y en julio de 2019 para el ejercicio fiscal 2019. Posteriormente, la SIOP publica en su portal web los requisitos para la solicitud de los apoyos por parte de los municipios. La Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI) y la Dirección de Gestión Metropolitana, Programas Especiales y Enlace de Programas Gubernamentales e Infraestructura (DVGMPPEPGI) en coordinación con la SB, difunden y presentan los lineamientos a los municipios. Aquellos municipios que deciden participar en la convocatoria llenan la solicitud de apoyo y junto con su proyecto la entregan a DGGFI y DVGMPPEPGI. Tras recibir las solicitudes de apoyo de los municipios, ambas direcciones revisan los tipos de obra, la ubicación y el tipo de incidencia. Posteriormente las áreas de proyectos de SIOP revisan y hacen observaciones a las solicitudes de apoyo para, en su caso, validarlas. A partir de la revisión de la DGGFI, la DVGMPPEPGI y de las áreas de proyectos de SIOP, se determina si el proyecto es elegible y si se encuentra técnicamente validado: si no lo es, el proyecto se deja en espera de disponibilidad de otras fuentes de recursos; si el proyecto resulta elegible, la DGGFI y la DVGMPPEPGI integran el Programa de Obra Anual (POA), priorizando los proyectos de acuerdo con la disponibilidad de recursos y porcentajes.

Posteriormente, dichas direcciones planean los proyectos conforme a los lineamientos del FAIS y los registran en la plataforma MIDS. La DGGFI y la Dirección de Presupuestos y Programa (DPP) generan la ficha SIPRO, los anexos de validación y entrega la información a la SHP de Jalisco. La Dirección General de Licitación y Contratación (DGLC) y la Dirección General de Construcción (DGC) contratan la obra por parte de la DGLC y supervisan el área de Construcción de la SIOP. Durante el proceso, la DGGFI y la DVGMPPEPGI deben realizar los avances físicos financieros, los informes trimestrales, el llenado de la MIR y el resto de archivos de transparencia. Al final del ejercicio, la DGGFI y la DVGMPPEPGI realizan el cierre de ejercicio, finiquitan las acciones y devuelven los recursos no devengados. Finalmente, la DGGFI y la DVGMPPEPGI integran el expediente de gestión para su consulta y para trámites de auditoría.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

11. ¿En qué grado existe evidencia documental de la planeación de los recursos para la prestación de servicios de infraestructura social?

Nivel	Atributos considerados
1	No existe evidencia sobre la planeación de los recursos para la prestación de servicios de infraestructura social
2	<p>Existe evidencia documental sobre la planeación de los recursos para la prestación de servicios de infraestructura social, que cuenta con una de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • los procedimientos están apegados a la norma, son estandarizados y conocidos por todos los actores. • el documento de planeación se basa en un diagnóstico de necesidades que establece la prioridad territorial y establece una cuantificación de las mismas, • los criterios de gasto para distribuir las aportaciones del fondo se apegan a la normatividad (federal y estatal, en su caso), determinan la prioridad de su uso y sus rubros de gasto específicos.
3	<p>Existe evidencia documental sobre la planeación de los recursos para la prestación de servicios de infraestructura social, que cuenta con dos de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • los procedimientos están apegados a la norma, son estandarizados y conocidos por todos los actores. • el documento de planeación se basa en un diagnóstico de necesidades que establece la prioridad territorial y establece una cuantificación de las mismas, • los criterios de gasto para distribuir las aportaciones del fondo se apegan a la normatividad (federal y estatal, en su caso), determinan la prioridad de su uso y sus rubros de gasto específicos.
4	<p>Existe evidencia documental sobre la planeación de los recursos para la prestación de servicios de infraestructura social, que cuenta con las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • los procedimientos están apegados a la norma, son estandarizados y conocidos por todos los actores. • el documento de planeación se basa en un diagnóstico de necesidades que establece la prioridad territorial y establece una cuantificación de las mismas, • los criterios de gasto para distribuir las aportaciones del fondo se apegan a la normatividad (federal y estatal, en su caso), determinan la prioridad de su uso y sus rubros de gasto específicos.
Valoración general LIKERT: 3	

Si bien la asignación de los recursos del FISE en Jalisco cumple plenamente con la normatividad federal, no puede decirse que haya una planeación en estricto sentido. Como ya se comentó anteriormente, en Jalisco, la asignación de los recursos del FISE depende de las demandas que los municipios formulen durante el año fiscal respectivo, pero ello no responde a un diagnóstico previo que haya definido *ex ante* las prioridades de infraestructura social en el estado ni algún mecanismo claro sobre su satisfacción gradual. Lo anterior no significa que la asignación sea arbitraria, pues cada proyecto, para su validación por parte del gobierno federal, debe cumplir con los requisitos de incidencia, focalización y rubros de gasto establecidos en la normatividad

del fondo. En otros términos, la gestión del FISE en Jalisco responde a los criterios normativos establecidos a escala nacional; existe un proceso de validación centralizada de cada obra que depende de que sus características cumplan dichos criterios; finalmente, la validación se lleva a cabo con base en información generada por instituciones nacionales como el INEGI y el CONEVAL. Todo ello ocurre sin que Jalisco haya desarrollado un diagnóstico propio, con información más detallada sobre las necesidades de infraestructura social básica en el estado.

Valoración cuantitativa



12. ¿En qué grado las obras de infraestructura social son ejecutadas de acuerdo con lo planeado?

Nivel	Atributos considerados
1	El promedio de días de desfase entre la duración real y la duración programada representa más de 50% respecto al promedio de días de duración programada.
2	El promedio de días de desfase entre la duración real y la duración programada representa un máximo de 50% respecto al promedio de días de duración programada.
3	El promedio de días de desfase entre la duración real y la duración programada representa un máximo de 30% respecto al promedio de días de duración programada.
4	El promedio de días de desfase entre la duración real y la duración programada representa un máximo de 10% respecto al promedio de días de duración programada.
Valoración general LIKERT: 2 para 2018 y 4 para 2019	

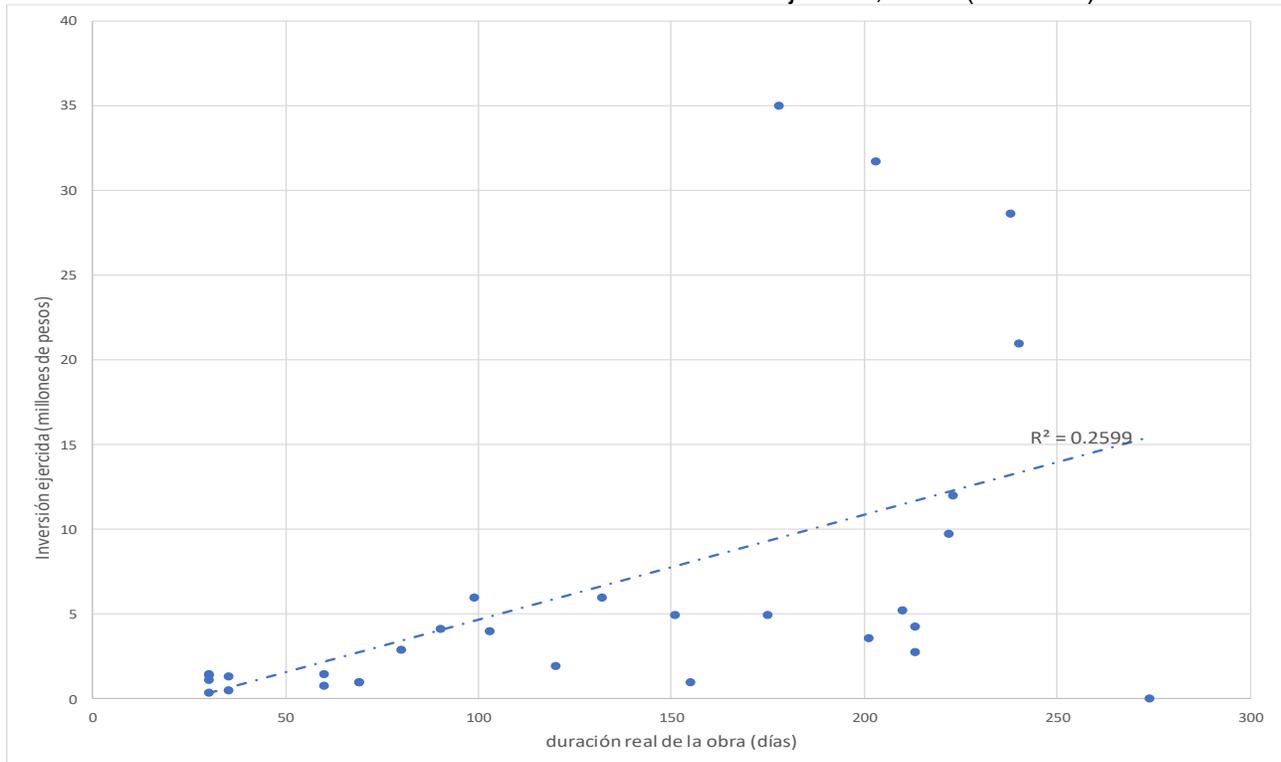
Los datos proporcionados por la SIOP respecto la duración programada y real de las obras de infraestructura social, los cuales se presentan en el Anexo 5 de este informe, muestra un cambio notable entre 2018 y 2019. Según la Tabla 1a del citado anexo, las 30 obras llevadas a cabo con recursos del FISE en 2018 tuvieron una duración promedio de 132.2 días en términos reales, mientras que el promedio de duración programado fue de 98.5 días. Esto significa que el desfase promedio fue de 33.7 días, es decir 34.2% más de lo que se proyectó originalmente. No se proporcionaron datos relativos a los desfases en el proceso de contratación.

En cambio, la información relativa al ejercicio fiscal 2019 revela que no hubo ningún desfase en la duración de algunas de las obras (la información se restringe a 70 obras, aunque el total fue de 156 proyectos): el promedio de duración estimada fue de 36.4 días por proyecto, el cual coincide totalmente con el promedio de duración real de las obras.

Al equipo evaluador le resultó inusual el hecho de que no haya habido desfases en la duración de las obras del FISE en 2019, considerando que, en principio, puede suponerse que los proyectos más grandes tienden a tener plazos de terminación más amplios, lo cual aumenta la probabilidad de que requieran más tiempo de ejecución que lo programado inicialmente. Para verificar tal supuesto, con los datos proporcionados por la SIOP se estimó un coeficiente de correlación entre el monto de inversión ejercida en cada proyecto con la duración de su ejecución (en días). Para 2018, el coeficiente fue de 0.51, mientras que para 2019 fue de tan solo 0.06. La relación positiva entre tamaño de la inversión y duración real de las obras en 2018 se muestra más claramente en la gráfica 2, donde la duración explica casi 30% de la variación de la inversión.

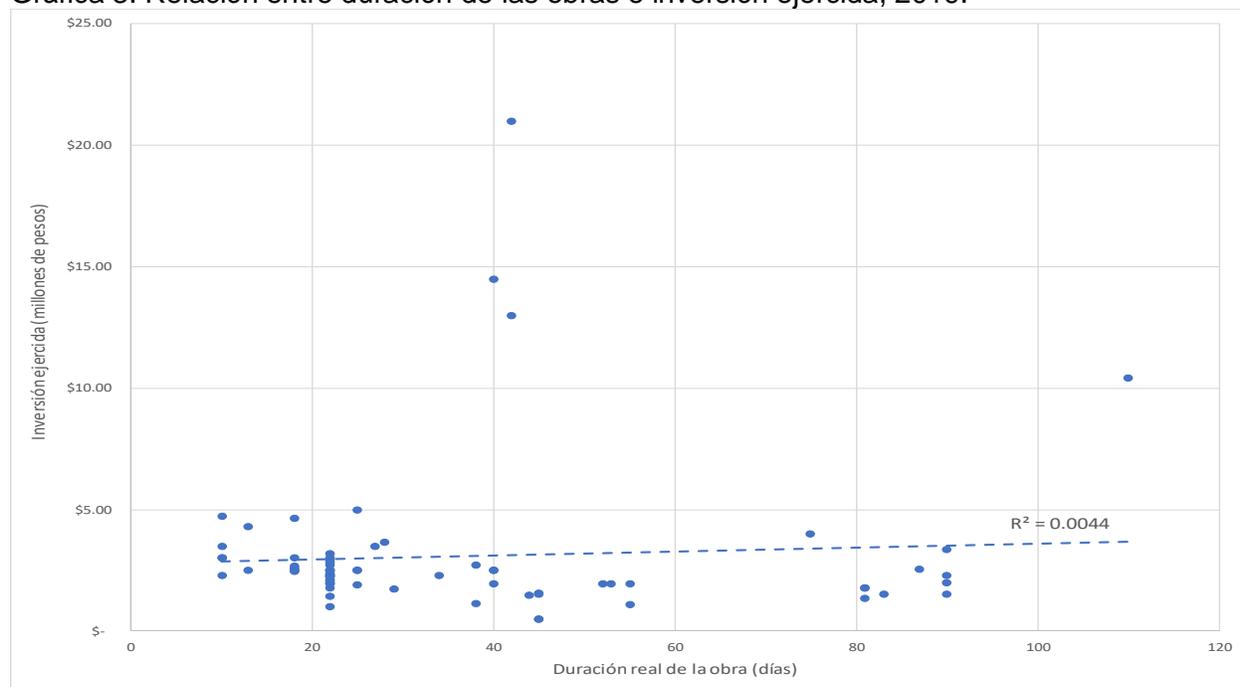
En cambio, la gráfica 2, correspondiente a 2019, muestra que la relación es prácticamente nula entre ambas variables. Posiblemente, esta ausencia de relación se explica porque los datos proporcionados para 2019 son todavía preliminares, pues se cuenta con información de 70 obras únicamente de las 156 realizadas.

Gráfica 2. Relación entre duración de las obras e inversión ejercida, 2018 (30 obras).



Fuente: con información proporcionada por la SIOP

Gráfica 3. Relación entre duración de las obras e inversión ejercida, 2019.



Fuente: con información proporcionada por la SIOP

Según funcionarios de la SIOP entrevistados para esta evaluación, no existen problemas significativos en la ejecución de las obras planeadas, ya que, según lo afirman, sus procedimientos se apegan a los estándares de calidad de cualquier licitación de obra pública. Durante la construcción no se han presentado situaciones problemáticas, pues los trabajos se llevan a cabo bajo las condiciones ordinarias de ejecución. En todo caso, los desfases que son más comunes ocurren entre las solicitudes de apoyo por parte de los municipios y el proyecto ejecutivo que se presenta finalmente. Según los funcionarios, esta falta de concordancia se explica por falta de capacidades técnicas entre algunos gobiernos municipales.

Valoración cuantitativa para 2018



Valoración cuantitativa para 2019



13. ¿En qué medida la evidencia documental de los mecanismos de transferencias de aportaciones es pertinente para verificar que éstas se hacen de acuerdo con lo programado?

Nivel	Atributos considerados
1	No existe evidencia documental de los mecanismos de trasferencias de las aportaciones del fondo.
2	Los mecanismos de transferencias de las aportaciones del fondo cuentan con una o dos de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se realizan conforme al calendario de ministraciones • es un procedimiento estandarizado, es decir, utilizado por todos los actores. • es un procedimiento sistematizado, es decir, disponible en un sistema informático. • es un procedimiento conocido por todos los actores
3	Los mecanismos de transferencias de las aportaciones del fondo cuentan con tres de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se realizan conforme al calendario de ministraciones • es un procedimiento estandarizado, es decir, utilizado por todos los actores. • es un procedimiento sistematizado, es decir, disponible en un sistema informático. • es un procedimiento conocido por todos los actores
4	Los mecanismos de transferencias de las aportaciones del fondo cuentan con las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se realizan conforme al calendario de ministraciones • es un procedimiento estandarizado, es decir, utilizado por todos los actores. • es un procedimiento sistematizado, es decir, disponible en un sistema informático. • es un procedimiento conocido por todos los actores
Valoración general LIKERT: 4	

La base documental de las transferencias del FAIS para el ejercicio fiscal 2019 es el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2019, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2019. Como se muestra en el Cuadro 13.1, el FISE se distribuyó en 10 ministraciones de igual monto. Los funcionarios entrevistados estuvieron de acuerdo en que hay claridad y certidumbre en el mecanismo de transferencias del FISE.

Cuadro 13.1. Calendario de ministraciones del FISE en Jalisco 2019

Mes	Día de ministración	Monto a ministrar
Enero	31	\$222,706,156
Febrero	28	\$222,706,156
Marzo	29	\$222,706,156
Abril	30	\$222,706,156
Mayo	31	\$222,706,156
Junio	28	\$222,706,156
Julio	31	\$222,706,156
Agosto	30	\$222,706,156
Septiembre	30	\$222,706,156
Octubre	31	\$222,706,156

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo de distribución y calendarización de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

14. ¿En qué medida la evidencia documental de los mecanismos de seguimiento al ejercicio de las aportaciones permite verificar el uso adecuado de los recursos?

Nivel	Atributos considerados
1	No existe evidencia documental sobre los mecanismos de seguimiento al ejercicio de las aportaciones del fondo.
2	Los mecanismos de seguimiento al ejercicio de las aportaciones del fondo cuentan con al menos tres de las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se apegan a la normatividad federal o en su caso, estatal. • se apegan a un procedimiento estandarizado. • se apegan a un procedimiento sistematizado. • son un procedimiento conocido por todos los actores.
3	Los mecanismos de seguimiento al ejercicio de las aportaciones del fondo cuentan con todas las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • se apegan a la normatividad federal o en su caso, estatal. • se apegan a un procedimiento estandarizado. • se apegan a un procedimiento sistematizado. • son un procedimiento conocido por todos los actores.
4	Los mecanismos de seguimiento al ejercicio de las aportaciones del fondo cuentan con todas las siguientes características anteriormente mencionadas y la mayoría de sus indicadores estratégicos y de gestión, al cierre del año fiscal evaluado, tienen una semaforización en color verde.
Valoración general LIKERT: 4	

El principal mecanismo de seguimiento de los recursos del FISE en Jalisco es el conjunto de indicadores del programa presupuestario al que está adscrito, es decir el programa número 269 denominado “Generación de Infraestructura Productiva Rural y Social Básica”. Este programa presupuestario tuvo en 2019 un presupuesto asignado total equivalente a 625 millones 524 mil 155 pesos, es decir que el FISE, con 207 millones 658 mil 506 pesos asignados en ese mismo año, representa solo 33% del total. Esto implica que los resultados del programa presupuestario al cierre del año solo pueden atribuirse parcialmente al desempeño del FISE, pues el citado programa incluye recursos de otros componentes que no forman parte de la presente evaluación.

La MIR del programa presupuestario “Generación de Infraestructura Productiva Rural y Social Básica” correspondiente a 2019 estableció un total de ocho indicadores, uno a nivel de fin, uno a nivel de propósito, dos a nivel de componente y cuatro a nivel de actividades. Como se describe en Cuadro 14.1, las metas anuales de seis indicadores se cumplieron y hasta se superaron en algunos casos, lo que significa que sus parámetros de semaforización están en color verde, tal y como se puede corroborar en el seguimiento de sus indicadores al cierre de 2019. Destaca el indicador a nivel de fin, es decir uno de los indicadores estratégicos del programa, el cual se propuso la meta anual de beneficiar a 115 mil habitantes con obras de infraestructura social básica, pero al cierre de 2019 terminó beneficiando a 136 mil 549 personas, es decir casi 20%

más de lo programado. Sin embargo, hay dos indicadores en los que no se reporta información sobre su avance al cierre del año: las localidades atendidas con alto y muy alto rezago social (indicador de propósito) y el total de obras finiquitadas (a nivel de actividad).

Cuadro 14.1. Indicadores del programa presupuestario número 269 “Generación de Infraestructura Productiva Rural y Social Básica” en 2019

Nivel	Resumen narrativo	Denominación del indicador	Meta anual	Avance de la meta a diciembre
Fin	Contribuir a la disminución del rezago en los servicios básicos de vivienda, salud, educación, comunicaciones, hidráulica de los habitantes en las localidades con alto nivel de rezago social propiciando al desarrollo de un entorno digno, mediante el financiamiento de obras de infraestructura productiva rural.	Total de habitantes beneficiados con las obras realizadas respecto al total de la población.	115,000	136,549
Propósito	Los habitantes de las localidades con alto nivel de rezago social, cuentan con mayor número de servicios básicos de vivienda, salud y educación.	Total de localidades con alto y muy alto nivel de rezago social y de infraestructura rural atendidas.	51	No disponible
Componente	Obras de infraestructura social básica realizadas en zonas del estado de Jalisco que presentan mayor nivel de rezago social y pobreza.	Total de obras realizadas de infraestructura social básica en zonas de pobreza y rezago social.	75	76
Actividad	Integración de proyecto de infraestructura social básica para su validación	Total de proyectos integrados de infraestructura social básica.	75	77
Actividad	Supervisión de la ejecución de obras de infraestructura social básica.	Total de obras de infraestructura social básica supervisadas.	75	76
Actividad	Presentación de finiquito de obras de infraestructura social básica.	Total de obras de infraestructura social básica finiquitadas.	0	No disponible
Componente	Obras de infraestructura productiva realizadas en zonas rurales del estado de	Total de obras realizadas de infraestructura	207	207

	Jalisco.	productiva en zonas rurales.		
Actividad	Planeación de obras a realizarse en zonas rurales para el beneficio de los habitantes.	Total de obras planeadas a realizarse en zonas rurales.	207	207

Fuente: ficha de avances de los indicadores del programa presupuestario 269, cuarto trimestre de 2019, disponible en https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/Sid/reporte_avance/4997/cuarto

Los resultados positivos del programa presupuestario, aunque no son enteramente atribuibles al FISE por las razones anteriormente expuestas, pueden explicarse por el funcionamiento apropiado de los mecanismos de coordinación, asignación y supervisión de ficho fondo: las responsabilidades y flujos de información están claramente establecidos, la plataforma MIDS asegura que los proyectos propuestos se apeguen a los lineamientos nacionales y hay un procedimiento claro de supervisión de las obras. Todo lo anterior está alineado a la normatividad federal y estatal, se trata de procedimientos estandarizados, sistematizados y conocidos por todos los actores.

Valoración cuantitativa

1	2	3	4
<i>Insuficiente</i>			<i>Suficiente</i>

VI. Conclusiones y análisis FODA

En este informe de evaluación se identificó y analizó la estructura de la coordinación del FAIS en términos de la normatividad para su integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento. Por otra parte se valoró la contribución y el destino de las aportaciones del fondo y, finalmente, se identificaron y analizaron sus principales procesos de gestión y operación. Los principales hallazgos se clasifican a continuación en fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Fortalezas

1. Existe una estructura de coordinación con responsabilidades bien definidas para la operación del FISE
2. Se cuenta con mecanismos de control sistemáticos y suficientemente estables para la operación del FISE
3. Se ha optado por un mecanismo de definición de proyectos con alta participación municipal, lo que promueve una mayor cobertura territorial

Oportunidades

1. En general, los lineamientos federales se han mantenido sin hacer grandes ajustes a sus criterios, lo que promueve que las rutinas organizacionales generen aprendizajes entre los actores estatales
2. La plataforma MIDS se ha mantenido operando, aunque con algunos ajustes

Debilidades

1. No existe un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sirva para la toma de decisiones del FISE.
2. No siempre hay claridad suficiente en la distribución de los recursos por sectores de política pública, tal y como ocurrió en 2018, cuando no hubo una justificación clara sobre el peso tan significativo que tuvo el rubro de salud en la asignación del FISE.
3. Hay municipios que no cuentan con las suficientes capacidades técnicas para cumplir

con los requisitos de la convocatoria que lanza la SIOP para asignar los recursos del FISE.

Amenazas

1. El mecanismo de asignación basado en la expresión descentralizada de necesidades municipales corre el riesgo de generar desigualdades regionales debido a la heterogeneidad en las capacidades técnicas de los gobiernos municipales.
2. Existe el riesgo de que los proyectos presentados por los gobiernos municipales no reflejen las verdaderas prioridades de los municipios debido a la ausencia de un análisis de rentabilidad social o debido a la falta de participación de los ciudadanos.

VII. Recomendaciones y propuestas de mejora

1. Elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sea representativo de todo el territorio del estado y que sirva como base para tomar decisiones de infraestructura con recursos del FISE y de otros fondos.
2. Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social.
3. Que el esquema descentralizado de definición de proyectos con participación municipal se complemente con proyectos definidos por el gobierno estatal. Dichos proyectos deben beneficiar a municipios que no participaron en la convocatoria y atender explícitamente las necesidades de infraestructura social identificadas en el diagnóstico.
4. Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE, incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN).
5. Elaborar un informe que explique la asignación de los recursos del FISE en cada ejercicio fiscal, justificando la selección de proyectos en función del diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

Referencias

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2018, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. (2017). Recuperado de:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508435&fecha=20/12/2017

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2019, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. (2019). Recuperado de:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548475&fecha=21/01/2019

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. (2019). Recuperado de:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565603&fecha=12/07/2019

CONEVAL. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública.* México: CONEVAL.

Gobierno del Estado de Jalisco. (2013). *Programa Sectorial de Infraestructura y Obra Pública.* Recuperado de: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programa-sectorial-infraestructura-y-obra-publica_1.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco. (2018). *Programas Públicos Jalisco.* Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/programas>

Gobierno del Estado de Jalisco. (2019). *Presupuesto Ciudadano Jalisco.* Recuperado de: <https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/sid/introduccion>

Gobierno del Estado de Jalisco. (2019). "Ficha de los avances de indicadores del programa presupuestario 269, cuarto trimestre del 2019". *Presupuesto Ciudadano Jalisco.* Recuperado de:

https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/Sid/reporte_avance/4997/cuarto

Ley de Coordinación Fiscal. (2018). Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017. (2016). Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. (2015). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. (2014). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.* (2013). Recuperado de: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2014.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.* (2012). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.* (2011). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf
- Secretaría de Gobierno. (2018). *Catálogo de Programas Federales para Municipios 2018.* Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303687/Catalogo_de_Programas_Federales_2018.pdf
- SEDESOL. (2014). *Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).* Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127091/Diagnostico_del_Fondo_de_Aportaciones_para_la_Infraestructura_Social_Diciembre_2014_P1.pdf
- SEDESOL. (2018). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2018.* Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288957/Jalisco.pdf>
- SEDESOL. (s.f.) *Manual de usuario y operación de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social.* Recuperado en: http://fais.sedesol.gob.mx/descargas/MANUAL_de_usuario_MIDS.pdf
- SHP. (2019). *Informes sobre Recursos Federales.* Recuperado en: <https://hacienda.jalisco.gob.mx/gasto/informes-recursos-federales>
- SIOP. (2017). *Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.* Recuperado en: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/manual_de_organizacion_y_procedimientos_siop_2017.pdf
- SIOP. (s.f.). *Ficha técnica de proyecto FISE.* Recuperado en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ficha%20Técnica%20FISE%20SIOP%202019.xls#overlay-context=transparencia/informacion-fundamental/12000>
- SIOP. (S.f.). *Manual de Procedimientos del FISE.* Recuperado de: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Proceso%20de%20operaci%C3%B3n%20del%20programa%20FISE%202019.pdf>
- Transparencia Presupuestaria. (2018). *MIR Federal FAIS.* Recuperado de: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=331004>
- Transparencia Presupuestaria. (2019). *MIR Federal FAIS.* Recuperado de: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=331004>

Glosario de términos

- CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- COPPLADEMUN:** Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal
- DGC:** Dirección General de Construcción
- DGGFI:** Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura
- DGLC:** Dirección General de Licitación y Contratación
- DVGMPEEPGI:** Dirección de Gestión Metropolitana, Programas Especiales y Enlace de Programas Gubernamentales e Infraestructura
- FAIS:** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- FISE:** Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
- FISM-DF:** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
- FOCOCI:** Fondo Común Concursable para Infraestructura
- FONDEREG:** Fondo Complementario para el Desarrollo Regional
- LGDS:** Ley General de Desarrollo Social
- LCF:** Ley de Coordinación Fiscal
- MIDS:** Matriz de Indicadores de Desarrollo Social
- MIR:** Matriz de Indicadores de Resultados
- PEF:** Presupuesto de Egresos de la Federación
- POA:** Programa Anual de Obra
- PROAGUA:** Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento
- PROMAGUA:** Programa para la Modernización de los Organismos Operadores del Agua
- SB:** Secretaría de Bienestar
- SECIP:** Sistema de Evaluación y Control de la Infraestructura Pública
- SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social
- SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SHP:** Secretaría de Hacienda Pública del Gobierno de Jalisco
- SIOP:** Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
- ZAP:** Zonas de Atención Prioritaria

Directorio de participantes

Dr. Carlos Moreno Jaimes

Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Texas en Austin, Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Actualmente es Director General de Linter Consultores de México S.C. y es profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Se desempeñó como Director del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, ha sido consultor para el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como para diversas instituciones públicas en México. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la UdeG, e investigador asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Autor de los libros

Dr. Alfonso Hernández Valdez

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), e Ingeniero Industrial por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.

Mtra. Alejandra Hernández García

Maestra en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Desde 2011 es consultora asociada en temas de género, política pública y evaluación de programas públicas para el gobierno federal y diversos gobiernos locales. Actualmente es Directora Ejecutiva de Linter Consultores de México S.C.

Mtra. Karina Hermosillo Ramírez

Maestra en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara. Licenciada en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es coordinadora de la Licenciatura en Gestión Pública y Políticas Globales del ITESO y del proyecto de reestructura de las Licenciaturas del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos.

Lic. María del Mar Morales Burkle

Licenciada en Relaciones Internacionales por el ITESO, con experiencia laboral en diseño y evaluación de políticas públicas, cooperación internacional y gestión de proyectos. Actualmente cursa la maestría de Disaster Risk Management and Climate Change Adaptation en la universidad de Lund, Suecia.

Anexo 1. Programas presupuestarios a través de los cuales se ejercieron los recursos del Fondo

Ejercicio Fiscal 2018

Clave del Programa Presupuestario	Nombre del Programa Presupuestario	Unidad Responsable	Unidad Ejecutora del Gasto	Presupuesto		Fuente de financiamiento	
				Capítulo	Monto (a+b)	Presupuesto del fondo (a)	Otras fuentes (b)
1003	FAIS Entidades	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública(SIOP)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP)	6000	\$10,463,624	\$10,463,624	
				4000	\$197,194,882	\$197,194,882	
				Total	\$207,658,506	\$207,658,506	

Fuente: con información del archivo Excel proporcionado por la SIOP denominado "2018_Jalisco Financiero"

Ejercicio Fiscal 2019

Clave del Programa Presupuestario	Nombre del Programa Presupuestario	Unidad Responsable	Unidad Ejecutora del Gasto	Presupuesto		Fuente de financiamiento	
				Capítulo	Monto (a+b)	Presupuesto del fondo (a)	Otras fuentes (b)
1003	FAIS Entidades	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP)	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública(SIOP)	3000	\$16,240	\$16,240	
				4000	\$189,240,453.40	\$189,240,453.40	
				6000	\$10,462,088.03	\$10,462,088.03	
				Total	\$199,718,781.43	\$199,718,781.43	

Fuente: con información del archivo Excel proporcionado por la SIOP denominado "2019_Jalisco Financiero2"

Anexo 2. Destino de las aportaciones en la entidad federativa del FAIS

Tabla 1a. Presupuesto del fondo en 2018 por Capítulo de Gasto

Capítulos de gasto	Concepto	Aprobado	Modificado	Ejercido	Ejercido/ Modificado
4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas 6000: Obras Públicas	4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	\$197,191,882	\$197,191,882	\$197,176,438	100%
	6100 OBRA PÚBLICA EN BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	\$10,463,624	\$10,463,624	\$9,362,100	89%
Total		\$207,658,506	\$207,658,506	\$206,538,538	99%

Fuente: con información del archivo Excel proporcionado por la SIOP denominado "2018_Jalisco Financiero"

Tabla 1b. Presupuesto del fondo en 2019 por Capítulo de Gasto

Capítulos de gasto	Concepto	Aprobado	Modificado	Ejercido	Ejercido/ Modificado
3000: Servicios generales	3500 SERVICIOS DE INSTALACIÓN, REPARACIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN	0	\$16,240	\$16,240	100%
4000: Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas 6000: Obras Públicas	4300 SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES	0	\$189,262,269	\$189,240,453	99.9%
	6100 OBRA PÚBLICA EN BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	0	\$10,478,326	\$10,462,088	99.8%
7000: Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras	7900 PROVISIONES PARA CONTINGENCIAS Y OTRAS EROGACIONES ESPECIALES	\$214,983,000	0	0	No aplica
Total		\$214,983,000	\$199,756,835	\$199,718,781	99.9%

Fuente: con información del archivo Excel proporcionado por la SIOP denominado "2019_Jalisco Financiero"

Tabla 2. Presupuesto ejercido del fondo en 2018-2019 por unidades administrativas

Unidades Administrativas	Tipo de personal			Total
	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Total	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible

Tabla 3a. Presupuesto ejercido del fondo en 2018 por distribución geográfica

Municipio	Total
Autlán de Navarro	\$3,989,427
Bolaños	\$12,950,060
Cihuatlán	\$379,999
Cuautitlán de García Barragán	\$9,762,537
Estatal*	\$516,240
Jamay	\$8,817,798
La Huerta	\$28,647,734
Mazamitla	\$31,748,636
Mezquitic	\$18,044,233
Mezquitic, Zapotlanejo y Yahualica de González Gallo	\$985,298
Talpa de Allende	\$36,400,000
Tamazula de Gordiano	\$20,995,391
Tolimán	\$11,985,294
Tolimán, Talpa de Allende, Amacueca, Jamay, La Huerta, Cuahutitlán de García Barragán, San Julián, Tamazula de Gordiano, Tonalá y Mazamitla	\$1,329,100
Tonalá	\$4,146,739
Villa Purificación	\$3,762,791
Yahualica de González Gallo	\$3,979,228
Zapotlanejo	\$2,000,000
Total	\$200,440,505

*Se trata del proyecto titulado "Elaboración de mecánica de suelos y cálculo estructural para obras de salud del fondo de infraestructura social para las entidades, en el estado de Jalisco", la cual se entiende que no se destina a municipios específicos.

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2018

Tabla 3b. Presupuesto ejercido del fondo en 2019 por distribución geográfica

Municipio	Total
Acatic	\$996,870
Atengo	\$1,407,403
Atoyac	\$3,453,078
Ayutla	\$2,246,532
Bolaños	\$3,190,056
Casimiro Castillo	\$3,719,112
Chapala	\$4,990,435
Chiquilistlán	\$1,500,000
De la Huerta	\$2,567,171
El Arenal	\$14,582,630
El Grullo	\$1,491,506
El Limón	\$4,059,238
Gómez Farías	\$2,009,582
Ixtlahuacán de los Membrillos	\$3,788,400
Jalostotitlán	\$1,077,265

Jamay	\$2,500,003
Jesús María	\$9,075,347
Jilotlán de los Dolores	\$2,366,539
Jocotepec	\$3,500,000
Mexticacán	\$1,348,612
Mezquitic	\$2,589,373
Mixtlán	\$2,488,836
Ojuelos	\$14,480,533
Pihuamo	\$2,480,480
Poncitlán	\$2,816,737
Quitupan	\$2,491,809
San Ignacio Cerro Gordo	\$1,498,704
San Miguel el Alto	\$4,988,050
Tala	\$1,952,350
Tamazula de Gordiano	\$4,728,319
Tecatitlán	\$4,503,578
Techaluta de Montenegro	\$2,086,086
Tecolotlán	\$2,987,104
Teocuitatlán de Corona	\$2,499,997
Tequila	\$22,550,000
Tizapan el Alto	\$2,530,762
Tomatlán	\$11,889,839
Tuxpan	\$2,252,649
Unión de Tula	\$2,334,186
Villa Corona	\$3,000,000
Villa Guerrero	\$1,499,985
Zapotitlán de Vadillo Jalisco	\$2,500,000
Zapotlán del Rey	\$2,491,374
No identificado	\$18,050,675
Total general	\$191,561,207

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2019

Tabla 4a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por categoría de incidencia, 2018

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Directos	17	\$169,081,675	84.4%
Complementarios	9	\$28,528,192	14.2%
Subtotal	26	\$197,609,867	98.6%
Gastos indirectos	4	\$2,830,638	1.4%
Subtotal	4	\$2,830,638	1.4%
Total	30	\$200,440,505	100%

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2018

Tabla 4b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por categoría de incidencia, 2019

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Directos	77	\$95,041,556	49.6%
Complementarios	79	\$96,519,651	50.4%
Subtotal	156	\$191,561,207	100.0%
Indirectos	0	0	0.0%
	0	0	0.0%
Total	156	\$191,561,207	100.0%

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2019

Tabla 5a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por focalización, 2018

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
ZAP	12	\$75,551,303	37.7%
Municipios con mayor GRS	0		
Pobreza extrema	14	\$122,058,564	60.9%
Subtotal	26	\$197,609,867	98.6%
Gastos indirectos	4	\$2,830,638	1.4%
Subtotal	4	\$2,830,638	0.0%
Total	30	\$200,440,505	100.0%

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2018

Tabla 5b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por focalización, 2019

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
ZAP	110	\$102,581,741	53.6%
Municipios con mayor GRS	0	\$0	0.0%
Pobreza extrema	46	\$88,979,466	46.4%
Subtotal	156	\$191,561,207	100.0%
Gastos indirectos	0	0	0%
Subtotal	0	0	0%
Total	156	\$191,561,207	100.0%

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2019

Tabla 6a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por rubro degasto, 2018

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Agua y saneamiento	2	\$2,000,000.00	1%
Educación	2	\$7,167,502.32	3.58%
Salud	13	\$162,293,450.60	80.97%
Urbanización	8	\$22,159,487.33	11.06%
Vivienda	0	0	0
Otros proyectos	2	\$4,489,426.88	2.24%
Subtotal	27	\$198,109,867.10	98.84%
Gastos indirectos	3	\$2,330,638.33	1.16%
Subtotal	3	\$2,330,638.33	1.16%
Total	30	\$200,440,505.50	100%

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2018

Tabla 6b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por rubro degasto, 2019

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Agua y saneamiento	70	\$82,547,996.09	43.09%
Educación	5	\$8,123,443.17	4.24%
Salud	0	0	0%
Urbanización	78	\$94,027,841.74	49.09%
Vivienda	0	0	0
Otros proyectos	3	\$6,861,926.38	3.58%
Subtotal	156	\$191,561,207.4	100%
Gastos indirectos	0	0	0
Subtotal	0	0	0
Total		\$191,561,207.4	

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2019

Tabla 7a. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por carencia social, 2018

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Rezago educativo	2	\$7,167,502.32	3.58%
Servicios de salud	13	\$162,293,450.60	80.97%
Seguridad Social	0	0	0
Calidad y espacios de la vivienda	0	0	0
Servicios básicos de la vivienda	2	\$2,000,000.00	1.00%
Alimentación	0	0	0
No aplica	10	\$26,648,914.21	13.30%
Subtotal	27	\$198,109,867.10	98.84%
Gastos indirectos	3	\$2,330,638.33	1.16%
Subtotal	3	\$2,330,638.33	1.16%
Total	30	\$200,440,505.50	100%

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2018

Tabla 7b. Clasificación de los proyectos del FAIS-FISE por carencia social, 2019

	Cantidad de proyectos	Monto	Porcentaje
Rezago educativo	5	\$8,123,443.17	4.24%
Servicios de salud	0	0	0
Seguridad Social	0	0	0
Calidad y espacios de la vivienda	0	0	0
Servicios básicos de la vivienda	75	\$85,310,535.34	44.53%
Alimentación	0	0	0
No aplica	76	\$98,127,228.87	51.23%
Subtotal	156	\$191,561,207.4	100%
Gastos indirectos	0	0	0
Subtotal	0	0	0
Total	156	\$191,561,207.4	

Fuente: con información de la MIDS del FISE 2019

Anexo 3. Concurrencia de los recursos en la entidad para FAIS

Funcionarios de la SIOP comentaron en la entrevista que no hay concurrencia de recursos en proyectos del FISE.

Anexo 4. Procesos en la gestión del fondo en la entidad

Tabla de General del Proceso				
Número de proceso	Nombre del proceso	Actividades	Áreas Responsables	Valoración general
1	Publicación de lineamientos	1.1 Publicación de los lineamientos del FAIS en el Diario Oficial de la Federación	Secretaría de Bienestar	Los lineamientos de publican en tiempo y forma.
		1.2 Publicación en el portal web de la SIOPI los requisitos para la solicitud de los apoyos	SIOPI	
2	Difusión de los lineamientos	2.1 Difusión y presentación de los lineamientos	La Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI) y la Dirección de Gestión Metropolitana, Programas Especiales y Enlace de Programas Gubernamentales e Infraestructura (DVGMPPEPGI) en coordinación con la SB	Los lineamientos se difunden oportunamente.
3	Solicitudes de apoyo	3.1 Llenado de solicitudes de apoyo y propuestas de proyecto	Municipios	El proceso de solicitudes municipales opera apropiadamente, aunque hay heterogeneidad en las capacidades de los municipios para describir sus proyectos.
		3.2 Entrega de solicitudes de apoyo y propuestas de proyecto	Municipios entregan a DGGFI DVGMPPEPGI	
4	Revisión de solicitudes	4.1 Revisión de tipo de obra,	DGGFI DVGMPPEPGI	La revisión de solicitudes se realiza en tiempo y forma.

		ubicación y tipo de incidencia		
		4.2 Revisión y realización de observaciones	Áreas de proyectos de SIOP	
5	Validación de solicitudes	5.1 Validación del proyecto	DGGFI, DVGMPPEPGI y áreas de proyectos de SIOP	La validación de las solicitudes ocurre apropiadamente.
6	Programa de Obra Anual	6.1 Integración del Programa de Obra Anual (POA), priorizando los proyectos conforme a disponibilidad de recursos y porcentajes.	DGGFI y DVGMPPEPGI	El Programa de Obra Anual sistematiza adecuadamente los proyectos del FISE.
7	Planeación de proyectos	7.1 Planeación de proyectos conforme a los lineamientos del FAIS 7.2 Registro de proyectos en la MIDS	DGGFI y la DVGMPPEPGI	La MIDS asegura una correcta planeación de los proyectos.
8	Ficha SIPRO	8.1 Generación de la ficha SIPRO y anexos de validación 8.2 Entrega de ficha SIPRO y anexos a SHP	DGGFI y la Dirección de Presupuestos y Programa (DPP)	Las fichas SIPRO se generan adecuadamente.
9	Obras	9.1 Contratación de obras 9.2 Supervisión al área de construcción de la SIOP	Dirección General de Licitación y Contratación (DGLC) y la Dirección General de Construcción (DGC)	No existe información documentada.

10	Reportes de avances	10.1 Realización de los avances físicos financieros	DGGFI y DVGMPPEPGI	Hay reportes sistemáticos sobre el avance físico-financiero de los proyectos, así como de informes trimestrales, la MIR y los archivos de transparencia.
		10.2 Realización de informes trimestrales		
		10.3 Llenado de la MIR		
		10.4 Llenado de archivos de transparencia		
11	Cierre de ejercicio	11.1 Realización del cierre de ejercicio	DGGFI y DVGMPPEPGI	El cierre del ejercicio se realiza apropiadamente.
		11.2 Finiquito de las acciones		
		11.3 Devolución de los recursos no devengados		
12	Expediente de gestión	12.1 Integración del expediente de gestión	DGGFI y DVGMPPEPGI	Existen expedientes bien organizados de cada proyecto.

Anexo 5. Duración de las obras ejecutadas con el FAIS

Tabla 1a. Distribución del promedio de días de desfase, duración programada y real de las obras y/o acciones de infraestructura social según rubro de gasto, 2018

Rubro de gasto	Cuenta de obras	Promedio de días de desfase de contratación	Promedio de días de duración estimada de la obra	Promedio de días de duración real de la obra	Promedio de días de desfase entre la duración real y la duración programada
Agua y saneamiento	2	n.d.	69	69	0
Educación	2	n.d.	136.5	146.5	10
Gastos indirectos	4	n.d.	94.75	124.75	30
Salud	13	n.d.	107.7	164.7	57
Urbanización	9	n.d.	85.1	99.5	14.4
Total	30	n.d.	98.5	132.2	33.7

Fuente: con información proporcionada por la SIOP

Tabla 1a. Distribución del promedio de días de desfase, duración programada y real de las obras y/o acciones de infraestructura social según rubro de gasto, 2019

Rubro de gasto	Cuenta de obras	Promedio de días de desfase de contratación	Promedio de días de duración estimada de la obra	Promedio de días de duración real de la obra	Promedio de días de desfase entre la duración real y la duración programada
Agua y saneamiento	12	n.d.	32.2	32.2	0
Educación	5	n.d.	46	46	0
Urbanización	59	n.d.	36.8	36.8	0
Total	70	n.d.	36.4	36.4	0

Nota: la información proporcionada incluye únicamente 70 de los 156 proyectos realizados en 2019

Fuente: con información proporcionada por la SIOP

Anexo 6. Valoración final del FAIS

Tabla 1. Información General de la Evaluación

Nombre del Fondo:	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
Modalidad:	Fondo de Infraestructura Social para la Entidades (FISE).
Dependencia/Entidad:	Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas (SIOP)
Unidad Responsable:	Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI)
Tipo de Evaluación:	Específica de Desempeño
Año de la Evaluación:	2018 y 2019

Tabla 2. Valoración final

Objetivos	Nivel	Justificación <i>(Breve descripción de las causas que motivaron el nivel por objetivo o el nivel)</i>
1. Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del FAIS.	3.5	Las atribuciones de los actores están claramente definidas, en general éstos cuentan con los recursos suficientes para asumir sus tareas, existen mecanismos claros y funcionales para articular las actividades de los participantes y hay mecanismos efectivos de supervisión.
2. Valorar la contribución y el destino de las aportaciones del FAIS en el Estado de Jalisco.	3.3	Si bien la asignación de recursos se apega plenamente a los lineamientos federales del fondo, no hay un diagnóstico actualizado para sustentar la toma de decisiones. El mecanismo de asignación con alta participación municipal es innovador, aunque corre el riesgo de generar desigualdades.
3. Identificar y analizar los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones del FAIS en el Estado de Jalisco.	3.8	Los procesos de gestión del fondo son plenamente consistentes con la normatividad y los mecanismos de transferencias operan en función de lo programado. Sin embargo, la

		planeación no puede ejecutarse óptimamente debido a la falta de un diagnóstico de necesidades actualizado.
Valoración general promedio		3.5

Anexo 7. Matriz de Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

	Fortalezas	Recomendaciones
Ámbito interno	1. Existe una estructura de coordinación con responsabilidades bien definidas para la operación del FISE	No aplican
	2. Se cuenta con mecanismos de control sistemáticos y suficientemente estables para la operación del FISE	
	3. Se ha optado por un mecanismo de definición de proyectos con alta participación municipal, lo que promueve una amplia cobertura territorial	
	Debilidades	
	1. No existe un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sirva para la toma de decisiones del FISE.	1. Elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sea representativo de todo el territorio del estado y que sirva como base para tomar decisiones de infraestructura con recursos del FISE y de otros fondos.
	2. No siempre hay claridad suficiente en la distribución de los recursos por sectores de política pública, tal y como ocurrió en 2018, cuando no hubo una justificación clara sobre el peso tan significativo que tuvo el rubro de salud en la asignación del FISE.	2. Elaborar un informe que explique la asignación de los recursos del FISE en cada ejercicio fiscal, justificando la selección de proyectos en función del diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
3. Hay municipios que no cuentan con las suficientes capacidades técnicas para cumplir con los requisitos de la convocatoria	3. Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social.	
Ámbito externo	Oportunidades	
	1. En lo general, los lineamientos federales se han mantenido sin hacer grandes ajustes a sus criterios, lo que promueve que las rutinas organizacionales generen aprendizajes entre los actores estatales	No aplican
	2. La plataforma MIDS se ha mantenido operando, aunque con algunos ajustes	
Amenazas		
	1. El mecanismo de asignación basado en la expresión descentralizada de necesidades municipales corre el riesgo de generar desigualdades regionales debido a la heterogeneidad en las capacidades técnicas de los gobiernos municipales.	1. Que el esquema descentralizado de definición de proyectos con participación municipal se complemente con proyectos definidos por el gobierno estatal. Dichos proyectos deben beneficiar a municipios que no participaron en la convocatoria y atender explícitamente las necesidades de infraestructura social identificadas en el

	<p>2. Existe el riesgo de que los proyectos presentados por los gobiernos municipales no reflejen las verdaderas prioridades de los municipios debido a la ausencia de un análisis de rentabilidad social o debido a la falta de participación de los ciudadanos.</p>	<p>diagnóstico.</p> <p>Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE, incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN).</p>
--	---	---

Anexo 8. Tabla de recomendaciones

Análisis				
Consecutivo (por prioridad)	Recomendación	Mejora esperada	Actividades por recomendación	Implicaciones por actividad (operativas, jurídico-administrativas, financieras)
1	Elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sea representativo de todo el territorio del estado y que sirva como base para tomar decisiones de infraestructura con recursos del FISE y de otros fondos.	Que el gobierno estatal cuente con una base de información actualizada para mejorar su priorización de proyectos de infraestructura social básica.	<ul style="list-style-type: none"> a) Iniciar el proceso de renovación del Programa Sectorial de Infraestructura y Obra Pública para la actualización de su diagnóstico. b) Aprovechar la información de las fichas municipales FISE para complementar el diagnóstico. 	La principal implicación es operativa. Consiste en reunir la información existente sobre necesidades de infraestructura básica en Jalisco o bien levantar un estudio de campo para recabar información nueva, sistematizarla e integrarla al programa sectorial mencionado. Posiblemente haya implicaciones financieras si se tuviera que contratar el estudio de campo.
2	Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social.	Facilitar la participación municipal en las próximas convocatorias que la SIOP establezca para asignar los recursos del FISE y que sus proyectos estén definidos con mayor calidad.	<ul style="list-style-type: none"> a) Diseñar una guía fácil de entender sobre todos los requisitos que los municipios deben cumplir para participar en la convocatoria del FISE. b) Identificar los requisitos más complicados de cumplir en los proyectos 	La principal implicación es operativa. Consiste en destinar horas del personal para diseñar la guía y para conducir los talleres.

			<p>municipales.</p> <p>c) Realizar talleres con funcionarios municipales con ejemplos prácticos sobre cómo presentar un proyecto de infraestructura social básica.</p>	
3	<p>Que el esquema descentralizado de definición de proyectos con participación municipal se complemente con proyectos definidos por el gobierno estatal. Dichos proyectos deben beneficiar a municipios que no participaron en la convocatoria y atender explícitamente las necesidades de infraestructura social identificadas en el diagnóstico.</p>	<p>Potenciar el impacto regional de la inversión en infraestructura, generando externalidades positivas en diversos municipios.</p>	<p>a) A partir de los hallazgos del diagnóstico mencionado en la recomendación 1, definir un conjunto de proyectos prioritarios que sean elegibles para financiarse con el FISE.</p> <p>b) Determinar un porcentaje del presupuesto del FISE de los próximos cinco años para financiar dichos proyectos estatalmente definidos.</p> <p>c) Etiquetar dichos recursos en el presupuesto de egresos del estado.</p>	<p>Además de las implicaciones operativas relacionadas con la definición de prioridades, habrá implicaciones jurídicas y administrativas por el proceso para etiquetar los recursos en el presupuesto de egresos.</p>

4	Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE, incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN).	Asegurar que los proyectos municipales propuestos se deliberen a través de un mecanismo participativo.	<ul style="list-style-type: none"> a) Añadir el requisito señalado en la próxima convocatoria. b) Verificar que el requisito se cumpla durante la revisión de los proyectos propuestos. 	La principal implicación es operativa. Consiste en destinar horas del personal para verificar que el acta del COPPLADEMUN efectivamente presenta la deliberación de los proyectos.
5	Elaborar un informe que explique la asignación de los recursos del FISE en cada ejercicio fiscal, justificando la selección de proyectos en función del diagnóstico de necesidades de infraestructura social.	Mejorar la rendición de cuentas del FISE, especialmente la calidad de la argumentación del proceso de selección de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> a) A partir de los hallazgos del diagnóstico mencionado en la recomendación 1, justificar cómo cada proyecto seleccionado contribuye a atender las necesidades de infraestructura social. b) Publicar el informe a través de medios institucionales. 	La principal implicación es operativa. Consiste en justificar los proyectos seleccionados a través de un informe.

Anexo 9. Conclusiones del fondo

Tabla 1. Recomendaciones y valoración general

Sección de la evaluación	Fortalezas / Oportunidades	Debilidades/ Amenazas	Recomendaciones	Actores Involucrados	Valoración general
Estructura de coordinación	<p>Existe una estructura de coordinación con responsabilidades bien definidas para la operación del FISE.</p> <p>En lo general, los lineamientos federales se han mantenido sin hacer grandes ajustes a sus criterios, lo que promueve que las rutinas organizacionales generen aprendizajes entre los actores estatales</p>	Ninguna	No aplica	<p>Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) del Gobierno de Jalisco</p> <p>Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal</p> <p>Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI)</p>	3.5
Contribución y destino	<p>Se cuenta con mecanismos de control sistemáticos y suficientes para la operación del FISE</p> <p>Se ha optado por un mecanismo de definición de proyectos con alta participación</p>	No existe un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sirva para la toma de decisiones del FISE.	Elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sea representativo de todo el territorio del estado y que sirva como base para tomar decisiones de infraestructura con recursos del FISE y de otros fondos.	<p>Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal</p> <p>Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI)</p> <p>Municipios de Jalisco</p>	3.3

	<p>municipal, lo que promueve una amplia cobertura territorial</p>	<p>No siempre hay claridad suficiente en la distribución de los recursos por sectores de política pública, tal y como ocurrió en 2018, cuando no hubo una justificación clara sobre el peso tan significativo que tuvo el rubro de salud en la asignación del FISE.</p> <p>Hay municipios que no cuentan con las suficientes capacidades técnicas para cumplir con los requisitos de la convocatoria.</p> <p>El mecanismo de asignación basado en la expresión descentralizada de necesidades municipales corre el riesgo de generar desigualdades regionales debido a la heterogeneidad en las</p>	<p>Elaborar un informe que explique la asignación de los recursos del FISE en cada ejercicio fiscal, justificando la selección de proyectos en función del diagnóstico de necesidades de infraestructura social.</p> <p>Desarrollar una estrategia de capacitación para que los municipios logren definir correctamente proyectos de infraestructura básica con una clara rentabilidad social.</p> <p>Que el esquema descentralizado de definición de proyectos con participación municipal se complemente con proyectos definidos por el gobierno estatal. Dichos proyectos deben beneficiar a municipios que no participaron en la convocatoria y atender explícitamente las necesidades de</p>		
--	--	---	---	--	--

		<p>capacidades técnicas de los gobiernos municipales.</p> <p>Existe el riesgo de que los proyectos presentados por los gobiernos municipales no reflejen las verdaderas prioridades de los municipios debido a la ausencia de un análisis de rentabilidad social o debido a la falta de participación de los ciudadanos.</p>	<p>infraestructura social identificadas en el diagnóstico.</p> <p>Que la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE, incorpore el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN).</p>		
Gestión y operación	<p>Los mecanismos de seguimiento de los recursos del FISE en Jalisco son apropiados para verificar el uso adecuado de los mismos</p>			<p>Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal</p> <p>Dirección General de Gestión y Fomento a la Infraestructura (DGGFI)</p> <p>Dirección General de Licitación y Contratación (DGLC)</p>	3.8

Anexo 10. Ficha técnica con los datos generales de la entidad evaluadora externa y el costo de la evaluación

Entidad evaluadora externa:	Linter Consultores de México S.C.
Investigador principal:	Dr. Carlos Moreno Jaimes
Equipo de investigación:	Dr. Alfonso Hernández Valdez Mtra. Alejandra Hernández García Mtra. Karina Hermosillo Ramírez Lic. María del Mar Morales Burkle
Forma de contratación	Licitación pública nacional 109/2019
Costo total	\$373,329.76 pesos ¹⁰
Fuente de financiamiento	Fideicomiso 10824 Fondo EVALÚA Jalisco
Unidad de evaluación	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Titular de la Unidad de evaluación	Mónica Ballescá Ramírez
Equipo técnico de la Unidad de evaluación	Radamanto Portilla Tinajero Yosemite Santiago Franco

¹⁰ El contrato número 539/19 se firmó con la entidad evaluadora externa para evaluar dos fondos diferentes: Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Este costo corresponde a ambas evaluaciones.

Anexo 11. Ficha técnica para la difusión de resultados

1. Datos generales	
1.1. Información de la evaluación	
Nombre de la evaluación:	Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en Jalisco, ejercicio 2018-2019
Tipo de evaluación:	Específica de Desempeño
Año del ejercicio evaluado:	2018-2019
Programa anual de evaluación	2019
Fecha de inicio	23/09/2019
Fecha de publicación	06/02/2020
1.2. Información de la entidad evaluadora	
Entidad evaluadora:	Linter Consultores de México S.C.
Investigador principal:	Dr. Carlos Luis Moreno Jaimes
Equipo de investigación:	Dr. Alfonso Hernández Valdez Mtra. Alejandra Hernández García Mtra. Karina Hermosillo Ramírez Lic. Maria del Mar Morales Burkle
Correo electrónico:	linter.consultores@hotmail.com
Número de teléfono:	3331215914
1.3. Datos de la contratación	
Tipo de contratación:	Licitación Pública Nacional 109/2019
Número de contrato:	539/19
Número de rondas del concurso:	1
Costo de la evaluación:	\$373,329.76 (Trescientos setenta y tres mil trescientos veintinueve pesos 76/100 M.N.) ¹¹

¹¹ El contrato número 539/19 se firmó con la entidad evaluadora externa para evaluar dos fondos diferentes: Fondo de Aportaciones Múltiples, componente Infraestructura Educativa y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Este costo corresponde a ambas evaluaciones.

Fuente de financiamiento:	Fideicomiso 10824 Fondo Evalúa Jalisco
Unidad administrativa responsable:	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
1.4. Información de la Unidad de Evaluación del gobierno	
Unidad administrativa coordinadora:	Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa
Titular de la unidad administrativa coordinadora:	Mónica T. Ballescá Ramírez
Unidad administrativa técnica:	Dirección de Evaluación para la Mejora Pública
Titular de la unidad administrativa técnica:	Radamanto Portilla Tinajero
Enlace técnico de la evaluación:	Yosemite Santiago Franco
1.5. Información del programa evaluado:	
Nombre y siglas del programa evaluado:	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
Dependencia o entidad responsable:	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
Poder público al que pertenece:	Ejecutivo
Ámbito gubernamental al que pertenece:	Estatal
Unidad administrativa responsable:	Dirección de Vinculación Gestión Metropolitana Programas Especiales y Enlace de Programa Gubernamentales e Infraestructura
Titular de la unidad administrativa responsable:	Víctor Iván Lira Contreras
Contacto de la unidad administrativa responsable:	Teléfono(s): 38192300 Ext. 42327 / 47559 / 42323 / 42314 Correo Electrónico: victor.lira@jalisco.gob.mx
1.6. Mecanismos de seguimiento y difusión de la evaluación	
Sistema de agendas de mejora:	Sí
Portal de internet:	https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/592

2. Descripción de la evaluación
2.1 Objetivo general
Evaluar el desempeño y la coordinación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2018-2019.
2.2 Objetivos específicos
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y analizar la estructura de la coordinación, es decir, los actores involucrados, las atribuciones, y las actividades o acciones que realizan, en términos de la normatividad para la integración, distribución, administración, supervisión y seguimiento del FAIS. • Valorar la contribución y el destino de las aportaciones del FAIS en el Estado de Jalisco. • Identificar y analizar los principales procesos de la gestión y operación de las aportaciones del FAIS en el Estado de Jalisco.
2.3 Metodología
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión detallada de información institucional, presupuestal, programática y operativa que respalda al FAIS a nivel federal y estatal. • Realización de entrevistas a profundidad con los actores del Gobierno del Estado de Jalisco que participan en los procesos decisivos del FAIS. • Problematicación analítica de con base en la evidencia y el juicio del equipo evaluador.
Técnicas de Investigación
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de evidencia documental y entrevistas a profundidad.
Fuentes de información:
<ul style="list-style-type: none"> • Normatividad federal y estatal aplicable al FAIS • Documentos oficiales de planeación y evaluación • Documentos internos de planeación y seguimiento proporcionados por la dependencia ejecutora • Entrevistas a profundidad con funcionarios
Alcance / Enfoque:
Exploratorio y correlacional

3. Resumen
El presente informe presenta los resultados de la evaluación específica de desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en Jalisco, correspondiente a los años fiscales 2018 y 2019. La evaluación se enfocó en tres áreas: la estructura de coordinación del fondo en términos de la normatividad para la integración, distribución y seguimiento del FAIS; la contribución y el destino de las aportaciones del fondo; y los principales procesos de gestión y operación de las aportaciones.

El equipo evaluador realizó una revisión extensiva de documentación institucional, presupuestal, programática y operativa relacionada con el FAIS y entrevistó a funcionarios públicos que participan en los procesos de operación del fondo. Con base en lo anterior, se identificaron las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas relacionadas con las tres áreas mencionadas y se realizaron recomendaciones para afrontar los aspectos de mejora identificados.

4. Resultados	
4.1 Principales hallazgos	
Hallazgos positivos:	Hallazgos negativos:
<ul style="list-style-type: none"> • Existe una estructura de coordinación con responsabilidades bien definidas para la operación del fondo. • Se cuenta con mecanismos de control sistemáticos y suficientemente estables. • Se ha optado por un mecanismo de definición de proyectos con alta participación municipal, lo que promueve una amplia cobertura territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco que sirva para mejorar la toma de decisiones. • El mecanismo de asignación basado en la expresión descentralizada de necesidades municipales corre el riesgo de generar desigualdades regionales debido a la heterogeneidad en las capacidades técnicas de los gobiernos municipales.
4.2 Resumen de las principales recomendaciones	
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar de un diagnóstico sobre las necesidades de infraestructura social básica en Jalisco. • Contar con información sistematizada sobre la duración y posibles desfases de las obras financiadas con el FISE. • Desarrollar una estrategia de capacitación para los municipios en el tema de definición de proyectos de infraestructura social con rentabilidad social. • Complementar el esquema descentralizado de definición de proyectos con proyectos definidos por el gobierno estatal. • Incorporar en la convocatoria a través de la cual los municipios proponen proyectos a realizarse mediante el FISE, el requisito de demostrar que el proyecto propuesto fue deliberado y aprobado en el Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo Municipal (COPPLADEMUN). 	