



**EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL FONDO METROPOLITANO
DEL ESTADO DE JALISCO**

Informe Final

09de abrilde 2018

Título de la evaluación: Evaluación de Procesos del Fondo Metropolitano del
Estado de Jalisco

Tipo de evaluación: Procesos

Ejercicio anual evaluado: 2017

Fecha de publicación: 30 de abril de 2018

Entidad evaluadora: Centro Eure, S.C.



Investigadores:

Dr. Jose A. Iracheta Carroll
Coordinador General

Dr. Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Coordinador Técnico

Dra. Dasha Durán Fernández
Coordinadora de Trabajo de Campo y Análisis

DIRECTORIO

Gobierno del Estado de Jalisco

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

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

Mtra. Carolina Toro Morales
Subsecretaria de Planeación y Evaluación
Secretaria Ejecutiva Consejo Técnico Evalúa Jalisco

Dra. Mónica Ballescá Ramírez
Directora General de Monitoreo y Evaluación,
Secretaria Técnica del Comité Técnico Evalúa Jalisco

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

Representantes de instancias nacionales

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

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

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

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

Representantes de instancias académicas locales

Dr. Antonio Sánchez Bernal
Universidad de Guadalajara

Dr. Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Mtro. Alberto Bayardo Pérez Arce

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Dr. Freddy Mariñez Navarro

El Colegio de Jalisco

Dra. Nora Claudia Ampudia Márquez

Universidad Panamericana

Dr. Raúl Montalvo Corzo

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

Representantes de Gobierno de Jalisco e instancias públicas locales

Prof. Daviel Trujillo Cuevas

Secretario de Desarrollo e Integración Social

Dr. Hugo Michel Uribe

Subsecretario de Finanzas

Mtra. Lizana García Caballero

Directora General de Política Social

Mtro. Roberto Orozco Gálvez

Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco

Equipo técnico

Dra. Mónica Ballescá Ramírez

Directora General de Monitoreo y Evaluación

Mtro. Estuardo Gómez Morán

Director de Evaluación de Resultados e Impacto

Mtra. Eva Susana Cárdenas Reynaga

Coordinadora de Evaluación de Proyectos

M. Laura Mosqueda Castro

Coordinador C

CRÉDITOS

**GOBIERNO DEL ESTADO DE
JALISCO**

**SUBSECRETARÍA DE
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN**

M. Carolina Toro Morales
Subsecretaría de Planeación y Evaluación

Dra. Mónica T. Ballescá Ramírez
Directora General de Monitoreo y
Seguimiento

M. Edgar Estuardo Gómez Morán
Director de Evaluación de Resultados e
Impacto

M. Laura Mosqueda Castro
Coordinador C de la Subsecretaría de
Planeación y Evaluación

**INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E
INTEGRACIÓN DEL INFORME**

CentroEure 
Estudios Territoriales y Políticas Públicas

Dr. José A. Iracheta Carroll
Coordinador General

Dr. Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Coordinador Técnico

Dra. Dasha Durán Fernández
Coordinadora de Trabajo de Campo y
Análisis

L. Claudia A. Viloría Giraldo
Analista

M. Jimena Iracheta Carroll
L. Isaías Martínez López
L. Eliel Francisco Antonio
Colaboradores

L. Denisse Ortiz Ortiz
Coordinadora Administrativa

www.centroeure.org.mx

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	6
1. INTRODUCCIÓN	13
2. DESCRIPCIÓN DEL FONDO METROPOLITANO	16
3. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	20
4. METODOLOGÍA	21
a. Recopilación, Revisión y Análisis de la Información	21
b. Análisis FODA	27
c. Recomendaciones	28
5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	30
6. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS, Y RECOMENDACIONES	73
a. Proceso de Planeación	74
b. Proceso de Gestión	80
c. Proceso de Ejecución	84
d. Proceso de Monitoreo y Seguimiento	87
e. Recomendaciones	92
7. CONCLUSIONES	98
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
GLOSARIO DE TÉRMINOS	102
DIRECTORIO DE PARTICIPANTES	104
ANEXO 1: MATRIZ DE ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS	107
a. Proceso de Planeación	107
b. Proceso de Gestión	109
c. Proceso de Ejecución	110
d. Proceso de Monitoreo y Seguimiento	111
ANEXO 2: VALORACIÓN FINAL DEL FONDO METROPOLITANO	113
ANEXO 3: FICHA TÉCNICA DE LA ENTIDAD EVALUADORA	114
ANEXO 4: FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS	115
ANEXO 5: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	117

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo Metropolitano es un programa del Gobierno Federal que se instauró en 2006 con el objetivo de proveer de recursos a las zonas metropolitanas de México para atender problemas que son de carácter netamente metropolitano, y para los cuales no existían mecanismos de financiamiento focalizados. El Fondo es gestionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en particular por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), quien es responsable de garantizar el cumplimiento de las provisiones establecidas en los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, incluyendo particularmente la validación de los expedientes técnicos de cada zona metropolitana para la liberación de los recursos financieros.

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

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

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

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

- Determinar si el seguimiento y monitoreo en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.

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

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

1. Proceso de planeación

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

Como proceso inicial del Fondo Metropolitano, la planeación es estratégicamente relevante, ya que los tiempos y la forma en que se desarrollan los demás procesos, así como la consecución de los objetivos del Fondo, son altamente dependientes de los resultados del proceso de planeación. En el nivel federal, el principal recurso que interviene en este proceso es de naturaleza financiera -el presupuesto que es otorgado a los fondos metropolitanos de Guadalajara y de Ocotlán para la consecución de sus objetivos- y que ha venido disminuyendo de manera importante durante los últimos años. Ello ha supuesto tener que replantear buena parte del trabajo de planeación que ya había sido realizado para ajustarlo a los ajustes presupuestales. En el nivel estatal, el estudio encontró que existen áreas de oportunidad relevantes en términos de los recursos humanos y financieros con los que se cuenta, que se relacionan, sobre todo, con la manera en la que se concibe este proceso y la forma en que ocurre en la práctica. Si bien existen instancias estatales responsables de cada aspecto que interesa al desarrollo metropolitano, su participación como responsables de la política pública en sus áreas de competencia al momento de la planeación metropolitana, es marginal. Muchos de los proyectos que se proponen a través del Fondo Metropolitano responden a necesidades de los municipios e incluso a proyectos planteados en sus planes de desarrollo urbano, sin

embargo, por su naturaleza, dichas necesidades y planeación son de corte netamente local, por lo que el carácter metropolitano se ve diluido.

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

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

2. Proceso de gestión

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

Como parte de los hallazgos se observó que, en general, los insumos y los recursos disponibles para llevar a cabo la gestión de los recursos del Fondo son suficientes, aunque también se observó que, en algunos casos, la formulación de fichas técnicas o la atención a las observaciones emitidas por la UCP depende de información que generan actores externos al gobierno estatal, como en el caso de los contratistas. En estos casos, los insumos y recursos disponibles pueden ser insuficientes (en tanto que dependen de actores externos), pero no son

circunstancias que se observen comúnmente. Como se mencionó, los recursos disponibles para el desarrollo de los proyectos y para la elaboración de las fichas técnicas, son suficientes para lograr una buena gestión de los recursos del Fondo. Sin embargo, el panorama cambia cuando comienza la evaluación de las fichas técnicas por parte de la UPCP. Según se observó, este proceso puede ser muy desgastante para los funcionarios responsables de la atención de las observaciones, ya que puede implicar un número grande de ciclos de retroalimentación y de observaciones que se deben solventar que, en algunos casos, pueden requerir la obtención de información que no había sido considerada en un inicio. Por lo tanto, la carga de trabajo que supone la elaboración y ajuste de las fichas técnicas de los proyectos, puede ser muy alta, lo que se complica aún más derivado de la presión de tiempo que suelen tener para lograr la aprobación de los recursos con tiempo suficiente para llevar a cabo los procesos de licitación y contratación de las obras públicas. A pesar de lo anterior, la SIOP cuenta con capacidad técnica suficiente, ya que sus recursos humanos son de alta calificación y experiencia.

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

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

observaciones emitidas por la UPCP. Adicionalmente, la implementación de estas recomendaciones permitiría reducir el efecto que tiene la limitada comunicación entre los evaluadores de la UPCP y los gestores del Fondo de SIOP y, potencialmente reduciría el número de ciclos de retroalimentación, favoreciendo el flujo del proceso.

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

3. Proceso de ejecución

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

La Secretaría de Infraestructura y Obra Pública es quien tiene a su cargo el proceso de ejecución del Fondo, con participación de la Subsecretaría de Finanzas, y la evidencia permite sustentar que dispone de los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para ello, ordenados bajo tres direcciones generales: la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, que conduce el subproceso de licitación; la Dirección General Jurídica, que interviene en la contratación y en la ejecución de los procesos jurídicos que puedan surgir a partir de situaciones imprevistas durante la ejecución de la obra pública; y la Dirección General de Obras Públicas, que interviene en la ejecución, en calidad de supervisor y de responsable técnico de los cambios y nuevos requerimientos que vayan surgiendo durante la ejecución de las obras. Por su parte, la Subsecretaría de Finanzas es responsable de realizar el subproceso de validación financiera, que consiste en verificar que los recursos que se utilizarán para la obra están disponibles para ese fin.

Durante la evaluación se observó que las posibles limitaciones o deficiencias que ocurren durante el proceso de ejecución están íntimamente ligadas a los resultados del proceso de gestión del Fondo, más que de los subprocesos que conforman el proceso de ejecución de las obras. En ese sentido, se observó que, aunque es común que existan situaciones imprevistas

que pueden afectar el calendario de ejecución de las obras, por lo general cuentan con mecanismos para subsanar dichos imprevistos. Adicionalmente, el proceso de ejecución y sus subprocesos están fuertemente regulados en diversos instrumentos normativos, de modo que hay certeza respecto a lo que se puede hacer en cada etapa.

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

4. Proceso de seguimiento y monitoreo

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

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

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

El estudio permitió identificar que existen múltiples sistemas a los que se sube información de las obras del Fondo y, en general, de las obras de inversión pública del estado de Jalisco, y que éstos funcionan de modo inconexo. Si bien cada sistema tiene funciones y clientes diferentes, estas condiciones no deberían limitar la posibilidad de contar con sistemas unificados que hablen entre sí, y que permitan dar un mejor seguimiento a los proyectos de inversión. Además, la multiplicidad de sistemas ocurre en detrimento de la capacidad que tienen, tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos, para contar con información adecuada en tanto que existen múltiples fuentes que, no necesariamente son consistentes entre ellas. Si bien es cierto que no todos los subprocesos por los que pasa un proyecto hasta el final de su

ejecución, necesitan ser objeto de escrutinio público, ello no debería ser impedimento para que exista un sistema unificado de información. De igual modo, la multiplicidad de sistemas implica la necesidad de disponer de recursos humanos, técnicos y financieros para su gestión, mantenimiento y alimentación.

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

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

1. INTRODUCCIÓN

El Fondo Metropolitano es un programa del Gobierno Federal que se instauró en 2006 con el objetivo de proveer recursos a las zonas metropolitanas de México para atender problemas que son de carácter netamente metropolitano, y para los cuales no existían mecanismos de financiamiento focalizados. El Fondo es gestionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), quien es responsable de garantizar el cumplimiento de las provisiones establecidas en los Lineamientos de Operación (LOP) del Fondo Metropolitano, incluyendo particularmente la validación de los expedientes técnicos que entregan los enlaces de cada zona metropolitana para la liberación de los recursos financieros.

Para asegurarse de que el programa alcance sus objetivos de manera eficaz y eficiente, los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco fijan las bases a seguir para desarrollar las estrategias correspondientes, a los cuales la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación se adhieren para coordinar la evaluación de los procesos que forman parte del Fondo Metropolitano. Adicionalmente, la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios establece en sus artículos 11 y 12, la elaboración de evaluaciones como un mecanismo importante para el proceso de planeación y, por lo tanto, las dependencias de la administración pública estatal y municipal deben participar en dichas evaluaciones para actualizar los programas de gobierno.

El presente es un ejercicio de evaluación de los procesos del Fondo Metropolitano de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Ocotlán, en Jalisco. La Zona Metropolitana de Puerto Vallarta no fue considerada ya que su gestión es compartida entre los estados de Jalisco y Nayarit. El objetivo principal de la evaluación es determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos de este programa federal, que fue concebido para financiar, total o parcialmente, estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que promuevan:

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

Según establecen los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco, esta evaluación debe ser de carácter externo para favorecer una percepción y evaluación objetiva. En consecuencia, la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, realizó un proceso de licitación nacional, del cual Centro Eure S.C. resultó adjudicado para realizar la evaluación de procesos del Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco.

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

La evaluación tomó como referencia el Modelo General de Procesos del Fondo Metropolitano de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (SUBSEPLAN) que, a su vez, toma como referencia el Modelo General de Procesos desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El modelo de la SUBSEPLAN divide el flujo del fondo en cuatro procesos: planeación, gestión del Fondo, ejecución, y seguimiento y monitoreo. Adicionalmente, la evaluación se llevó a cabo utilizando un enfoque y técnicas de investigación de naturaleza cualitativa, mediante análisis documental de gabinete y trabajo de campo mediante entrevistas a profundidad con actores clave de cada proceso. El análisis documental de gabinete consistió en el acopio, la organización, la revisión y el análisis de la información contenida en documentos normativos y operativos que rigen la implementación y funcionamiento del Fondo, así como en registros, bases de datos y documentación pública pertinente. Se incluyó, además, una revisión de la literatura que sirvió para dar soporte al marco analítico.

Las entrevistas a profundidad fueron semiestructuradas de carácter técnico, con apoyo de una guía metodológica para orientar la conducción de la entrevista. Tuvieron como sujetos a los actores que fueron identificados como clave en cada proceso a partir del análisis documental de gabinete, particularmente de los documentos normativos y operativos, así como resultado de las propias entrevistas. Por su parte, las entrevistas se realizaron de manera presencial o a distancia, por medio de videoconferencias o vía telefónica.

Para cada uno de los procesos que fueron evaluados, se analizó en qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen a su adecuado desarrollo, en qué medida los actores clave y sus actividades contribuyen para optimizar los demás procesos y cuál es la relevancia

estratégica en la consecución del resto de los procesos del Fondo. Además, se analizó si el seguimiento y monitoreo de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública llevados a cabo con recursos del Fondo, contribuyen en el cumplimiento de sus objetivos, describiendo el alcance y la pertinencia de la matriz de indicadores para resultados (MIR) y los sistemas de información que utiliza el Fondo. Así mismo, se abordó la relevancia estratégica del monitoreo y el seguimiento en la consecución de los otros procesos. La evaluación también incluyó los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas por su relevancia, considerando que el monitoreo y seguimiento forman parte de esos procesos más amplios, además de su relevancia respecto a la consecución de los objetivos del Fondo.

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

2. DESCRIPCIÓN DEL FONDO METROPOLITANO

El Gobierno Federal instauró el Fondo Metropolitano en 2006 con el objetivo de sentar las bases de la atención de la problemática metropolitana de México y proveer recursos a las zonas metropolitanas que no solo sirvieran para atender problemas específicos metropolitanos, sino que sirvieran también para establecer estructuras institucionales que favorecieran la gobernanza metropolitana. El Fondo es gestionado por la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es responsable de garantizar el cumplimiento de las provisiones establecidas en los LOP del Fondo Metropolitano, incluyendo particularmente la validación de los expedientes técnicos que entregan los enlaces de cada zona metropolitana para la liberación de los recursos financieros. En su origen, el Fondo Metropolitano solamente otorgó recursos a la Zona Metropolitana del Valle de México, sin embargo, en los ejercicios subsecuentes fue creciendo el número de metrópolis atendidas. En 2008, la Zona Metropolitana de Guadalajara fue sujeta de recursos del Fondo por primera vez, en 2010 se incorporó la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta y, en 2011, hizo lo propio la de Ocotlán. Según la evaluación del Fondo Metropolitano a nivel nacional, (Iracheta & Iracheta, 2014, p. 42-43) los principales problemas que enfrentan las zonas metropolitanas en México son los siguientes:

- Fragmentación urbana, pérdida de espacio público y desintegración social.
- Deterioro de las cuencas hidrológicas.
- Incremento de la desigualdad y deterioro de las relaciones sociales.
- Crecimiento periférico, desordenado y sin una visión de sustentabilidad.
- Ocupación del suelo en asentamientos irregulares/informales/ilegales.
- Pérdida de movilidad, a partir del predominio del transporte individual y privado, y la persistencia de sistemas de transporte público inadecuados.
- Insuficiencia en la provisión de servicios básicos.
- Infraestructura urbana y equipamientos deteriorados.
- Creciente deterioro del ambiente, pérdida de calidad del aire y agua, y pérdida de recursos naturales (particularmente masas forestales).
- Pérdida de competitividad, no sólo en términos económicos y de productividad, sino del funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional.
- Deterioro del paisaje y pérdida de espacios naturales.

Algunas de las principales limitaciones para la gestión adecuada de las zonas metropolitanas se relacionan con su carácter multi-jurisdiccional, es decir, la existencia de zonas urbanas que no respetan delimitaciones político-administrativas y que, sin embargo, son una misma ciudad en términos de su dinámica social, económica, física y ambiental. Por lo tanto, se encuentran en una especie de limbo administrativo, en donde los municipios son demasiado pequeños y los estados demasiado grandes para atender sus problemas, de modo que los procesos de

planeación y toma de decisiones tienden a ser parciales, sin considerar una visión integral de las zonas metropolitanas, atendiendo solamente las partes (municipios) y no la totalidad (metrópoli). (Iracheta & Iracheta, 2014)

Una característica del Fondo Metropolitano, es que requiere la creación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano que, en teoría, serviría como mecanismo para coordinar, e incorporar la planeación y toma de decisiones integral respecto a la problemática metropolitana, superando así el problema de las múltiples delimitaciones político-administrativas. Si bien dicho mecanismo se considera como una buena práctica para la gestión metropolitana, en la realidad su efectividad ha sido sumamente limitada, sobre todo porque no ha logrado consolidarse como el espacio en donde se sientan todos los actores y tomadores de decisión relevantes de la metrópoli, como son los representantes del(los) gobierno(s) estatal(es), de los municipios, de la Federación y de la sociedad civil organizada. Los LOP establecen que los consejos para el desarrollo metropolitano estarán integrados, al menos, por las siguientes instancias (o equivalentes):

De las entidades federativas:

- Gobernador,
- Secretaría de Gobierno,
- Secretaría de Finanzas,
- Secretaría de Planeación y Desarrollo,
- Secretaría de Desarrollo Metropolitano,
- Secretaría de Desarrollo Social,
- Secretaría de Medio Ambiente,
- Secretaría de Obras, y
- Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.

De la Federación:

- SEDATU
- SEMARNAT

Adicionalmente, en el consejo metropolitano podrán participar los municipios y demarcaciones territoriales, así como las instancias del ámbito público, social y privado relacionadas con la materia del objeto y funciones del Consejo, sin embargo, la participación de ninguno de los anteriores es obligatoria.

Para la gestión financiera del Fondo, en cada zona metropolitana que sea beneficiaria, se constituirá un fideicomiso cuyo órgano de gobierno será un Comité Técnico. Las funciones de dicho Comité son las de autorizar la utilización de recursos del fideicomiso y dar seguimiento físico y financiero a los estudios, programas, proyectos y acciones, autorizar el uso de los rendimientos financieros y ahorros, e informar a la Unidad de Política y Control

Presupuestario (UPCP) sobre la utilización de dichos rendimientos. Para apoyar los trabajos del Comité Técnico, se deberá integrar un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, cuyas funciones principales son las de apoyar al Comité para evaluar el impacto metropolitano, regional, económico, social y ambiental de los proyectos, realizar los análisis costo-beneficio y emitir su recomendación para que se autoricen los recursos para la ejecución de los proyectos. Adicionalmente, el Subcomité Técnico valida los expedientes técnicos asociados a la cartera de proyectos y da seguimiento físico y financiero a los estudios, programas y/o proyectos apoyados.

De acuerdo con los LOP del Fondo Metropolitano para 2017, los recursos del Fondo deberán destinarse a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, ya sean proyectos nuevos, en proceso o por completar. Los proyectos sujetos de apoyo del Fondo deberán ser viables, sustentables y orientados a promover:

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

En específico, los LOP determinan que los recursos del Fondo se destinarán a cualquiera de las siguientes acciones:

- a) Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo regional urbano y de movilidad no motorizada en el ámbito territorial metropolitano y para el ordenamiento de los asentamientos humanos;
- b) Elaboración de proyectos ejecutivos, Análisis Costo-Beneficio Simplificado, Análisis Costo-Eficiencia Simplificado, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, así como estudios técnicos, entre otros;
- c) Inversión en infraestructura pública y su equipamiento en materia de transporte público metropolitano, infraestructura hidráulica, servicios públicos, entre otros rubros prioritarios;
- d) Acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente, y el impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico de las zonas metropolitanas;
- e) Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía para la realización de obras, proyectos y acciones para el desarrollo de las zonas metropolitanas, y
- f) Realización de evaluaciones y auditorías externas de la aplicación, destino, ejercicio y

resultados alcanzados con los recursos otorgados con cargo al Fondo.

En la primera versión del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, el Fondo Metropolitano se enmarca en el propósito 2 “Economía Próspera e Incluyente”, vinculado al tema 5 de infraestructura e inversión pública, alineado al objetivo OD10 “Impulsar un crecimiento económico sostenido, incluyente y equilibrado entre las regiones del estado, ampliando la inversión pública en la infraestructura urbana, productiva y social”, así como al objetivo sectorial O3 “Aumentar la inversión en infraestructura productiva, social y pública”, estrategia E8 “Impulsar esquemas de inversión innovadores que permitan optimizar los recursos públicos para proyectos de infraestructura pública y social”. En la versión actualizada de PED Jalisco 2013-2033 se alinea al propósito 2 “Economía Próspera”, tema 5 “Infraestructura y logística”.

La dependencia responsable de la gestión del Fondo Metropolitano es la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública del Gobierno de Jalisco, en particular la Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales perteneciente a la Dirección General Sectorial. El Fiduciario de los fondos de las tres zonas metropolitanas de Jalisco (Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta) es BANOBRAS.

El monto total autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 para las tres zonas metropolitanas de Jalisco fue de \$354,133,523, de los cuales \$327,941,428 corresponden a la Zona Metropolitana de Guadalajara, \$10,804,705 a la de Ocotlán, y \$15,387,390 a la de Puerto Vallarta. La tabla siguiente muestra la evolución de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los fondos metropolitanos de Jalisco en los últimos cinco años:

Tabla 1. Histórico de montos asignados en el PEF

	2013	2014	2015	2016	2017
Monto aprobado total	\$952,564,841	\$1,099,319,223	\$1,136,696,076	\$1,136,696,076	\$354,133,523
ZM de Guadalajara	\$882,112,123	\$1,018,012,394	\$1,052,624,815	\$1,052,624,815	\$327,941,428
ZM de Ocotlán	\$29,062,999	\$33,540,513	\$34,680,891	\$34,680,891	\$10,804,705
ZM de Puerto Vallarta	\$41,389,719	\$47,766,316	\$49,390,370	\$49,390,370	\$15,387,390

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2013-2017.

Como se observa, el Fondo Metropolitano tuvo un comportamiento con poca variabilidad en los cuatro años anteriores a 2017. Sin embargo, para el ejercicio 2017 hubo una profunda caída en los recursos asignados, observando una reducción cercana a 69% en las tres zonas metropolitanas de Jalisco.

3. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

A continuación, se presentan los objetivos de la evaluación.

Objetivo General:

Determinar la pertinencia de la ejecución operativa y la implementación de los procesos para cumplir los objetivos del Fondo Metropolitano.

Objetivos Específicos:

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

4. METODOLOGÍA

a. Recopilación, Revisión y Análisis de la Información

La evaluación del Fondo Metropolitano incluyó las zonas metropolitanas de Guadalajara y Ocotlán, mientras que la de Puerto Vallarta no fue incluida ya que es una ZM interestatal. El Fondo Metropolitano se estableció para financiar estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquéllos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución, los cuales deberán ser viables, sustentables y orientados a promover: a) la adecuada planeación del desarrollo regional y urbano; el transporte público y la movilidad no motorizada; así como del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, b) la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; así como coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, y c) la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas; será necesario llevar a cabo un acopio y análisis de la información disponible que permita realizar una caracterización de las dos zonas metropolitanas sujetas a evaluación en lo relativo a planeación, movilidad, vocación económica, desarrollo urbano y sustentabilidad ambiental.

La evaluación del Fondo Metropolitano correspondiente a las ZM de Jalisco para cada uno de los objetivos específicos tuvo un alcance descriptivo, es decir, se hizo una caracterización del Fondo para identificar sus problemas y elementos positivos, señalando sus propiedades, características específicas, flujos de información y operativos para, finalmente, dar soporte a las recomendaciones de mejora que se proponen.

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

Las entrevistas a profundidad consisten en realizar entrevistas semiestructuradas de carácter técnico, con apoyo de una guía metodológica para orientar su conducción. Las entrevistas se llevaron a cabo con los actores clave que son responsables de realizar o coordinar los diferentes procesos que involucran la planeación, ejecución, y seguimiento y monitoreo del

Fondo Metropolitano. La identificación de los actores clave fue determinada a partir del análisis documental de gabinete, particularmente de los documentos normativos y operativos, pero también a partir de las entrevistas de arranque de la evaluación, en donde se discutieron en lo general los diversos procesos y actores involucrados en la gestión del Fondo. Una vez que fue identificado el universo de participantes, se consideraron sus funciones específicas y se iniciaron las entrevistas.

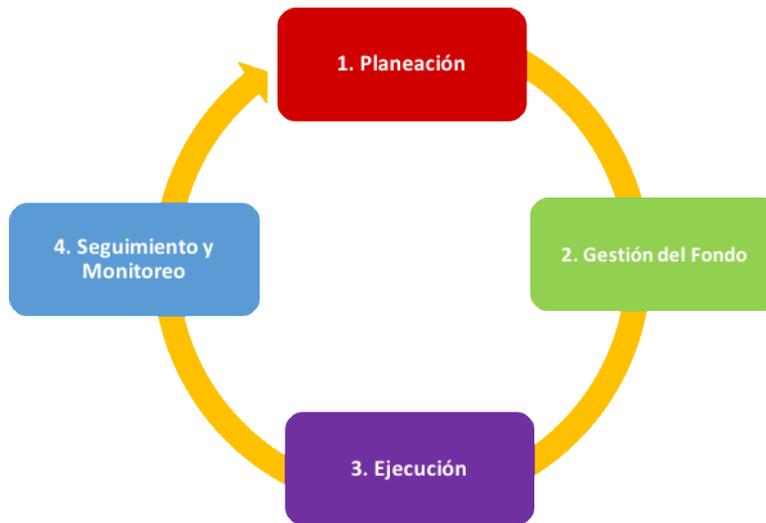
El análisis documental de gabinete y las entrevistas a profundidad sirvieron para responder las preguntas de investigación correspondientes. En cada respuesta se incluyó la argumentación y justificación cualitativa completa y detallada de modo que sirviera como evidencia para el resultado final del análisis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

1	2	3	4
Insuficiente		Suficiente	

En cada uno de los apartados, las preguntas de investigación fueron respondidas con base en evidencia documental y/o de campo, haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis, lo que sirvió como justificación para las respuestas. Además, se realizó una descripción a profundidad del desarrollo y el análisis de cada proceso del Fondo, en donde se presentó una valoración integral sobre su gestión. En otras palabras, para cada una de las actividades y en todos los casos de análisis de procesos, se describieron detalladamente las actividades, componentes y actores que integran el proceso, y se identificaron sus límites funcionales (rangos de acción), así como los momentos en los que se articulan con otros.

La evaluación incluyó cuatro procesos: 1) Planeación, 2) Gestión del Fondo, 3) Ejecución y 4) Seguimiento y Monitoreo del Fondo. El siguiente diagrama muestra el Modelo General de Procesos del Fondo Metropolitano:

Figura1. Modelo General de Procesos del Fondo Metropolitano



Fuente: Esquema tomado del Modelo General de Procesos del Fondo Metropolitano de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, Gobierno de Jalisco.

Considerando que los procesos “reales” del Fondo Metropolitano no necesariamente coinciden con este diagrama, parte del trabajo de investigación consistió en la identificación de cada proceso y sub-proceso. La identificación fue plasmada en diagramas de flujo con cada uno de los componentes y etapas. Igualmente, parte del trabajo de evaluación consistió en la revisión de dichos diagramas, de modo que se pudieron identificar inconsistencias, cuellos de botella y fuentes potenciales de ineficiencia, mismos que sirvieron para proponer modificaciones a los procesos que permitirán resolver los problemas identificados. Respecto a dichas limitaciones, en la investigación se identificaron las causas y consecuencias, así como sus características y si son de naturaleza normativa u operativa.

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

Para responder a las preguntas relacionadas con 1) la medida en que los insumos y los recursos disponibles contribuyen al logro de los objetivos específicos del Fondo, 2) la relevancia estratégica de los procesos de planeación, ejecución, y seguimiento y monitoreo para fortalecer otros procesos operativos del fondo, y 3) la medida en que los actores clave en la planeación contribuyen a optimizar sus procesos y contribuyen a optimizar otros procesos de operación del Fondo; la evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete y de campo, desarrollado a

partir de la documentación institucional, manuales de procedimientos (o similares) e información proporcionada por las diversas áreas que participan en la gestión del Fondo.

De forma complementaria, se dio respuesta a las preguntas relacionadas con 4) la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y con 5) los sistemas de información del Fondo Metropolitano mediante análisis de gabinete, considerando la documentación disponible, incluyendo documentos conceptuales, bases de datos, plataformas de consulta y sistemas de información. Como soporte, se realizaron entrevistas con los usuarios de los sistemas de información, para verificar su estructura y funcionamiento.

Las fuentes de información que se utilizaron como parte del análisis documental de gabinete para cada uno de los objetivos específicos de esta investigación fueron las siguientes:

- Leyes y reglamentos aplicables, como la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, y Ley de Disciplina Financiera, entre otros.
- Plan Estatal de Desarrollo, informes de gobierno y normatividad aplicable.
- Programas de desarrollo metropolitano de las áreas metropolitanas de Guadalajara (no existe para Ocotlán).
- Lineamientos de operación del Fondo.
- Documentos oficiales, institucionales e informes de avance físico y financiero, y actas de terminación de obra del Fondo.
- Manuales de organización y procedimientos, y similares.
- Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de las acciones, proyectos y obras de infraestructura apoyados con los recursos del Fondo.
- Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo, y avances de monitoreo de los indicadores de Mide Jalisco.
- Documentos de los proyectos en el portal del Fondo Metropolitano, del Fideicomiso y de la SIOP.
- Estudios, diagnósticos e investigaciones relativas al Fondo.
- Sistemas de información con los que interactúa el Fondo.
- Bibliografía especializada en la temática.

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

Tabla 2. Objetivos específicos y preguntas de investigación

Objetivo Específico	Preguntas de Investigación	Criterios
Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio	¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen para el conveniente	<ul style="list-style-type: none"> • El evaluador deberá describir los insumos y recursos que se emplean en el proceso de planeación, y determinar su suficiencia. • El evaluador deberá hacer explícita la

Objetivo Específico	Preguntas de Investigación	Criterios
<p>del Fondo contribuyen a la optimización del proceso de gestión para acceder al Fondo y sus otros procesos</p>	<p>desarrollo del proceso de planeación del Fondo?</p>	<p>existencia de manuales de procedimientos o documentos institucionales que describan los recursos que se emplean en el proceso de planeación.</p>
	<p>¿En qué medida las actividades, y los actores clave que desarrollan el proceso de planeación del Fondo contribuyen para optimizar sus otros procesos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El evaluador deberá identificar a los actores clave que participan en la operación del Fondo conforme a documentos normativos e institucionales. • Deberá analizarse la existencia de documentos institucionales o manuales de procedimientos para corroborar que la planeación del Fondo es conveniente para optimizar sus otros procesos. • El evaluador deberá presentar el diagrama de flujo a través del cual se aprecie la oportunidad respecto a los tiempos para la realización de las actividades de planeación y su duración.
	<p>¿En qué medida el proceso de planeación del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá hacerse un análisis integral de los documentos institucionales, así como de la existencia y contenido de manuales de procedimientos. • El evaluador deberá identificar la relevancia del proceso de planeación y su relación con los otros procesos.
<p>Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública</p>	<p>¿En qué medida los insumos y los recursos contribuyen par el conveniente desarrollo del proceso de gestión para acceder al Fondo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El evaluador deberá describir los insumos y recursos que se emplean en el proceso de gestión del Fondo, y determinar su suficiencia. • El evaluador deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos o documentos institucionales que describan los recursos que se emplean en el proceso de gestión del Fondo.
	<p>¿En qué medida las actividades y los actores que desarrollan el proceso de gestión del Fondo contribuyen para optimizar sus otros procesos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá analizarse la existencia de documentos institucionales o manuales de procedimientos para corroborar que la gestión del Fondo es conveniente para optimizar sus otros procesos. • El evaluador deberá presentar el diagrama de flujo a través del cual se aprecie la oportunidad respecto a los tiempos para la realización de las actividades de gestión y su duración. • El evaluador deberá identificar la relevancia

Objetivo Específico	Preguntas de Investigación	Criterios
		<p>del proceso de gestión del Fondo para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.</p>
<p>Determinar si el funcionamiento dentro de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública</p>	<p>¿En qué medida el proceso de gestión del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos del Fondo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá hacerse un análisis integral de los documentos institucionales, así como de la existencia y contenido de manuales de procedimientos. • El evaluador deberá identificar la relevancia del proceso de gestión y su relación con los otros procesos.
	<p>¿En qué medida los insumos y los recursos disponibles contribuyen para el correcto desarrollo de los procesos de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra del Fondo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describan el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo. • El evaluador deberá tener en cuenta, además de los insumos y recursos disponibles, los siguientes elementos de análisis: las actividades, y los actores que desarrollan el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública para determinar si éstos son pertinentes para el cumplimiento de sus objetivos. • Se deberá valorar la oportunidad en el tiempo y la duración de las actividades para la ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública en el cumplimiento de los objetivos.
	<p>¿En qué medida el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo? (No procede valoración cuantitativa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describan la relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos del Fondo. • El evaluador deberá incluir al menos un diagrama de flujo que muestre en qué medida el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos operativos. • Deberá hacerse un análisis integral sobre el proceso de ejecución de proyectos de infraestructura y obra pública y su relación con los otros procesos operativos, a fin de determinar la relevancia del mismo.

Objetivo Específico	Preguntas de Investigación	Criterios
Determinar si el seguimiento y monitoreo en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo	¿En qué medida la MIR (o algún otro instrumento de seguimiento) es adecuado para facilitar la organización y seguimiento del Fondo?	<ul style="list-style-type: none"> Entre los elementos de análisis deberá verificarse la calidad de la MIR, o de indicadores de gestión y de resultados del Fondo, que se encuentren en bases de datos o plataformas de consulta.
	¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el Fondo son adecuados para verificar la ejecución de sus obras y acciones?	<ul style="list-style-type: none"> La respuesta deberá considerar un análisis sobre los sistemas de información, si éstos son adecuados para verificar el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.
	¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos? (No procede valoración cuantitativa)	<ul style="list-style-type: none"> Se deberá hacer explícita la existencia de manuales de procedimientos y otros documentos institucionales que describan el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo. El evaluador deberá incluir al menos un diagrama de flujo que muestre el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo. Deberá hacerse un análisis integral sobre el proceso de seguimiento y monitoreo, y su relación con los otros procesos, a fin de determinar la relevancia del mismo.

b. Análisis FODA

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

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

- ¿Qué ventajas tiene el Fondo (operativas, normativas, administrativas, etc.)?
- ¿Qué hace a este fondo mejor que otros?
- ¿A qué recursos se tiene acceso de manera única?
- ¿Qué perciben los responsables del Fondo como una fortaleza?
- ¿Qué se puede mejorar?
- ¿Qué se debería evitar?
- ¿Qué perciben los responsables del Fondo como una debilidad?

¿Qué factores reducen el éxito de los mismos?

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

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

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

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

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

¿Se tienen problemas de recursos de capital?

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

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

Tabla 3. Plantilla para la presentación del análisis FODA

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

c. Recomendaciones

Este apartado fue desarrollado tomando como base la identificación general de las recomendaciones formuladas en el apartado de análisis FODA. Esta sección se estructura por

medio de una serie de recomendaciones específicas -en correspondencia con los factores analizados- con el objeto de aprovechar las fortalezas internas y las oportunidades externas, eliminar las barreras internas y minimizar los efectos de las amenazas externas. Las propuestas responden a los hallazgos relacionados con las preguntas de investigación y en función a los objetivos específicos del Fondo. El formato para presentar las recomendaciones es el siguiente:

Tabla 4. Plantilla para la presentación de recomendaciones

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

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

5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

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

Objetivo específico:

1. Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio del Fondo, contribuyen a la optimización del proceso de gestión para acceder al Fondo y sus otros procesos.

Pregunta de investigación:

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

La información recabada en las entrevistas con actores clave de este proceso y en el trabajo de revisión documental de gabinete, permitió identificar que los principales insumos con que se cuenta para realizar el proceso de planeación son de naturaleza normativa. La evidencia muestra que dichos insumos son suficientes para dar certeza a los actores involucrados en el proceso de planeación y del papel que juegan en el mismo, así como de los demás instrumentos normativos con que deberán alinearse las acciones y proyectos contemplados en la planeación de los recursos del Fondo.

En este sentido, los LOP2017, en su Capítulo VII, De la Coordinación Institucional, apartado A) Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, son claros respecto al rol de dicho Consejo en la planeación del Fondo, estableciendo en su numeral 30 que:

“El Consejo será el órgano colegiado que defina los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana, y una instancia de interés público y beneficio social que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional...”

Así mismo, estas reglas establecen que es responsabilidad del Consejo, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables “Determinar los criterios para la alineación de los estudios, programas y/o proyectos que se sometan a su consideración, con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 y los demás programas en materia de desarrollo regional, metropolitano y urbano correspondientes”.

Otros insumos que se utilizan para llevar a cabo el proceso de planeación son:

- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios.

- Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco.
- Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

Este proceso implica el uso de recursos tanto federales como estatales. En el nivel federal, el principal recurso que interviene en este proceso es de naturaleza financiera y es el presupuesto que, cada año, es otorgado a los fondos metropolitanos de Guadalajara y de Ocotlán para la consecución de sus objetivos. Los presupuestos federal y estatal destinados a los fondos afectan el proceso de planeación por dos mecanismos. En primer lugar, a nivel federal, porque la reducción que ha venido experimentando dicho presupuesto desde 2017 supone que algunos estudios, proyectos y/o acciones no pueden ser llevadas a cabo, lo que implica no aprovechar buena parte del trabajo de planeación que ya había sido realizado.

En segundo lugar, a nivel estatal, se observó que, con la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano en la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, parte del trabajo de planeación que ahí se realizaba quedó excluido de la nueva estructura orgánica, de modo que los recursos financieros y humanos disponibles actualmente se observan insuficientes. Una de las fuentes de este problema es que, anteriormente, la Secretaría de Desarrollo Urbano (cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública -SIOP-) contaba con áreas de planeación sectorial relativamente fuertes, con presupuestos asignados para llevar a cabo las tareas del proceso de planeación metropolitana. A partir de la reingeniería institucional que ocurrió en 2013, las labores de planeación que realizaba la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano, fueron reducidas de forma considerable y algunos de sus recursos fueron descontinuados. En este contexto, la SIOP ha asumido el trabajo de planeación para cumplir con el marco legal, garantizando que cada obra pública cuente con el proyecto ejecutivo correspondiente.

A pesar de las funciones mencionadas, la SIOP no cuenta con un presupuesto específico para elaborar algunos de los estudios técnicos y socio-económicos requeridos, como son estudios costo-beneficio, costo-eficiencia, o medición de aforos, encuestas origen-destino, etc., que son tareas que deben realizarse en el marco del proceso de Planeación a fin de garantizar la calidad de los proyectos y el cumplimiento de la normatividad vigente. Los recursos del Fondo Metropolitano pueden utilizarse para elaborar dichos estudios, sin embargo, implican un costo de oportunidad respecto a la ejecución de las obras. Según estimaciones de los funcionarios

entrevistados en la SIOP, el costo estimado de un proyecto ejecutivo corresponde a aproximadamente cinco por ciento del total de la obra y, aunque hay un presupuesto para obra pública, éste no considera, en la mayoría de las ocasiones, lo requerido para la planeación, ni para la elaboración de diagnósticos y estudios técnicos.

En términos normativos y en el contexto del Fondo Metropolitano, las dependencias encargadas de las políticas sectoriales (por ejemplo, salud o educación, entre otras) son los expertos técnicos responsables de desarrollar sus políticas públicas específicas, soportadas por estudios de todo tipo, que a su vez pueden requerir de obra pública. Así, las dependencias encargadas de las políticas sectoriales, en coordinación con la SEPAF y la SIOP, son responsables de la formulación de los estudios correspondientes, y la SIOP es la encargada de la ejecución de las obras públicas.

Según los LOP del Fondo Metropolitano, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, apoyado por el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, son los espacios en los que se lleva a cabo la planeación del Fondo basado en una visión de la metrópoli, con una coordinación incluyente, intersectorial e intergubernamental (gobiernos Federal, Estatal y municipales, con la sociedad civil) en donde se lleva a cabo una discusión técnica y se elaboran los proyectos ejecutivos. Sin embargo, en el proceso de evaluación, no se encontró evidencia sólida de que el Consejo, apoyado por su Comité y Subcomité técnicos, funcionen realmente como los mecanismos institucionales que se conceptualiza en los LOP.

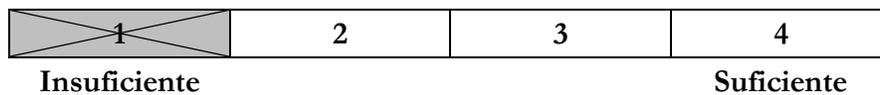
Al respecto vale decir que el equipo de investigación buscó identificar los mecanismos de planeación vigentes del Fondo Metropolitano y, si bien sí existe un documento de planeación metropolitana, con su correspondiente cartera de proyectos de mediano plazo, que fue formulado en 2015-2016, se observó una falta de claridad respecto a los mecanismos y estrategias que se siguieron para concretar dicha cartera. Para efectos prácticos, el equipo evaluador logró encontrar evidencia de cómo se realizó el proceso de planeación para desarrollar la llamada “visión trianual”, al entrevistar a un entonces funcionario de la SIOP que tuvo una participación activa en el proceso. Sin embargo, se observó que dicho proceso no permeó a las estructuras institucionales, ya que perdió visibilidad con los cambios que ocurrieron en las diferentes áreas operativas de la Secretaría. Lo anterior no implica que el proceso que se siguió haya sido inadecuado, sino que dicho proceso no se ha institucionalizado de modo que es altamente dependiente de los “estilos” de gestión de los titulares de las dependencias responsables. Por otro lado, la evidencia parecería indicar que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano ha cumplido con su función para favorecer la gestión de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, pero no se ha logrado consolidar como el espacio de diálogo, debate y planeación de largo plazo, para construir y reconstruir la visión metropolitana de Guadalajara y Ocotlán, sino que existe por la necesidad de cumplir con los LOP del Fondo. La poca claridad sobre la funcionalidad del Consejo y sus órganos auxiliares en términos de planeación, así como las estrategias institucionalizadas que se siguen

en su interior representa un área de oportunidad para favorecer el buen funcionamiento del Fondo, y garantizar el logro de los grandes objetivos de desarrollo metropolitano.

Como conclusión, existen áreas de oportunidad relevantes en términos de los recursos humanos y financieros con los que se cuenta para conducir el proceso de Planeación. La manera en la que se concibe este proceso y la forma en que ocurre en la práctica puede estar expuesta a cambios en la administración pública y, por lo tanto, está expuesta a perder su carácter de largo plazo. Si bien existen instancias estatales responsables de cada aspecto que interesa al desarrollo metropolitano, su participación como responsables de la política pública de sus áreas de competencia es poco clara, al igual que su vinculación con las tareas de planeación del Fondo.

Idealmente, no sólo se trata de asignar recursos financieros a las dependencias responsables de las políticas sectoriales o de que éstas sean capaces de gestionar sus propios recursos para formular proyectos y posteriormente ejecutarlos. Necesitan, además, contar con áreas adecuadas de planeación y desarrollo de proyectos, de manera que se fortalezca en la planeación una visión de desarrollo metropolitano integral y que supere los límites sectoriales de corto plazo. La insuficiencia de recursos redundará en una inadecuada planeación al obstaculizar la visión integral porque los actores que, idealmente, deberían trabajar en coordinación, no lo hacen, sino que, en la práctica, es la SIOP, quien ha asumido y realiza buena parte de las tareas de este proceso.

Valoración cuantitativa:



Objetivo específico:

1. Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio del Fondo, contribuyen a la optimización del proceso de gestión para acceder al Fondo y sus otros procesos.

Pregunta de investigación:

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

Los actores clave que participan en el proceso de planeación son, a nivel federal, la Unidad de Política y Control Presupuestario -UPCP- de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su calidad de emisora de los LOP del Fondo, y de entidad evaluadora y de validación para liberar los recursos del Fondo Metropolitano. Adicionalmente participan representantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), aunque su rol en la toma de decisiones es secundario. Por su parte, formalmente, a nivel estatal intervienen el Gobernador de la entidad y las siguientes Secretarías e instancias que conforman el Consejo para el Desarrollo del Fondo Metropolitano:

- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación (COPLADE)
- Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial

Además, en el Consejo participan los Presidentes Municipales o sus representantes, y pueden participar miembros de la sociedad civil cuyo conocimiento se relaciona con el desarrollo metropolitano, sin embargo, su participación no es obligatoria y, en dado caso, tienen derecho a voz, pero no a voto.

Las actividades que realizan estos actores en el proceso de planeación están debidamente descritas en los LOP del Fondo. Estas reglas prevén la participación de los municipios en el proceso de planeación en el apartado B) De la Integración y funcionamiento del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, del Capítulo VII, numeral 39, queda establecido que:

“Los municipios y las demarcaciones territoriales, por conducto de sus representantes, podrán participar en las sesiones del Consejo mediante la postulación de Estudios, programas y/o proyectos, y la presentación de iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo, cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia e interés, así como para conocer de los avances físicos y financieros de los programas y proyectos ejecutados.”

En la práctica y para fines de optimización del tiempo que se usa para este proceso, las entrevistas en profundidad revelaron que una parte importante de la planeación tiene lugar mediante un proceso de diálogo y cabildeo entre los representantes del gobierno estatal y los de los gobiernos municipales para definir la cartera de proyectos. Este proceso, por lo general, tiene lugar antes de las sesiones del Consejo.

Más allá de si este procedimiento es informal, o si se alinea a lo establecido en los LOP, se observó que tiene un efecto positivo sobre la planeación porque acorta sus tiempos, y favorece el logro de acuerdos. En la práctica, los integrantes del Consejo para el Desarrollo Metropolitano acuden a la primera sesión anual para ratificar formalmente la cartera de proyectos que ya ha sido acordada con anterioridad, dando así celeridad al proceso de planeación y facilitando la ocurrencia de los procesos que siguen, como el de Gestión del Fondo. A continuación, y con días de diferencia, se convocan las sesiones del Comité y Subcomité Técnicos para que sean firmadas las actas correspondientes y culmine así el proceso de Planeación.

Si bien la forma en que se toman las decisiones en el Consejo sirve para agilizar el proceso de planeación, la evidencia parecería mostrar que ninguno de los órganos de gobierno del Fondo Metropolitano funciona para debatir, discutir y entender la problemática metropolitana. Por otro lado, las decisiones de proyectos relacionadas con el Área Metropolitana de Guadalajara para los ejercicios 2016-2018 fueron acordadas en 2016 (en la llamada “visión trianual”), sin embargo, los mecanismos institucionales seguidos en aquel período se han desvanecido con los cambios de personal tanto en la SUBSEPLAN como en la SIOP, de modo que son prácticamente desconocidos al día de hoy. En ese sentido, las decisiones de inversión fueron tomadas previamente, y las sesiones actuales del Consejo y el Comité y Sub-comité Técnicos sirven para validar y/o replantear dichas decisiones con base en las modificaciones presupuestales.

Uno de los problemas de la planeación se relaciona directamente con los LOP, que definen cuáles son los actores que deben involucrarse en el proceso de planeación y el alcance de su participación en el mismo. Lo establecido en este instrumento es sumamente vago y no se aprecia que su espíritu sea el de establecer, sin lugar a dudas, la relevancia ni la obligatoriedad de que las instancias municipales ni representantes de la sociedad civil, se involucren en este proceso. Aunque en el Capítulo VII “De la Coordinación Institucional”, apartado A) Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, se menciona que ése será una instancia de interés público, no se establece nada más al respecto:

“El Consejo será el órgano colegiado que defina los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana, y una instancia de interés público y beneficio social que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de la Cartera en las zonas metropolitanas”

Estrictamente, los LOP se limitan a mencionar la posibilidad de que instancias diferentes de las gubernamentales estatales y federales, tales como los municipios y la sociedad civil, se involucren en el proceso de planeación del Fondo. No otorgan certeza sobre su papel como actores relevantes de dicho proceso, ni sobre los alcances de su participación y, claramente, no consideran obligatorio su involucramiento para la consecución de los fines del Fondo. Los LOP en tanto sustento normativo principal de la operación del Fondo Metropolitano son limitados para incorporar mecanismos para garantizar que la sociedad civil y los actores locales tengan voz en la planeación del desarrollo metropolitano. Otra ausencia en este instrumento normativo se refiere a los tiempos del proceso de planeación que, al estar indefinidos, pueden afectar los procesos estatales de planeación y toma de decisiones, dejando a la pericia y buena voluntad de los actores involucrados, la celeridad con que dicho proceso ocurre. Si bien el anterior no es necesariamente un problema, la falta de certidumbre en algunos casos puede reducir la eficiencia de los procesos.

Unade las áreas de oportunidad relacionadas con el proceso de planeación tiene que ver con los actores que, en la práctica, conducen parte del mismo, porque no cuentan con los recursos ni financieros ni técnicos/humanos suficientes para ello. La solución no está, necesariamente, en dotar de más recursos a quienes, como la SIOP, realizan una parte del proceso de planeación, sino en involucrar a otros actores que existen en la entidad y cuya función está relacionada precisamente con los asuntos que aborda el Fondo Metropolitano.

En los LOP del Fondo, Capítulo VII “De la Coordinación Institucional”, apartado A) “Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano” se menciona que:

“En caso de que ya exista alguna instancia similar o equivalente para atender el objeto y las funciones que se prevén en los Lineamientos, las entidades federativas podrán determinar las adecuaciones que consideren pertinentes y necesarias, a fin de que se cumpla con el propósito expuesto en los Lineamientos y coadyuve a la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del Fondo”.

Con ello se prevé que las entidades puedan utilizar los recursos ya existentes y a su alcance para dar cumplimiento a los objetivos del Fondo, evitándose la duplicidad de instancias, recursos y esfuerzos; y coadyuvando a una visión integral y de largo plazo del desarrollo metropolitano. La Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco establece en su Artículo 26. Instancias de coordinación, que las instancias de coordinación para cada zona metropolitana del Estado de Jalisco serán la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación, el Consejo Ciudadano Metropolitano y las demás que establezca el estatuto orgánico del área o región metropolitana. Desafortunadamente, el estatuto orgánico y las instancias de coordinación mencionadas, sólo se han constituido para la Zona Metropolitana de Guadalajara, y no así para la de Ocotlán.

En el caso específico del Área Metropolitana de Guadalajara, la planeación del desarrollo metropolitano está ampliamente contemplada en sus instrumentos normativos, que definen la

existencia de las instancias que tendrán a su cargo esta tarea y a las cuales se dota de recursos de diversa índole para la misma.

El principal instrumento normativo que rige estas instancias es el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara. A continuación, se citan los artículos específicos que sustentarían la pertinencia de la inclusión de las mismas en el proceso de planeación del Fondo:

Capítulo Segundo **La Junta de Coordinación Metropolitana**

Sección Tercera **Atribuciones de la Junta y sus integrantes**

Artículo 14. La Junta, además de las atribuciones establecidas por el artículo 28 de la Ley, y las que este Estatuto contempla para la Junta de Gobierno del Instituto, contará con las siguientes:

- I. Fungir como instancia política de representación del Área, en su ámbito de competencia en los procesos y órganos de decisión en materia de planeación y presupuesto de los tres niveles de gobierno;
- IX. Promover y vincular sus actividades con las de otras instancias de su naturaleza, sean de ámbito local, regional, nacional o internacional;
- X. Gestionar otras fuentes de financiamiento, adicionales a las aportaciones anuales de los municipios y el Gobierno del Estado, para fortalecer el patrimonio del Instituto y robustecer la coordinación y el desarrollo metropolitano;

Capítulo Tercero **El Instituto Metropolitano de Planeación**

Artículo 30. El Instituto es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, financiera y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas, así como mecanismos de coordinación de las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones.

Sección Sexta **Las Unidades del Instituto**

Artículo 71. La Unidad de Planeación y Programación tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el anteproyecto de Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano;
- III. Integrar el anteproyecto de Programa de Desarrollo Metropolitano;
- VI. Desarrollar consideraciones sobre los contenidos de los instrumentos de planeación metropolitana y proyectos específicos que aseguren la viabilidad en materia de planeación y programación desde el ámbito de su competencia;
- VII. Emitir recomendaciones técnicas respecto de planes, estudios, programas y proyectos específicos;

Capítulo Cuarto **El Consejo Ciudadano Metropolitano**

Sección Primera **Naturaleza y atribuciones del Consejo Ciudadano**

Artículo 79. Son atribuciones del Consejo Ciudadano las establecidas en el artículo 33 de la Ley, y adicionalmente las siguientes:

I. Analizar y discutir temas relacionados con el desarrollo y la coordinación del Área, temas y materias metropolitanas, instrumentos y mecanismos de coordinación, así como de los planes, programas y proyectos específicos de los integrantes de la Junta, del Instituto u otras instancias;

II. Organizar foros y otros mecanismos de consulta ciudadana y concertación social sobre los asuntos descritos en la fracción anterior;

Capítulo Quinto **El Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana**

Artículo 101. El Consejo Consultivo es un órgano colegiado integrado por dependencias de los municipios que conforman el Área, así como por integrantes del Gobierno del Estado, y del Instituto, que apoyará a las instancias en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para armonizar las políticas metropolitanas con las políticas municipales, estatales y federales.

Artículo 103. El Consejo Consultivo se integrará para cada caso, por cualquiera los siguientes representantes, quienes tendrán al menos el nivel de Subsecretario, Director General o su equivalente:

I. Por parte del Gobierno del Estado:

- a) Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, a través de la Subsecretaría de Planeación;
- b) Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial;
- c) Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas;
- d) Secretaría de Movilidad; y
- e) Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

II. Por parte de los Gobiernos Municipales:

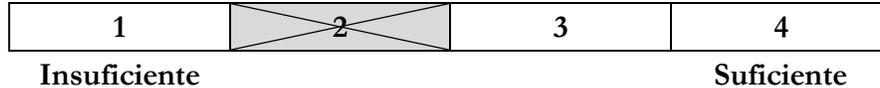
- a) Dependencia encargada de la planeación y desarrollo urbano;
- b) Dependencia encargada de la infraestructura y obras públicas;
- c) Dependencia encargada de los servicios públicos municipales; y
- d) Dependencia encargada de medio ambiente y ecología.

Ni en el trabajo de gabinete de revisión documental ni en las entrevistas con actores claves del proceso de planeación del Fondo aparece mención alguna de estas instancias en dicho

proceso¹. Ello supone que, incluso ante un contexto en el que la carencia de recursos financieros, humanos y técnicos para la planeación del Fondo se identifican como una de las áreas de oportunidad, se están desaprovechando los insumos que pueden aportar estas instancias. El proceso de planeación del Fondo se vería fortalecido si las instancias de planeación y participación de escala metropolitana fueran incluidas como parte del proceso de planeación del Fondo. Adicionalmente, la inclusión de organismos de participación ciudadana efectiva, como puede ser alguno de los ya constituidos, podría ser la vía que garantice la participación ciudadana efectiva en el proceso de planeación del Fondo, que adolece de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas.

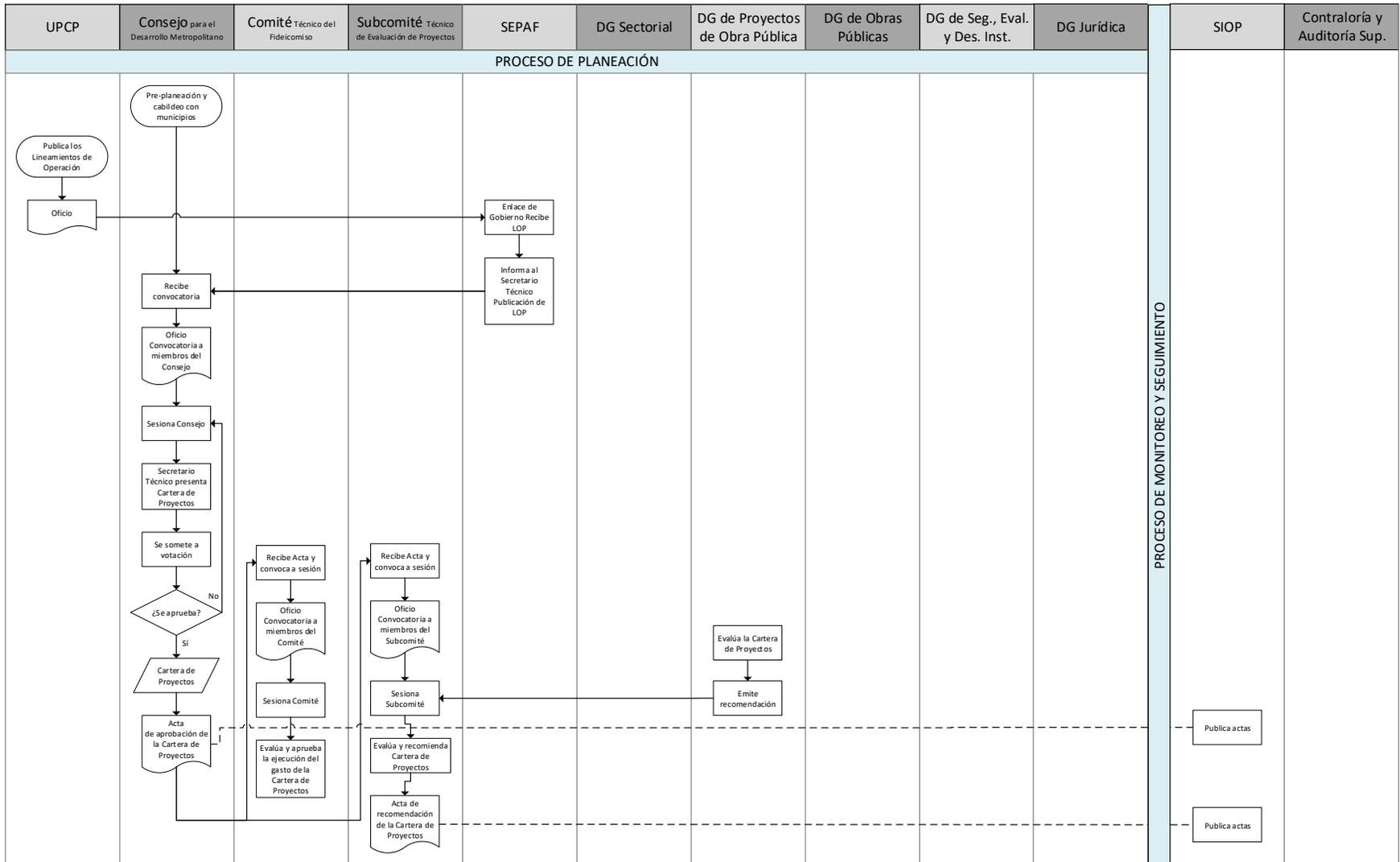
Ante este panorama, la planeación del Fondo presenta elementos sólidos, pero también áreas de oportunidad relevante. Por un lado, se observa que el involucramiento de los gobiernos municipales en la toma de decisiones fortalece la planeación del Fondo. Por otro lado, el proceso global de planeación se observa desarticulado, en donde los mecanismos institucionales de planeación metropolitana de mediano plazo que dieron pauta a la cartera de proyectos del Fondo, han perdido visibilidad; en donde no se aprovechan algunos de los recursos disponibles, potencialmente separando la planeación metropolitana de las decisiones de inversión y, por lo tanto, limitando la visión integral y de largo plazo del desarrollo metropolitano.

Valoración cuantitativa:



¹El Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara se creó el 18 de febrero de 2014 con la publicación del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, en el periódico oficial “El Estado de Jalisco. Si bien la fecha de creación del IMEPLAN es posterior a la entrada en operación del Fondo Metropolitano en Guadalajara, a la fecha no hay evidencia de que tenga involucramiento alguno con el Fondo Metropolitano.

Figura 2. Diagrama de flujo del proceso de planeación



Objetivo específico:

1. Identificar en qué medida las actividades de planeación que realizan los actores clave involucrados en el ejercicio del Fondo, contribuyen a la optimización del proceso de gestión para acceder al Fondo y sus otros procesos.

Pregunta de investigación:

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

Como proceso inicial del Fondo Metropolitano, la planeación es estratégicamente relevante, ya que los tiempos y la forma en que se desarrollan los demás procesos, así como la consecución de los objetivos del Fondo, son altamente dependientes de los resultados del proceso de planeación. Por un lado, las gestiones y cabildeo que ocurren al interior del gobierno estatal, y entre éste y los gobiernos municipales de forma previa al inicio formal del ejercicio del Fondo, facilitan la definición de la cartera de proyectos, haciendo más expedito el proceso. Sin embargo, la estrategia de planificación de mediano plazo que dio sustento a las decisiones de inversión de los ejercicios 2016-2018 ha perdido visibilidad y, por lo tanto, la forma en que se actualiza la cartera de proyectos, y la forma en que se replantea el Fondo para adecuarse a los recortes presupuestales, no están necesariamente vinculados a dicha estrategia de planeación. Las implicaciones de esta desarticulación son dos. La primera es que no se está aprovechando el potencial que tiene la existencia y experiencia de múltiples organismos metropolitanos que podrían actuar de forma articulada y fortalecer el quehacer del Fondo (por ejemplo, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y su Comité y Subcomité Técnicos, el Instituto Metropolitano de Planeación, o el consejo Ciudadano Metropolitano) para debatir y construir una visión metropolitana, que se traduzca en estudios, acciones y/o proyectos metropolitanos, que pueden ser apoyados por recursos del Fondo Metropolitano, pero también por recursos de otras fuentes. La segunda es que, cuando ocurra un cambio de administración, o cambios en los funcionarios que gestionan el Fondo, es de esperar que el proceso de planeación se vea perjudicado y que experimente retrocesos en todos sus procesos, ya que la evidencia muestra que opera bajo “estilos” de gestión, más que instituciones sólidamente establecidas.

En términos del funcionamiento operativo del proceso de Planeación, existen diversas etapas que están fuera del control del gobierno estatal, y que pueden tener impactos adversos. Así, por ejemplo, la incertidumbre respecto a los LOP y a los recursos financieros que serán destinados al Fondo, impone restricciones al proceso de planeación. Sin embargo, el proceso para un año fiscal podría iniciar, formalmente, en noviembre-diciembre del ejercicio anterior, con la asignación del presupuesto del Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior le daría un mayor margen de maniobra a las dependencias encargadas de gestionar el Fondo, reduciendo la presión para desarrollar y/o adecuar las fichas técnicas de los proyectos.

En entrevista con actores claves de la planeación, se identificaron circunstancias que ilustran la manera específica en la que este proceso se ha visto afectado. En 2016, se utilizó una estrategia distinta para definir la cartera de proyectos, basada en una visión trianual y con una orientación hacia la movilidad, y en particular hacia la no motorizada, según se establece en los LOP. Según lo previsto, la cartera de proyectos trianual se basó en el historial de recursos financieros que habían recibido los fondos metropolitanos de Jalisco, y se planificó su ejecución a lo largo de tres años. Sin embargo, la planeación del Fondo se vio negativamente impactada por el recorte presupuestal que experimentó para los ejercicios subsecuentes-que afectó a todas las zonas metropolitanas contempladas en el Fondo-, de manera que la cartera pre-aprobada en 2016 tuvo que ser reelaborada.

En términos de la relevancia del proceso de planeación, uno de los hallazgos es que corre a cargo, principalmente, de dos actores. Por un lado, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, quien tiene la decisión final sobre los proyectos que se incluyen en la cartera anual de proyectos del Fondo. Por otro lado, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, a través de las Direcciones Generales Sectorial, de Obras Públicas, y de Proyectos de Obra Pública, en el desarrollo de la cartera de proyectos y en la elaboración de sus fichas técnicas. Se observó que las actividades desarrolladas tanto al interior del Consejo, como por parte del cuerpo técnico que prepara las fichas técnicas, son adecuadas para la gestión exitosa del Fondo. Sin embargo, la forma en que está constituido el Consejo no aprovecha los insumos que se generan en otros espacios que tienen que ver con el desarrollo metropolitano. Esto implica que algunas consideraciones que forman parte de los LOP, en términos del aprovechamiento de las capacidades construidas en las zonas metropolitanas del país, que podrían favorecer la continuidad de las políticas públicas, no están siendo atendidas. Lo anterior es en perjuicio de la visión integral y de largo plazo de las acciones a desarrollar, particularmente en el entendido de que la atención a la problemática metropolitana, requiere períodos de tiempo que superan los de las administraciones estatal y municipales.

Otro de los hallazgos en este punto es que no parece haber continuidad en términos de la planeación. Así, por ejemplo, resulta sintomático que, si bien los actores clave entrevistados tanto de la SIOP como de SEPAF, hacen referencia a la planeación trianual que se llevó a cabo en 2016, no fue posible obtener mayor información sobre la manera en que se condujo este proceso, ni sobre los documentos de planeación que le dieron soporte. Por otro lado, fue entrevistado un funcionario que estuvo en la SIOP durante el período en el cuál se formularon los estudios y se desarrollaron los documentos de planeación que dieron soporte a la visión trianual y fue posible obtener dicha documentación.

El hallazgo más relevante en este sentido es que ese esfuerzo de planeación integral y con una visión de mediano plazo fue perdiendo visibilidad y, aunque sigue dictando las orientaciones de

la cartera de proyectos, no es utilizado como referencia fundamental, como queda evidenciado al no ser una herramienta conocida, más que de nombre.

En conclusión, el proceso de planeación es un punto que, potencialmente puede debilitar el logro de los objetivos del Fondo Metropolitano, pues se está llevando de un modo en que se respetan las formas establecidas en los LOP, pero no hay evidencia suficiente que muestre que existe un esfuerzo de planeación integral y de largo plazo que se mantenga con los cambios de administración. En ese sentido, no toma en consideración algunas de las instancias técnicas de planeación y política metropolitana existentes y tampoco otros organismos de participación ciudadana establecidos específicamente para dialogar sobre el desarrollo metropolitano. Otra conclusión es que la manera en que transcurre el proceso de planeación no garantiza la rendición de cuentas pues no se observan mecanismos de participación ciudadana efectiva.

En este punto, vale la pena discutir qué es la rendición de cuentas. Por un lado, la rendición de cuentas es la obligación de los entes gubernamentales y los funcionarios públicos de informar, explicar y justificar sus planes de acción, su desempeño y sus logros ante las instancias de fiscalización y vigilancia, y asumir las sanciones y recompensas correspondientes. Sin embargo, esta relación no se justifica a sí misma, sino que necesariamente debe estar orientada hacia la ciudadanía, que es el grupo de sujetos que tienen derechos fundamentales, políticos y sociales, y que son quienes le dan contenido a la democracia. Por otro lado, la rendición de cuentas no es lo mismo que el acceso a la información pública ni la transparencia. Los últimos son elementos fundamentales de la rendición de cuentas y que sirven para reforzarla, pero son conceptos distintos.²

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

Objetivo específico:

2. Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.

Pregunta de investigación:

- 2.1. ¿En qué medida los insumos y los recursos contribuyen para el conveniente desarrollo del proceso de gestión para acceder al Fondo?

En el proceso de gestión del Fondo tienen lugar diversos subprocesos, en cada uno de los cuales intervienen diferentes actores y, por lo tanto, diferentes insumos y recursos. En general, la gestión del Fondo se divide en tres: Elaboración de los proyectos, aprobación de los proyectos y radicación de los recursos. La suficiencia de los insumos y los recursos disponibles para llevar a cabo estos subprocesos varía de uno a otro.

Respecto al primer subproceso correspondiente a la elaboración de proyectos, desde el punto de vista de la Dirección General de Proyectos de Obra Pública de la SIOP, y en particular la Coordinación de Proyectos de Infraestructura, que tiene a su cargo su elaboración, considera que no cuenta con recursos financieros y humanos suficientes para la realización de sus funciones. Sus capacidades se ven constantemente rebasadas por el volumen de trabajo, así como por el corto tiempo que tienen para formular proyectos, además de que los recursos materiales e informáticos presentan deficiencias que obstaculizan su óptimo desempeño. No obstante, consideran que cuentan con capacidad técnica suficiente, ya que sus recursos humanos son de alta calificación y experiencia.

Por otro lado, el subproceso de elaboración de proyectos se puede complicar cuando los insumos para su realización dependen de actores ajenos a la SIOP. Tal es el caso de aquellos proyectos en los que otras dependencias, sobre todo estatales y federales, deben emitir su validación para determinados conceptos del catálogo, como puede ser el caso de trabajos que requieran insumos técnicos o administrativos de Pemex o la Comisión Federal de Electricidad, por mencionar algunos. Si bien existe un instrumento normativo que regula esta interacción entre la SIOP y las demás instancias de Gobierno, que es el Reglamento de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco, éste no es suficientemente preciso. Por ejemplo, dicho Reglamento señala que las instancias de Gobierno que validan a otras instancias de Gobierno, deben hacerlo de manera rápida y expedita, pero no acota tiempos para esta acción.

A pesar de lo anterior, la elaboración de proyectos tiende a cumplir con los estándares de tiempo y calidad que se requieren, aunque con un cierto margen de variabilidad. En general, este subproceso no representa un cuello de botella, aunque es necesario precisar que algunos obstáculos que se observan en el segundo subproceso (aprobación de los proyectos), son consecuencia de las limitaciones tanto en recursos financieros, materiales y humanos, como en la obtención de los insumos requeridos.

Un panorama diferente se dibuja cuando se analiza el segundo subproceso, correspondiente a la aprobación de los proyectos. En éste, intervienen otros actores tanto de la SIOP como del gobierno del estado y de la federación, además de los municipios y contratistas privados en algunos casos. El subproceso de aprobación de los proyectos se lleva a cabo dos partes. Una es la alimentación de sistema de la UPCP con las fichas técnicas de los proyectos, que corre a cargo de la Dirección General Sectorial de la SIOP y de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público de la SEPAF, que funge como enlace entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la UPCP. La otra parte de este subproceso es la revisión de las fichas técnicas y emisión de observaciones por parte de la UPCP, y su correspondiente ajuste y corrección, que es responsabilidad de la Dirección General Sectorial y particularmente de la Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales, con apoyo de la Dirección General de Proyectos de Obra Pública de la SIOP, así como de consultores, proyectistas y municipios cuando corresponda.

Desde el punto de vista de la SIOP, los recursos técnicos, humanos y financieros son generalmente suficientes tanto para subir las fichas técnicas al sistema de la UPCP, como para dar respuesta a las observaciones de que son sujetas. Sin embargo, cuando la respuesta depende de insumos que se generan en entidades ajenas a la SIOP, como en el caso de los municipios o contratistas privados, y éstos no cuentan con los recursos o capacidades suficientes para generarlos, se traduce en cuellos de botella que afectan negativamente el subproceso de aprobación de los proyectos.

Desde el punto de vista de las tareas que realiza la UPCP y que afectan la aprobación de los proyectos, se identificaron algunas limitaciones. En primer lugar, la evidencia parecería indicar que los recursos humanos no son suficientes o que los perfiles pueden no ser los más adecuados, sobre todo considerando la amplitud de campos que involucran los proyectos que son sujetos de apoyo del Fondo Metropolitano. Esto se puede traducir, según fue comentado en diversas entrevistas con funcionarios de la SIOP, en observaciones que, en algunos casos, son poco acertadas o atienden a problemas que son de poca relevancia para el éxito de los proyectos.

Por otro lado, si bien cuentan con herramientas informáticas, como el sistema de captura de las fichas técnicas de los proyectos para su revisión y eventual aprobación, las propias reglas que sigue la UPCP para evaluar los proyecto limita fuertemente las posibilidades de interacción directa entre las dos partes involucradas en el proceso, generando incertidumbre y pérdidas de eficiencia relevantes. En este sentido, se observa que un potencial cuello de botella se relaciona con los propios mecanismos de comunicación, que obstaculizan su fluidez, desaprovechando múltiples potencialidades como contar con una retroalimentación más clara y precisa que, en muchos casos, se puede lograr simplemente con mayor diálogo. En particular, al escuchar los puntos de vista tanto de funcionarios de la SIOP como de SEPAF, en tanto enlaces con la

UPCP, se observó que es común encontrar diferencias en el lenguaje técnico que se utiliza para preparar las fichas técnicas, y el lenguaje técnico esperado por los evaluadores de la UCP, lo que en ocasiones se traduce en un mayor número de rondas de retroalimentación.

A manera de ejemplo, en las entrevistas a profundidad se identificó que, en ocasiones, las observaciones se concentran en aspectos técnicos constructivos cuya atención puede no coincidir con las normas técnicas establecidas en la Ley de Obra Pública de Jalisco. De nueva cuenta, se observó que la falta de una comunicación más fluida afecta al proceso de gestión, en tanto que puede retrasar considerablemente la aprobación de los proyectos.

Respecto al tercer subproceso de la gestión de recursos del Fondo, correspondiente a la radicación de los recursos financieros, se observó que los recursos humanos, económicos, de infraestructura y tecnológicos, así como otros insumos de diversa índole con que cuentan los organismos responsables, son suficientes. Se observó que, una vez que las fichas técnicas son aprobadas en la UCP, el flujo de recursos de la federación hacia Jalisco ocurre de forma eficiente y efectiva. En su carácter de enlace entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la UCP, la Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público de la SEPAF, recibe los recursos financieros provenientes de la federación, mismos que son transferidos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS) que funge como Fiduciario de los fondos metropolitanos de Jalisco, en un plazo no mayor a 72 horas. Según fue establecido por la titular de la Delegación Jalisco de BANOBRAS, la radicación, transferencia y aplicación de los recursos financieros ha ocurrido históricamente de forma adecuada, de modo que representa una fortaleza para el proceso de gestión del Fondo Metropolitano.

De forma complementaria, la forma y plazos para la radicación de los recursos financieros, así como los recursos humanos y algunos de los insumos requeridos, están debidamente regidos por varios instrumentos normativos, entre otros:

- Los contratos de Fideicomiso Público 2134 y 2190 que rigen los Fideicomisos Públicos de Administración e Inversión del Fondo Metropolitano de Guadalajara y de Ocotlán respectivamente, y que firmaron, por un lado, el Gobierno de Jalisco en calidad de Fideicomitente y, por otro, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. como Fiduciario.
- El Manual de Organización y Procedimiento de la SIOP y su Reglamento Interno.
- El Manual de Organización y Procedimiento de la SEPAF.

Como se ha mencionado, uno de los actores principales del proceso de gestión del Fondo es la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, a través de diferentes direcciones generales y coordinaciones. Los recursos humanos con que cuenta esta Secretaría para realizar su parte del proceso de gestión del Fondo, están descritos en su Manual de Organización y

Procedimientos. En éste se describen las responsabilidades funcionales, que establecen la relación entre las atribuciones legales y las actividades que los funcionarios y servidores públicos ejecutan dentro de los procesos de la SIOP. También en el Reglamento Interno de la SIOP y en su sitio web, es posible encontrar información respecto a los recursos humanos con que cuenta esta Secretaría para la gestión del Fondo. El análisis de estas tres fuentes de información reveló algunas inconsistencias que se resumen en el cuadro a continuación:

Tabla 5. Correspondencia de los recursos humanos según los instrumentos normativos de la SIOP

Manual de Organización y Procedimientos (2016)	Reglamento Interno (2017)	Organigrama según el sitio web (2017)
Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional		
Dirección de Información y Seguimiento	Dirección de Información y Seguimiento	Dirección de Información y Seguimiento
Dirección de Logística y Desarrollo	Dirección de Logística y Desarrollo	Dirección de Logística y Desarrollo
Dirección de Control Presupuestal	Dirección de Control Presupuestal	Dirección de Control Presupuestal
Dirección de Programas y Presupuestos	Dirección de Programas y Presupuestos	Dirección de Programas y Presupuestos
Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales	Dirección de Enlace para Programas Gubernamentales para Infraestructura	Enlace de Programas Gubernamentales de Infraestructura
Dirección General de Proyectos de Obra Pública		
Dirección de Proyectos Carreteros	Dirección de Proyectos Carreteros	Dirección de Proyectos Carreteros
Dirección de Proyectos de Apoyo Municipal	Dirección de Proyectos de Apoyo Municipal	Dirección de Proyectos de Apoyo Municipal.
Dirección de Patrimonio Urbano	Dirección de Patrimonio Urbano	Dirección de Patrimonio Urbano
Dirección de Enlace de Programas Gubernamentales para Infraestructura		Coordinación de Proyectos de Infraestructura
		Coordinación de Gestión Ambiental
		Coordinación de Proyectos Hidráulicos
		Coordinación de Proyectos Turísticos y Culturales
Dirección General de Obras Públicas		
Dirección de Construcción Zonas Norte, Valles, Sierra	Dirección de Construcción Zonas Norte, Valles, Sierra	Dirección de Construcción Zonas Norte, Valles, Sierra

Occidental, Costa Norte, Costa Sur, Sierra Amula.	Occidental, Costa Norte, Costa Sur, Sierra Amula	Occidental, Costa Norte, Costa Sur
Dirección de Construcción Zonas Centro, Sur, Sureste, Ciénega, Altos Sur, Altos Norte	Dirección de Construcción Zonas Centro, Sur, Sureste, Ciénega, Altos Sur, Altos Norte	Dirección de Construcción Zonas Centro, Sur, Sureste, Ciénega, Altos Sur, Altos Norte
Dirección de Infraestructura Vial Zona Metropolitana	Dirección de Infraestructura Vial Zona Metropolitana	Dirección de Infraestructura Vial Zona Metropolitana
		Coordinación Especializada de Obras Públicas
Dirección de Infraestructura Carretera		
Dirección de Conservación y Maquinaria	Dirección de Conservación y Maquinaria	Dirección de Conservación y Maquinaria
Dirección de Ingeniería	Dirección de Ingeniería	Dirección de Ingeniería
Dirección Técnica de Evaluación, Seguimiento y Concertación	Dirección Técnica de Evaluación, Seguimiento y Concertación	Dirección de Área Técnica de Evaluación, Seguimiento y Concertación
Dirección de Construcción de Carreteras e Infraestructura	Dirección de Construcción de Carreteras e Infraestructura	Dirección de Construcción de Carreteras e Infraestructura
	Dirección de Promoción de Proyectos y Vinculación Social	Unidad de Mantenimiento de Obras Metropolitanas
		Coordinador B
Dirección General Sectorial		
Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Dirección de Arquitectura y Urbanismo
Dirección de Promoción de Proyectos y Vinculación Social	Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales	Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales
Dirección de Infraestructura Rural (y Urbana en la web.)		
Dirección de Construcción Rural y Supervisión	Dirección de Construcción Rural y Supervisión	Dirección de Construcción Rural y Supervisión
Dirección de Administración y Validación de Proyectos	Dirección de Administración y Validación de Proyectos	Dirección de Administración y Validación de Proyectos
Dirección de Proyectos Hidráulicos	Dirección de Proyectos Hidráulicos.	Dirección de Proyectos Hidráulicos.
		Coordinación de Gestión Documental
		Coordinación de Programas Especiales
Dirección General de Gestión y Fomento de Infraestructura		
Dirección de Vinculación y Promoción de Infraestructura	Dirección de Vinculación y Promoción de Infraestructura	Dirección de Vinculación y Promoción de Infraestructura

Coordinación de Proyectos Estratégicos		
Dirección General Administrativa		
Dirección de Recursos Humanos	Dirección de Recursos Humanos	Dirección de Recursos Humanos
Dirección de Recursos Materiales	Dirección de Recursos Materiales	Dirección de Recursos Materiales
Dirección de Recursos Financieros	Dirección de Recursos Financieros	Dirección de Recursos Financieros
Dirección de Informática y Sistemas Organizacionales	Dirección de Informática y Sistemas Organizacionales	Dirección de Informática y Sistemas Organizacionales
Dirección General Jurídica		
Dirección de lo Consultivo	Dirección de lo Consultivo	Dirección de lo Consultivo
Dirección de lo Contencioso	Dirección de lo Contencioso	Dirección de lo Contencioso
Dirección de Convenios y Regularización	Dirección de Convenios y Regularización	Dirección de Convenios y Regularización
Secretaría de Infraestructura y Obra Pública		
	Coordinación General de Gestión Gubernamental	Coordinación General de Gestión Gubernamental
Secretaría Particular	Secretaría Particular	Secretaría Particular
Coordinación de Comunicación Social	Coordinación de Comunicación Social	Coordinación de Comunicación Social

Fuente: Manual de Organización y Procedimientos, 2016; Reglamento Interno, 2017 y sitio web de la SIOP, 2017

A pesar de estas inconsistencias, al interior de la SIOP las actividades se desarrollan de forma fluida y existen buenos canales de comunicación, lo que se traduce en la eficiencia y eficacia de la parte del proceso de gestión que involucra direcciones y coordinaciones de dicha secretaría. Se puede concluir que los recursos e insumos que se utilizan para la gestión del Fondo contribuyen positivamente al buen desarrollo de sus otros procesos.

Valoración cuantitativa:

1	2	3	4
Insuficiente			Suficiente

Objetivo específico:

2. Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.

Pregunta de investigación:

- 2.2. ¿En qué medida las actividades y los actores que desarrollan el proceso de gestión del Fondo contribuyen para optimizar sus otros procesos?

Los principales actores del proceso de gestión del Fondo Metropolitano son la Dirección General Sectorial y la Dirección General de Proyectos de Obra Pública de la SIOP, así como la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP. Las actividades que desempeñan afectan directamente la manera en que ocurre el proceso de ejecución del Fondo, sobre todo considerando los períodos de tiempo que se tienen que cumplir para devengar los recursos federales que se entregan a las entidades federativas según la Ley de Disciplina Financiera de 2016.

A partir de lo observado en las entrevistas con diversos funcionarios de la SIOP, se identificó que, de forma preponderante, las actividades de evaluación, retroalimentación y aprobación de las fichas técnicas que realiza la UPCP ha representado un obstáculo para la consecución de algunos proyectos del Fondo, al grado que, en algunos casos, ha puesto en entredicho el logro de los objetivos del Fondo. Según fue establecido en las entrevistas, la interacción con la UPCP, sobre todo para solventar sus observaciones, puede ser problemática y consumir períodos largos de tiempo, de modo que la aprobación de las fichas puede extenderse hasta noviembre y diciembre, creando serios obstáculos para la ejecución de los proyectos. Esta información fue corroborada por la Dirección General de Programación Presupuesto y Evaluación del Gasto Público, en donde se argumentaron los problemas que existen con la comunicación y las diferencias entre los lenguajes técnicos entre el equipo que participa en el desarrollo de las fichas técnicas de los proyectos, y el equipo evaluador.

En los LOP queda establecido que, para que las entidades federativas estén en posibilidades de disponer de los recursos financieros del Fondo, será necesario registrar los expedientes técnicos, según corresponda, en los formatos que para tal efecto establezca la UPCP o en el sistema electrónico que para ello disponga. La UPCP llevará a cabo la formalización de los convenios correspondientes con las entidades federativas y hará entrega de los recursos, con sujeción a la disponibilidad presupuestaria y a la normativa aplicable. Así mismo, en los LOP se otorga a la UPCP la facultad de interpretar dichos lineamientos, y de resolver los casos no previstos. A menudo, las actividades de observación, validación y aprobación de los expedientes de los proyectos son el principal factor que entorpece el adecuado ejercicio de los recursos de dicho fondo. El atraso en la radicación de los recursos puede afectar negativamente el proceso posterior de contratación y ejecución, al dejar un estrecho margen de

tiempo para llevar a cabo todos los procedimientos administrativos que implican la ejecución de los proyectos, como son la emisión de las convocatorias, la realización de las licitaciones y la asignación y firma de contratos. Dado que se debe contratar a más tardar el 31 de diciembre del año en curso, un recurso liberado en noviembre deja apenas unas cuantas semanas para lanzar la convocatoria y licitar, para lo que se requieren al menos 25 días, y finalmente firmar el contrato. Estas restricciones toman aún más relevancia en el contexto actual, en el que la Ley de Disciplina Financiera supone nuevas prerrogativas en términos de ejercicio de recursos financieros: los recursos que no sean devengados o comprometidos en el calendario establecido, deben ser devueltos a la federación. Antes de la Ley de Disciplina Financiera, era posible postergar la utilización de los recursos, incluso por varios años, y podían ser trasladados de un año al siguiente, sin que fuera necesario devolver lo no ejercido.

TÍTULO SEGUNDO

Reglas de Disciplina Financiera

CAPÍTULO I

Del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de las Entidades Federativas

Artículo 17. Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes.

Los reintegros deberán incluir los rendimientos financieros generados.

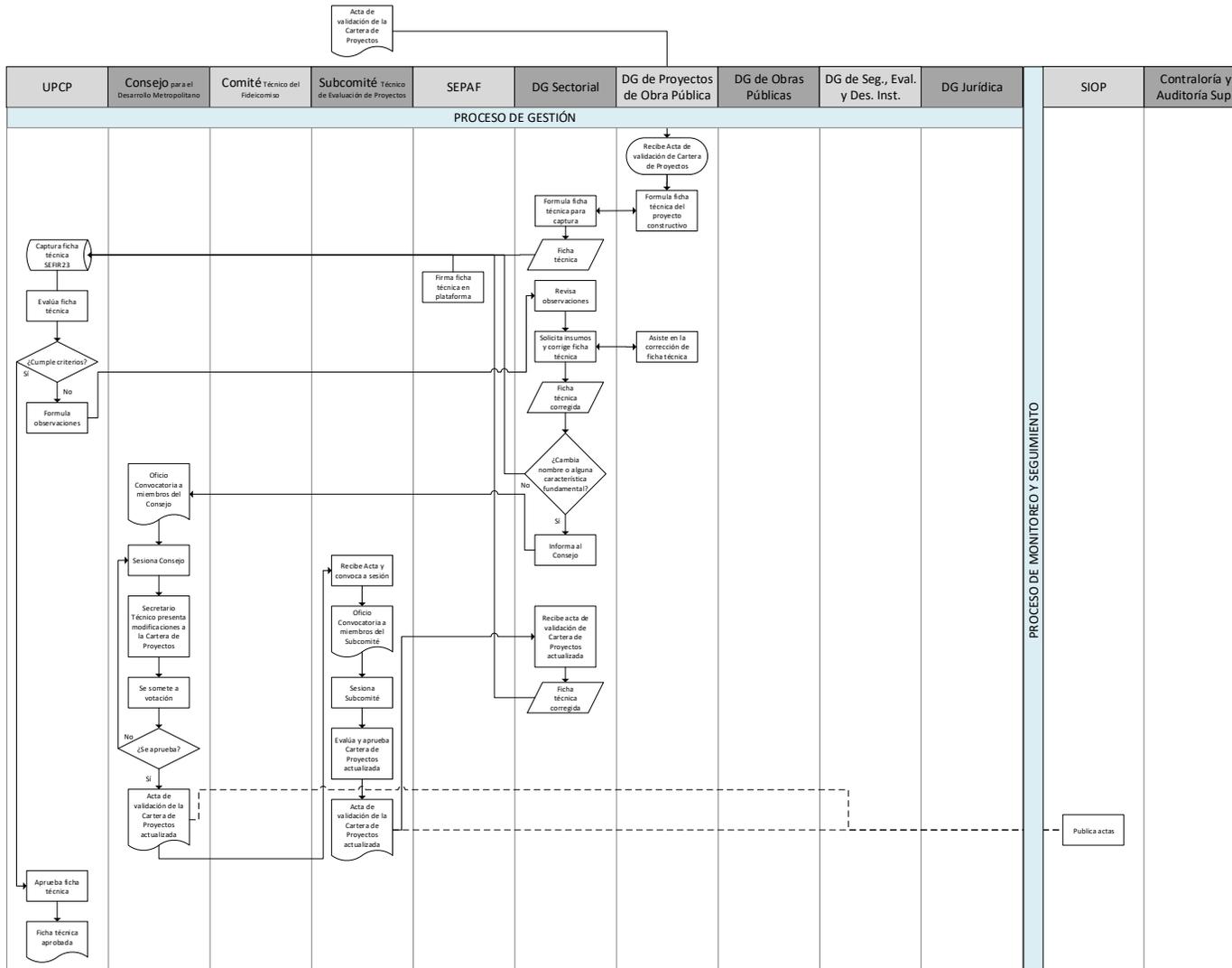
Cuando se involucran instancias ajenas a la SIOP, los procesos tienden a retrasarse. Cuando es necesaria la validación de componentes, el proceso se puede retrasar incluso más, como por ejemplo es el caso de la validación de PEMEX, CFE, CONAGUA, o incluso algunas otras dependencias del Gobierno de Jalisco. En ese sentido, el camino para acelerar estas gestiones es mediante reuniones formales e informales con los representantes de las dependencias u organismos, sin embargo, esta estructura funcional es poco eficiente, inestable y tiende a entorpecer la consecución de los proyectos.

Como conclusión, se encontró que el proceso de gestión del Fondo es de la mayor relevancia para lograr el financiamiento de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública. En particular, se identificó que el subproceso de aprobación de los proyectos es estratégico para cumplir con los objetivos del Fondo, ya que su funcionamiento condiciona el contar con proyectos listos y con recursos liberados en tiempo y forma, de modo que haya margen de maniobra para la realización de las licitaciones y contrataciones de los proyectos durante el ejercicio fiscal correspondiente. En ese sentido, se observa que, a pesar del intenso trabajo que se lleva a cabo en las direcciones generales de SIOP responsables de la gestión del Fondo, la incertidumbre respecto a la retroalimentación de la UPCP supone un riesgo latente para obtener el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.

Valoración cuantitativa:

1	2	3	4
Insuficiente			Suficiente

Figura 3. Diagrama de flujo del proceso de gestión



Objetivo específico:

2. Determinar si el proceso de gestión del Fondo es conveniente para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.

Pregunta de investigación:

- 2.3. ¿En qué medida el proceso de gestión del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos del Fondo? (no procede valoración cuantitativa)

El proceso de gestión del Fondo Metropolitano es el más relevante de cuantos se llevan a cabo para cumplir con los objetivos del mismo. De la concreción del proceso de gestión dependen, directamente, la liberación de los recursos y la ejecución de los proyectos, tal como queda establecido en los LOP 2017:

Capítulo VI

De la disposición y aplicación de los recursos

14. Para que la entidad federativa esté en posibilidades de disponer de los recursos, será necesario:

- a) Presentar a la UPCP la solicitud de los recursos del Fondo acompañada de la Cartera, en hoja membretada, formato libre y debidamente firmada por el o los servidores públicos facultados para tal efecto;
- b) Presentar a la UPCP copia de las Actas del Consejo, Comité y Subcomité, mediante las cuales se aprobó la Cartera para el ejercicio fiscal correspondiente, y
- c) Registrar el Expediente técnico según corresponda en los formatos que para tal efecto establezca la UPCP o en el sistema electrónico disponible... La fecha límite para la recepción de la información técnica en dicho sistema será el 15 de noviembre de 2017.

La gestión del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución del proceso de ejecución al afectar los tiempos disponibles para éste. Dado que se debe contratar a más tardar el 31 de diciembre del año en curso, el tiempo que se tome el proceso de gestión será tiempo que se deberá restar al subproceso de contratación, que es con el que inicia la ejecución de los proyectos. Como se mencionó antes, estas restricciones respecto al tiempo disponible son aún más relevantes en el contexto actual, en el que la Ley de Disciplina Financiera de 2016 supone nuevas prerrogativas en términos del ejercicio de recursos financieros, en donde los recursos que no sean devengados o comprometidos mediante contrato al cierre del ejercicio fiscal en curso deberán ser reintegrados a la federación. Además, instaura la necesidad de devengar los recursos durante el primer trimestre del ejercicio fiscal subsecuente, o hacerlo según el calendario establecido en el contrato correspondiente, sin permitir ningún tipo de prórroga.

Por otro lado, la evidencia que parece indicar que hay discrepancias entre los criterios de evaluación que sigue la UPCP y los criterios técnicos para el desarrollo de proyectos, entorpece la fluidez del proceso de gestión y, con ello, del resto de los procesos del Fondo. Un proceso que, en teoría, debería coadyuvar al fortalecimiento y adecuado funcionamiento del Fondo (mediante el fortalecimiento de las fichas técnicas de los proyectos), en muchos casos lo entorpece, al volverse un proceso complicado y potencialmente problemático.

Por otro lado, el sistema de captura de las fichas técnicas funciona adecuadamente para su revisión y eventual aprobación. Sin embargo, las reglas que impone la UPCP respecto a la comunicación, en donde limita fuertemente las posibilidades de interacción directa entre los principales involucrados en este proceso, lejos de constituir un beneficio, se ha traducido en muchas ocasiones, en incertidumbre y cargas adicionales de trabajo para solventar las observaciones a los proyectos.

Estas cuestiones tienen consecuencias en otros procesos en el corto plazo, como es en los subprocesos de licitación y contratación, ya que reduce el margen de tiempo con que se cuenta para poder radicar los recursos. Esto no es ideal para la realización adecuada de las licitaciones, fallos y contrataciones, y tiene un potencial negativo particularmente alto para la correcta calendarización de las obras, y para cumplir con la normatividad derivada de la Ley de Responsabilidad Financiera vigente. También puede tener consecuencias de mediano plazo, como puede ser la reducción de los recursos que le son destinados a las zonas metropolitanas por concepto del Fondo, en los casos en donde no se satisfagan las previsiones de dicha Ley.

El proceso de gestión es estratégicamente importante para que se cumplan los objetivos del Fondo Metropolitano, sin embargo, la manera en que transcurren algunos de sus subprocesos, particularmente los que dependen de la UPCP, puede entorpecer la fluidez de todo el proceso y conspira contra la radicación oportuna de los recursos, afectando así su ejecución. Por su parte, el proceso de gestión, en lo que corresponde a las dependencias del Gobierno del Estado de Jalisco, se realiza de forma eficiente.

Objetivo específico:

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

Pregunta de investigación:

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

El proceso de ejecución de una obra se divide en, al menos, dos subprocesos: la licitación y contratación de los ejecutores, y la ejecución de la obra en cuestión. En dichos subprocesos se involucran actores de dos instancias: la SIOP para formular las bases y especificaciones técnicas de las obras, así como para licitar, asignar y contratar las obras, y las empresas o contratistas para ejecutarlas.

Para llevar a cabo las acciones, proyectos de infraestructura y obra del Fondo, existen los insumos normativos suficientes, entre otros, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, el Código Civil de Jalisco, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y el Reglamento Interno de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública.

Como instancia ejecutora de la obra pública en el estado, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública es quien tiene a su cargo todo el proceso de ejecución del Fondo. Para ello disponen de los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios, es decir, cuentan con personal con experiencia y conocimiento en la materia, dedicado de forma específica a la realización de las acciones correspondientes. Específicamente, la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional conduce el subproceso de licitación y, en entrevista con su titular, se observó que los procesos de licitación y asignación de proyectos ocurren, por lo general, de forma fluida. Sin embargo, también se observó que sus procesos se ven expuestos a potenciales insuficiencias de tiempo cuando la aprobación de los proyectos por parte de la UPCP ocurre de forma tardía en el año. Una de las estrategias que siguen para esos casos, es la de realizar licitaciones condicionadas a la liberación de los recursos, es decir, realizar las licitaciones de los proyectos antes de que tengan el visto bueno de la UPCP, pero estableciendo una cláusula en la que se manifiesta que la asignación ocurrirá cuando y si el proyecto es aprobado y los recursos liberados.

Por su parte, la Dirección General Jurídica es la responsable de la contratación de los proyectos, y de realizar las modificaciones contractuales para los casos en que sea requerido como consecuencia de situaciones imprevistas al momento de la ejecución de las obras. Según se observó en la entrevista al titular, los procesos de contratación ocurren de forma fluida,

considerando que es una actividad muy común y, por lo tanto, cuentan con un equipo de trabajo sólido y con amplia experiencia.

Finalmente, la Dirección General de Obras Públicas interviene en la ejecución de los proyectos en calidad de supervisor y de responsable técnico de las obras, así como de autorizar modificaciones o nuevos requerimientos que surjan como consecuencia de situaciones imprevistas de la ejecución de las obras. Según se observó, el proceso de ejecución está expuesto a múltiples dificultades. Por un lado, los calendarios que se establecen para la terminación de las obras pueden reflejar imprecisiones, sobre todo para obras con una mayor complejidad técnica, de modo que es común que sea necesario redefinir los calendarios de avance físico y financiero. De igual modo, se observó que, cuando existen retrasos en los procesos anteriores, como por ejemplo durante el proceso de gestión del Fondo, la ejecución de las obras se ve profundamente afectada, ya que el margen de maniobra para realizar la obra y para realizar modificaciones que surjan de situaciones imprevistas se ve sensiblemente reducido. En este subproceso, también intervienen agentes externos en calidad de contratistas, que son quienes, finalmente, ejecutarán la obra. La información sobre los contratistas es pública y puede accederse a ella en el sitio web; y también es posible consultar los requisitos para inscribirse como contratista.

En general, se observó un flujo adecuado en el proceso de ejecución del Fondo, y suficiencia de los recursos e insumos de que disponen los actores para realizar sus actividades. Tanto los recursos financieros, como técnicos, humanos y de infraestructura son suficientes para el adecuado desarrollo de dicho proceso, en el entendido de que las posibles limitaciones o deficiencias que ocurren, dependen en mayor medida de los resultados del proceso de gestión del Fondo, más que de los subprocesos que componen la ejecución de las obras. No obstante, en las entrevistas a profundidad se identificó que, entre la aprobación de un proyecto en la UPCP y el inicio del proceso de licitación en la SIOP transcurre menos de una semana; y entre el inicio del proceso de licitación en la SIOP y la contratación de los ejecutores, transcurren poco más de 25 días, que es el tiempo que toman las licitaciones por Ley.

Los tiempos en los que ocurre el proceso de ejecución varían en función de la naturaleza y la complejidad de las obras. En las ROP del Fondo no existe cláusula alguna sobre el tiempo que tienen los actores para llevar a cabo el subproceso de licitación y contratación, sin embargo, cuando los proyectos son aprobados, se establece mediante oficio el calendario autorizado para la ejecución de la obra, misma que no puede ser mayor a doce meses.

De forma complementaria a los hallazgos descritos, se observó que existe un área de oportunidad relacionada con la comunicación que existe entre las diferentes áreas de la SIOP, particularmente respecto al estatus de los proyectos. En las entrevistas se observó que, si bien sí existen canales de comunicación entre las diferentes áreas, en muchas ocasiones esa comunicación ocurre de forma coordinada, pero informalmente. Lo anterior implica que no

está disponible un canal formal de información en el que todos los funcionarios involucrados en la gestión y/o ejecución de un proyecto estén enterados de los avances que se van teniendo, o de las dificultades que enfrenta un proyecto. Esto no representa un obstáculo directo al buen funcionamiento de los procesos del Fondo, sin embargo, sí representa un área de oportunidad que podría facilitar la consecución de los objetivos del Fondo.

Valoración cuantitativa:

1	2	3	4
Insuficiente			Suficiente

Objetivo específico:

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

Pregunta de investigación:

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

El proceso general de ejecución empieza cuando la Dirección General de Proyectos de Obra Pública envía el proyecto ejecutivo o anteproyecto de lo que se va a contratar, incluyendo el catálogo de conceptos, a la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional (DGSEDI). Con base en el proyecto ejecutivo o anteproyecto, se formula el presupuesto base y, una vez que está completo, se gestiona el Anexo Técnico de Validación Financiera ante la Subsecretaría de Finanzas, mismo que incorpora tanto el catálogo de conceptos del proyecto, como su presupuesto base. La emisión del Anexo implica que los recursos para realizar la obra en cuestión han sido autorizados y están disponibles para su utilización. De igual modo, en el Anexo se especifica cuál es la partida que se utilizará, y el fin del proyecto.

Una vez que está lista toda la documentación de soporte para el proyecto, la DGSEDI emite la convocatoria para la licitación de la obra, en el caso del Fondo Metropolitano a través de Compranet, y se publica en los diarios de mayor circulación de Jalisco. Normalmente la licitación es pública ya que son recursos federales y con montos considerables, y el tiempo que transcurre entre la emisión de la convocatoria y el fallo, si no hay ningún tipo de inconveniente, es de entre 22 y 24 días naturales. Durante el proceso de licitación puede haber juntas de aclaraciones con todos los participantes y la Coordinación de Proyectos de Infraestructura de la SIOP, que asiste en calidad de invitada para aclarar dudas sobre los proyectos. Durante el proceso de licitación, hay una etapa en la que se hace apertura de las propuestas, en la que todos los interesados en concursar presentan un sobre cerrado con sus propuestas finales firmadas ante la Contaduría del Estado y el Comité de Adjudicación de Obra Pública (CAOP), en el que participan de forma regular representantes de las cámaras de la industria y de la construcción, del Colegio de Ingenieros, del Colegio de Arquitectos y de la Contraloría del Estado. Los sobres son abiertos públicamente y se anota el monto de las propuestas, mismas que quedan aceptadas a reserva de revisar a detalle que cumplan con los requisitos técnicos. Posteriormente, se evalúan las propuestas para verificar que cumplan con los requisitos técnicos y, aquellas que resulten satisfactorias, son sometidas a evaluación de su propuesta económica. Una vez que se tiene toda la información sobre las propuestas de los participantes, sesiona el CAOP y se emite el fallo. La licitación es pública y los fallos se

trasmiten en vivo, y los resultados del fallo son informados a los participantes al siguiente día hábil.

A continuación, se genera la Orden de Trabajo (OT), se conforma el expediente, en el que se adjuntan los anexos de validación financiera, los proyectos ejecutivos o anteproyectos, catálogo de conceptos, presupuesto base, y las actas de CAOP, y se envía a la Dirección General Jurídica para su validación y para elaborar el contrato. La Dirección General Jurídica verifica la documentación, tanto del proceso de licitación como los requisitos del contratista y, como el Fondo Metropolitano opera con recursos federales, verifica que el contratista cumpla con todo lo establecido en el marco legal estatal y federal. A continuación, se firma el contrato por parte de la empresa y delejecedor, y se envía a la DGSEDI para su validación final, para posteriormente ser enviada a la Dirección General de Obras Públicas, que es la dependencia responsable de supervisar y dar seguimiento a las obras. Esta parte del proceso está ampliamente normada, de modo que el flujo es claro y formal.

Después de la formalización de los contratos y órdenes de trabajo, y una vez iniciada la obra, se elaboran reportes trimestrales de avance físico y financiero, mismos que deben ser entregados a la SHCP y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Una vez que la obra ha sido concluida, y ha satisfecho todos los requerimientos en términos de reporte de avance físico y financiero, se levanta un acta de terminación, mismo que determina el final del proceso de ejecución.

Según los LOP del Fondo Metropolitano, en el Capítulo IX Del informe de la ejecución de los estudios, programas y/o proyectos "...las entidades federativas deberán reportar (a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) ...la información del contrato bajo el cual se realicen dichos proyectos, su ubicación geográfica, informes sobre sus avances y, en su caso, evidencias de conclusión."

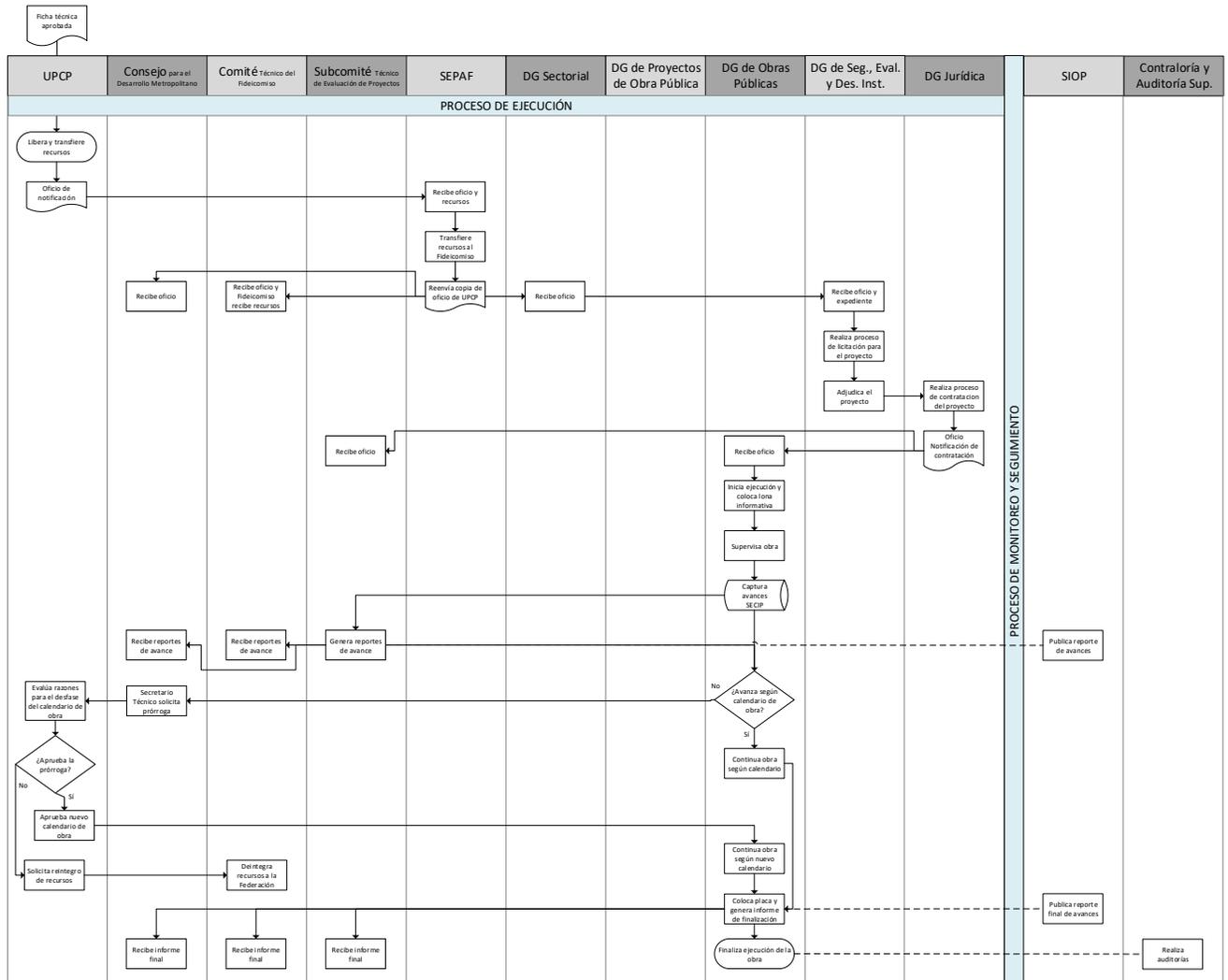
Los resultados del proceso de ejecución son un reflejo del grado de eficiencia y eficacia con que fueron llevados a cabo todos los procesos y subprocesos que le antecedieron: Definición de pertinencia y prioridad para el desarrollo metropolitano, la disponibilidad de fichas técnicas completas, suficientes y pertinentes, incluyendo la validación por las instancias correspondientes; la celeridad con que se gestionaron y radicaron los recursos, pasando por la previsión de las posibles complicaciones durante la ejecución de las obras y sus soluciones, y terminando con el establecimiento de mecanismos de monitoreo y control de las obras.

De acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera, la calendarización de la ejecución de las obras públicas no puede ser superior a doce meses. En el contrato de la obra, quedan debidamente asentados la calendarización y la fecha de culminación, aunque es posible que ello no se pueda cumplir. Los LOP prevén esta situación en su Capítulo VI De la disposición y aplicación de los recursos: "...situaciones supervenientes, contingentes o excepcionales que motiven o

justifiquen la ampliación del plazo establecido en el calendario de ejecución definido en el Convenio celebrado, la entidad federativa deberá solicitar por escrito a la UPCP, dentro de la vigencia del periodo otorgado para la aplicación de los recursos, la autorización para modificar el calendario, siempre que los proyectos formen parte de la Cartera convenida”. La evidencia disponible muestra que esta previsión (la que permite modificar el calendario de obra) solo ha sido requerida en casos raros, tanto para el Área Metropolitana de Guadalajara como la de Ocotlán).

Por lo tanto, la evidencia muestra que el proceso de ejecución de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública funciona adecuadamente y se apega a la normatividad correspondiente. En ese sentido, su relevancia estratégica es respecto al ejercicio fiscal posterior, en tanto que la disponibilidad de recursos depende del cumplimiento en tiempo y forma de los requisitos establecidos por los LOP del Fondo Metropolitano.

Figura 5. Diagrama de flujo del proceso de ejecución



Objetivo específico:

4. Determinar si el seguimiento y monitoreo en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.

Pregunta de investigación:

- 4.1. ¿En qué medida la MIR (o algún otro instrumento de seguimiento) es adecuado para facilitar la organización y seguimiento del Fondo?

El Fondo Metropolitano cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) cuya última actualización corresponde a mayo de 2017 y, según fue observado en la documentación del Fondo, la MIR ha sido actualizada regularmente, al menos en los últimos dos años. Lo anterior implica que se le ha dado seguimiento con el objeto de mantenerla al día. Adicionalmente, la Subsecretaría de Planeación y Evaluación desarrolló el sistema MIDE Jalisco, que es un sistema de indicadores de resultados vinculado al Programa Estatal de Desarrollo. En la versión actualizada del PED, el Fondo Metropolitano se inserta dentro del Propósito 2 “Economía Próspera” y el Tema 5 “Infraestructura y Logística”. Para medir resultados relacionados con este Tema hay 10 indicadores y, en particular el de “Obras de infraestructura concluidas para la construcción de infraestructura municipal, metropolitana y regional” se utiliza para su seguimiento. Sin embargo, no es posible identificar la contribución específica del Fondo respecto a sus resultados ya que, entre otros, el Fondo Complementario para el Desarrollo Regional también participa para la medición de este indicador.

Respecto a la MIR, se observó que su formulación no favorece su capacidad para orientar, organizar y dar seguimiento de forma efectiva a la operación del Fondo. En otras palabras, se observaron algunas limitaciones metodológicas que requieren ser subsanadas para que se pueda constituir en un instrumento efectivo. El resumen narrativo del Fin del programa presupuestario 2006. Obra Pública mediante los Fondos Metropolitanos de Jalisco, es “Impulsar el crecimiento económico sostenido incluyente equilibrado (sic) en las áreas metropolitanas del Estado, ampliando la inversión pública en la Infraestructura productiva social, cultural, deportiva, salud y rural.” Este resumen narrativo coincide, en lo general, con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo (salvo que el OD10 está dirigido a las regiones, y no a las AMs).

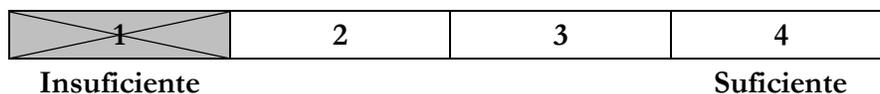
El Propósito del Fondo, según la MIR es: “Los municipios que integran los consejos de las zonas Metropolitanas (sic) de Jalisco cuentan con acciones realizadas de planeación, promoción y gestión para la ejecución de proyectos y obras de Infraestructura (sic) y equipamiento”. Sin embargo, según la Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de CONEVAL, el Propósito es “el cambio esperado en la población objetivo como resultado de recibir los bienes o servicios que produce el programa. En el árbol de objetivos, el propósito corresponde al objetivo central”. En ese sentido, la MIR no cumple con

los requisitos metodológicos ya que los objetivos del Fondo Metropolitano de acuerdo a los LOP son la promoción de 1) la adecuada planeación del desarrollo regional y urbano; el transporte público y la movilidad no motorizada; así como del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica; 2) La sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; así como coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, o 3) la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas. En ese sentido, el indicador de Propósito de la MIR tampoco es consistente con el Propósito del Fondo, ya que mide el porcentaje de obras ejecutadas respecto a las autorizadas, cuando este indicador debería concentrarse en medir el logro de los objetivos, es decir, en medir si los proyectos que apoya el Fondo se relacionan con alguno de los objetivos que se buscan promover.

En el Componente 1 “Actividades de Gestión, Logística y Seguimiento realizadas a los Consejos Metropolitanos de Guadalajara, Ocotlán-Poncitlán-Jamay, Puerto Vallarta-Bahía de Banderas”, en la Actividad 1 “Atención y seguimiento a los procesos derivados de las solicitudes de los municipios que integran los consejos para el desarrollo metropolitano...” el indicador se refiere a las solicitudes recibidas para su atención y seguimiento, sin embargo, la fórmula incluye las solicitudes recibidas entre las aprobadas. En este caso, todo indica que la fórmula debería ser la inversa (aprobadas/recibidas), sin embargo, en cualquier caso, el indicador no refleja el resumen narrativo de la Actividad. El indicador debería enfocarse en los proyectos que son evaluados, y no los que son aprobados.

Respecto al Componente 2 “Proyectos ejecutivos de los Fondos Metropolitanos ... elaborados y autorizados”, dos de las tres actividades (Actividad 1 “Elaboración de Fichas (sic) de las obras autorizadas en el sistema...” y Actividad 2 “Recepción y revisión de expedientes de los consejos metropolitanos”) son consistentes con el Componente. La tercera actividad está relacionada con la ejecución de los proyectos (“Revisión de bitácoras electrónicas en supervisión”), que corresponde al Componente 3 “Obras construidas de los Fondos Metropolitanos...” Finalmente, en lo general se observó que la totalidad de indicadores inician con la frase “Número de...”, cuando en realidad, todos se refieren al porcentaje de cumplimiento respecto al elemento en cuestión. En conclusión, las limitaciones conceptuales y metodológicas que se observan en la MIR hacen que no sea un instrumento adecuado para orientar, organizar y dar seguimiento de forma efectiva a la operación del Fondo.

Valoración cuantitativa:



Objetivo específico:

4. Determinar si el seguimiento y monitoreo en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.

Pregunta de investigación:

- 4.2. ¿En qué medida los sistemas de información que utiliza el Fondo son adecuados para verificar la ejecución de sus obras y acciones?

En las entrevistas con los actores clave se constató que existe más un sistema de información involucrado en los diferentes procesos del Fondo. Por un lado, está el Sistema de Evaluación de Fondos de Inversión del Ramo 23 (SEFIR 23) que es el sistema mediante el cual la UPCP, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, somete a evaluación y aprobación los proyectos del Fondo. Éste no es de acceso público y sólo puede ser accedido por usuarios autorizados de la Dirección General de Programación de Presupuestos de la SEPAF que funge como enlace entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la UPCP.

Por otro lado, existen al menos dos sistemas más de información involucrados en los procesos del Fondo y que son utilizados por la SIOP. En primer lugar, está el SECIP, que es el Sistema de Evaluación y Control de la Infraestructura Pública, y cuya finalidad es registrar el avance físico y financiero durante la ejecución de las obras. Los proyectos que son dados de alta en el SECIP son solamente aquellos que ya fueron aprobados y contratados, y han iniciado el proceso de ejecución. En ese sentido, las obras del Fondo Metropolitano son supervisadas por la Dirección General de Obras Públicas y son los reportes trimestrales de estos supervisores los que sirven como insumo para alimentar al SECIP. El tipo de información que se utiliza incluye bitácoras, estimaciones, actas de finiquitos y fotos, entre otros.

Como las obras del Fondo se ejecutan con recursos federales, se debe mantener una bitácora electrónica de obra pública (BEOP), en la que se lleva un registro regular de la información relevante sobre el desarrollo de la obra. Solamente el supervisor, el súper-intendente y el encargado de la obra (normalmente el proyectista) tienen acceso a la BEOP y, aunque por Ley la BEOP debería ser actualizada al menos cada 15 días, se mencionó que es poco factible de lograr en la práctica, de modo que normalmente no se satisface dicho requerimiento. Se sube información cada vez que hay avances relevantes en el proyecto, planos nuevos o estudios, es decir, cada vez que se cumple con alguno de los conceptos del proyecto. Esta plataforma tampoco es de acceso público.

Existen, además, otros dos sistemas que se alimentan con la información de las obras públicas y sus proyectos. El primero es el Banco de Proyectos, a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación como una herramienta respaldada en un sistema informático en el cual se realiza la recepción, evaluación, georreferenciación, registro, planeación estratégica, seguimiento y

divulgación, de los proyectos de inversión pública del Estado. El segundo es el Sistema de Información de Proyectos (SIPRO), a cargo de la Dirección de Validación Técnica de Proyectos de Inversión de la Secretaría de Administración, Planificación y Finanzas, que tiene como objetivo informar a los ciudadanos sobre los proyectos de obra pública estatal que se realizan en todos los municipios de Jalisco.

Los múltiples sistemas a los que se sube información de las obras del Fondo y, en general, de las obras de inversión pública del estado de Jalisco, funcionan de modo inconexo. No existe instrumento normativo alguno que unifique estos sistemas, de modo que deben destinarse recursos humanos, técnicos y tiempo más de una vez para aportar información sobre un mismo proyecto. En un contexto como el que se ha descrito a lo largo de las páginas anteriores, en el que a menudo no son suficientes los recursos con que se cuenta para desempeñar los procesos del Fondo, la duplicidad de esfuerzos que supone alimentar todos estos sistemas de información resulta contraproducente y actúa en perjuicio de la adecuada consecución de los objetivos del Fondo.

Lo deseable sería que toda la información estuviese concentrada en un sistema único de registro y monitoreo de las obras de inversión pública, sean del Fondo o no. Si bien es cierto que no necesariamente todos los subprocesos por los que pasa un proyecto hasta el final de su ejecución, necesitan ser objeto de escrutinio público, ello no debería ser impedimento para que exista un sistema único de información. En los ejercicios de consulta de los sistemas a los que se tiene acceso público, que se realizaron como parte de esta evaluación, se encontró que suelen estar desactualizados, como en el caso del SIPRO, cuyos registros más recientes datan de obras de 2013.

Valoración cuantitativa:

1	2	3	4
Insuficiente			Suficiente

Objetivo específico:

4. Determinar si el seguimiento y monitoreo en la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen en el cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.

Pregunta de investigación:

- 4.3. ¿En qué medida el proceso de seguimiento y monitoreo de la ejecución de los proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo adquiere relevancia estratégica en la consecución de los otros procesos? (No procede valoración cuantitativa)

Existen varios instrumentos normativos para orientar el proceso de seguimiento y monitoreo, como los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno del Estado de Jalisco, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, además de los propios LOP del Fondo Metropolitano. Respecto al último, en el Capítulo IX. Del informe de la ejecución de los Estudios programas y/o proyecto, Artículo 71, se establece que:

“Las entidades federativas deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos transferidos en los términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a lo establecido en los "Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General³³", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2013 y/o los que, en su caso, se emitan para el ejercicio fiscal 2017.”

El anterior es uno de los mecanismos previstos para dar seguimiento y monitorear la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo, sin embargo, no siempre son cumplidos según consideraron algunos de los actores clave que fueron entrevistados. Así mismo, en los LOP se establece que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de cada Fondo debe entregar a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, un reporte trimestral con los siguientes componentes: Aplicación de recursos, avance físico y financiero, evaluación de resultados e impacto urbano, económico y social. Sin embargo, en la revisión documental que se realizó no fue posible encontrar ninguno de estos reportes disponibles en línea, ni para la zona metropolitana de Guadalajara ni para la de Ocotlán.

Uno de los hallazgos de las entrevistas a los actores claves de los procesos del Fondo, es que reiteradamente se equipara la transparencia con la rendición de cuentas y, además, tienen una idea poco clara de cuáles mecanismos y acciones garantizaría cada una. Para clarificar este

argumento, vale la pena realizar una breve discusión conceptual. La rendición de cuentas implica, por un lado, la obligación de los entes gubernamentales y los funcionarios públicos de informar, explicar y justificar sus planes de acción, su desempeño y sus logros ante las instancias de fiscalización y vigilancia, y asumir las sanciones y recompensas correspondientes. Sin embargo, esta relación no se justifica a sí misma, sino que necesariamente debe estar orientada hacia la ciudadanía, que es el grupo de sujetos que tienen derechos fundamentales, políticos y sociales, y que son quienes le dan contenido a la democracia. Por otro lado, la rendición de cuentas no es lo mismo que el acceso a la información pública ni la transparencia. Los últimos son elementos fundamentales de la rendición de cuentas y sirven para reforzarla, pero son conceptos distintos.³ Por lo tanto, la rendición de cuentas tiene una orientación fundamental hacia la ciudadanía, en donde no solo hay apertura y transparencia respecto a la utilización de los recursos públicos, sino que también hay apertura respecto a las políticas, estrategias y acciones que se llevan a cabo. Es decir, la rendición de cuentas implica una participación efectiva de la sociedad civil, particularmente la organizada, para discutir, proponer y construir la agenda y las prioridades de acción, soportada por transparencia y acceso a la información que permita vigilar la correcta utilización de los recursos públicos, y que culmina con el seguimiento y la evaluación de los resultados e impactos que tuvo la toma de decisiones y utilización de recursos públicos.

Al preguntárseles sobre la manera en que se llevaban a cabo las tareas de transparencia mencionaron:

- Las auditorías de que es objeto el Fondo por parte de la Secretaría de la Función Pública, como las de 2009 y 2011, por ejemplo, y a cuyos reportes no fue posible acceder a través de los recursos en línea.
- Las mantas que se ponen en el lugar de las obras antes de que se inicie la ejecución para informar a los vecinos y transeúntes.
- Las transmisiones en vivo que se hacen de los fallos de los procesos de licitación de las obras del Fondo.

Entre las acciones nombradas respecto a la rendición de cuentas están:

- La existencia de una página de la SIOP a la que puede acceder cualquier usuario a ver las obras que se están haciendo.
- La existencia de una aplicación de teléfono celular que te dice qué obras se están llevando a cabo en ese momento y las rutas alternas, para evitar embotellamientos.

³Estos argumentos están basados en: Schedler, Andreas (1999). ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); y Ayllón, S. y Merino, M. (2009). Cuadernos sobre rendición de cuentas. Secretaría de la Función Pública y CIDE.

- La publicación de las actas de las sesiones del Consejo, del Comité y Subcomité Técnicos en el sitio web de los fondos metropolitanos de Guadalajara y de Ocotlán y en el portal de Transparencia.
- Los mecanismos mediante los cuales se mantienen en comunicación las diferentes direcciones generales y coordinaciones de la SIOP, como son presencialmente durante reuniones o mediante correos electrónicos y mensajes de texto, durante el ejercicio de sus funciones con respecto al Fondo.

Los hallazgos muestran que los mecanismos de rendición de cuentas no son adecuados para ese fin, según la discusión conceptual presentada en los párrafos anteriores. Se han realizado auditorías por parte de organismos estatales y federales, cuyas observaciones han sido atendidas adecuadamente, sin embargo, esas medidas, aunque adecuadas, resultan insuficientes en términos de rendición de cuentas. Desde los actores principales de los procesos del Fondo se observa una visión parcial de lo que es la rendición de cuentas, en donde la participación ciudadana a lo largo de estos procesos es limitada y poco efectiva: desde la planeación hasta el monitoreo, carecen de mecanismos efectivos que permitan a la sociedad civil participar en la toma de decisiones al respecto.

El proceso de seguimiento y monitoreo es transversal a todos los procesos que intervienen en el Fondo Metropolitano. En ese sentido, se observó una relevancia limitada, ya que, en el proceso de planeación, el seguimiento y monitoreo se traduce únicamente en la publicación de las actas y acuerdos de las sesiones del Consejo, Comité y Subcomité Técnicos. Si bien estas actas incorporan parte de la discusión para actualizar la cartera de proyectos y las decisiones sobre las obras a realizar, la información contenida no permite tener una visión completa sobre el proceso integral de planeación, es decir, no incluyen la identificación de las prioridades metropolitanas, la evaluación de los proyectos y sus alternativas, y los criterios para la toma de decisión.

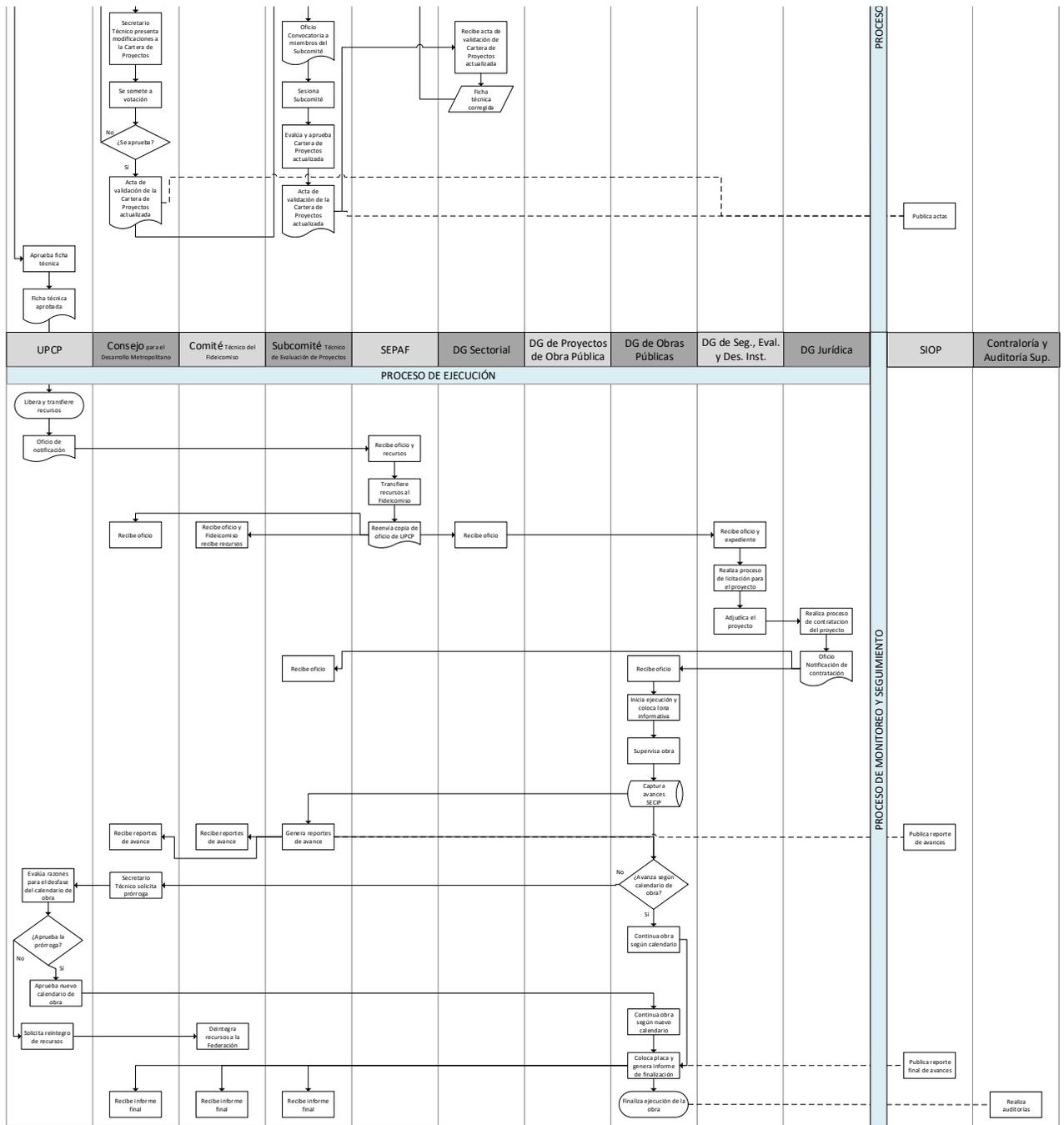
De modo similar, el proceso de seguimiento y monitoreo durante la gestión, solamente tiene actividad en el caso en el que sea necesario realizar ajustes a la cartera de proyectos, o debido a situaciones en las que sea necesario convocar a sesiones de los órganos de gobierno del Fondo, en cuyo caso se publican las actas y acuerdos. Esto implica que, durante la gestión, el proceso de seguimiento y monitoreo tiene un nivel de actividad muy bajo, y se activa solamente ante situaciones inesperadas o fuera de lo común.

Finalmente, respecto a la ejecución de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública del Fondo, el seguimiento y monitoreo tiene una relevancia limitada para el flujo correcto de los demás procesos. Considerando que los mecanismos de seguimiento y monitoreo están diseñados como mecanismos de control de avance físico y financiero de las obras, cumplen con su función, en tanto que satisfacen los requisitos administrativos del Fondo y en tanto que se deben publicar los reportes de avance. Sin embargo, no cumplen con la función de ser un

mecanismo de rendición de cuentas orientado hacia la ciudadanía. Esto implica que los mecanismos de seguimiento y monitoreo permiten conocer el estatus general de las obras, pero no contienen otro tipo de información que sería relevante para la rendición de cuentas, como sería el nivel de prioridad de la obra, su articulación con la planeación metropolitana y la programación financiera original y ajustada (en caso de que ocurriera).

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

Figura 6. Diagrama de flujo de los procesos del Fondo Metropolitano (continúa)



6. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS, Y RECOMENDACIONES

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

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

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

¿Qué hace a este fondo mejor que otros?

¿A qué recursos se tiene acceso de manera única?

¿Qué perciben los responsables del Fondo como una fortaleza?

¿Qué se puede mejorar?

¿Qué se debería evitar?

¿Qué perciben los responsables del Fondo como una debilidad?

¿Qué factores reducen el éxito de los mismos?

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Proceso de Planeación

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		Fortalezas:	Debilidades:
Dimensión Externa	Oportunidades:	<ol style="list-style-type: none"> 1. La operación interna y la comunicación entre las dependencias responsables de la SIOP funciona adecuadamente. 2. Hay solvencia técnica para desarrollar proyectos y sus fichas técnicas. 3. Los instrumentos de planeación estatal y local contemplan la planeación y desarrollo metropolitano. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se aprovechan los recursos humanos e institucionales existentes en las zonas metropolitanas para la planeación. 2. La estructura del proceso de planeación es muy dependiente de los “estilos de gestión”. 3. La participación de la ciudadanía es únicamente tangencial (consultas durante la formulación de planes y programas estatales y municipales), pero no es efectiva para opinar y aportar a la toma de decisiones al interior del Consejo.
		No aplican recomendaciones.	Recomendaciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumentar mecanismos efectivos de participación ciudadana en el proceso de conformación de la cartera de proyectos del Fondo. 2. Dotar al Consejo de mecanismos que garanticen la participación de otros organismos existentes, que son competentes en el ámbito del desarrollo metropolitano, y que permitan el aprovechamiento de recursos de diversa índole que están disponibles.
	Amenazas:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de certeza respecto al presupuesto disponible para cada zona metropolitana, evitando planeación efectiva y de largo plazo. 2. Los LOP no favorecen la participación efectiva de entes fuera del gobierno estatal. 3. La visión metropolitana es compleja, poco 	Recomendaciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechar de mejor manera la capacidad técnica de la SIOP y de su experiencia en la elaboración de las fichas técnicas, para tratar de prever las observaciones que podrían involucrar la obtención de insumos de entidades ajenas a ellos. 2. Incluir en los instrumentos de planeación estatal y
			Recomendaciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Dotar a los actores involucrados en el proceso de respuesta a las observaciones a las fichas técnicas, de un marco normativo que otorgue certeza respecto a los tiempos en que este proceso debe ocurrir. 2. Replantear la operación del Consejo para el

entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios.

locales que contemplan el desarrollo metropolitano, acciones destinadas a la capacitación ad hoc de los servidores públicos locales que se involucran en la implementación de acciones en este ámbito.

Desarrollo Metropolitano y, particularmente, del Sub-comité Técnico de Evaluación de Proyectos, para que se consolide como un órgano técnico en donde se discuten y evalúan proyectos abordando la complejidad metropolitana y aprovechando el conocimiento y experiencia con que se cuenta dentro y fuera del gobierno estatal.

3. Instrumentar mecanismos que permitan contar con más recursos que puedan destinar a las tareas de planeación a las áreas de la SIOP en las que se determine relevante en tareas de planeación.

Fortalezas

1. La operación interna y la comunicación entre las dependencias responsables de la SIOP funciona adecuadamente.

Más allá de las funciones y responsabilidades establecidas en el Manual de Operación y Procedimientos de dicha Secretaría, los involucrados en los diferentes procesos y subprocesos del Fondo conocen sus tareas y las realizan con celeridad y eficacia.

2. Hay solvencia técnica para desarrollar proyectos y sus fichas técnicas.

La SIOP tiene recursos humanos que cuentan con la capacitación y la experiencia necesaria para dar cumplimiento a los requerimientos de los proyectos y sus fichas técnicas

3. Los instrumentos de planeación estatal y local contemplan la planeación y desarrollo metropolitano.

Entre otros, el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano; el Programa de Desarrollo Metropolitano, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018; y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-201 y la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco, otorgan un lugar relevante a los instrumentos de planeación estatal y local, siendo una clara manifestación de la importancia que tienen en la planeación de Jalisco.

Debilidades

1. No se aprovechan los recursos humanos e institucionales existentes en las zonas metropolitanas para la planeación.

Los órganos de gobierno del Fondo no aprovechan las potencialidades que les otorgan los LOP para fortalecer el proceso de planeación, en tanto que la función de dichos órganos es la de contar con un organismo colegiado, apoyado por un brazo técnico fuerte, que permita discutir la visión, las estrategias y las políticas metropolitanas que, a su vez, se traducen en proyectos, acciones y obras de infraestructura que hacen operativa dicha visión. En la práctica, los órganos de gobierno del Fondo cumplen con la función “administrativa” asignada en los LOP, pero no representan un espacio que sirva para apuntalar la gobernanza metropolitana. Además, la planeación del Fondo, tal y como funciona actualmente, prescinde de lo que podrían aportar otras instancias estatales, locales y metropolitanas que sí disponen de recursos, tanto humanos como financieros, para esta tarea. Entre los que se contemplan en la legislación correspondiente está la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano, sin embargo, existe una amplia gama de otras organizaciones de la sociedad civil, académicas, profesionales y empresariales, cuya participación podría tener un impacto positivo respecto a la planeación metropolitana. Todos los anteriores existen en la Zona Metropolitana de Guadalajara, además del Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana, sin embargo, ese no es el caso de la Zona

Metropolitana de Ocotlán, la cual no cuenta con instituciones o instrumentos de planeación metropolitanos más allá de los considerados como parte del Fondo Metropolitano.

2. La estructura del proceso de planeación es muy dependiente de los “estilos de gestión”.

El proceso de planeación del Fondo no se ha institucionalizado en tanto que la evidencia muestra que los documentos, y la planeación propiamente dicha, que se realizó para dar soporte a la cartera de proyectos actual ha perdido visibilidad y es prácticamente desconocida. De igual modo, la planeación prescinde de varios de los actores y recursos disponibles que contribuirían a fortalecerla, con una visión integral y de largo plazo, tales como organizaciones académicas, profesionales y de expertos locales, y de las universidades de Jalisco; el Consejo Ciudadano Metropolitano, el Instituto Metropolitano de Planeación, o la propia Subsecretaría de Planeación, entre otros. Si bien dentro de la estructura actual existe una planeación multianual subyacente, no hay reglas claras para su continuidad, de modo que dependen de las consideraciones y capacidad de gestión de los funcionarios en turno, generando así una visión de corto plazo, que es contraria al espíritu de los objetivos del Fondo y que dificulta la continuidad en términos de la planeación.

3. La participación de la ciudadanía es únicamente tangencial (consultas durante la formulación de planes y programas estatales y municipales), pero no es efectiva para opinar y aportar a la toma de decisiones al interior del Consejo.

Existen mecanismos de participación para elaborar los planes y programas de planeación que se encuentran asentados en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, principalmente a través de mesas de trabajo y foros de consulta. Sin embargo, se observa que, aun cuando la planeación del Fondo se vincule a dichos planes y programas, la realidad cambiante en términos de necesidades, problemas y restricciones presupuestales, hace necesario contar con mecanismos que permitan delinear las prioridades de inversión, de modo que el vínculo entre participación ciudadana y planeación del Fondo se ve diluido. Más aun, en el debate sobre la gobernanza y la rendición de cuentas, no se considera que los mecanismos tradicionales de participación a partir de mesas de trabajo y foros de consulta sean efectivos, ya que no permiten la deliberación, ni la participación en la toma de decisiones.

Por otro lado, los LOP del Fondo permiten la incorporación de actores distintos a los que forman parte de los gobiernos estatales y municipales, cuya labora está relacionada con la atención a la problemática metropolitana, como pueden ser representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, organizaciones profesionales y empresariales, o consejos ciudadanos. Sin embargo, ninguna organización ajena a los gobiernos federal, estatal y municipales participa en el Consejo, prescindiendo en la práctica de esa participación efectiva.

Oportunidades:

1. La Ley de Disciplina Financiera favorece replantear todos los procesos para hacerlos más eficientes.

Con esta Ley se provee un marco normativo que implica la necesidad de observar y, en su caso replantear, los procesos y subprocesos que entorpecen el adecuado cumplimiento de los tiempos en el ejercicio de los recursos del Fondo.

2. Existe un aparato con mucha capacidad técnica fuera del gobierno estatal que fortalecería la planeación del Fondo.

En la actualidad, en Jalisco el desarrollo metropolitano es un tema de amplio interés y cuenta con aliados en varias disciplinas, instancias y niveles de gobierno. En la Zona Metropolitana de Guadalajara existe el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano, que es un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana, con representantes de asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas. Además de los órganos existentes, Jalisco cuenta con universidades de renombre, centros de investigación, expertos, organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada, con amplia experiencia y conocimiento, además de los expertos que están en los gobiernos municipales.

3. El desarrollo metropolitano ha crecido en relevancia en el debate público científico, técnico, académico y político.

La propia existencia del Fondo Metropolitano es una muestra de los cambios que han ocurrido en la agenda pública vinculados al desarrollo metropolitano. También lo es el hecho de que los instrumentos de planeación estatal y local de Jalisco, contemplen acciones y metas para propiciar el adecuado desarrollo de las zonas metropolitanas del estado. En ese mismo sentido puede entenderse la existencia de instancias fuera del gobierno que fueron creadas específicamente con el fin de coadyuvar al desarrollo metropolitano; instancias que están dotadas de la capacidad técnica para aportar al debate sobre este tema.

Amenazas

1. Falta de certeza respecto al presupuesto disponible para cada zona metropolitana, debilitando la planeación efectiva y de largo plazo.

La magnitud de las acciones y obras a que se destinen los recursos del Fondo, está en función del presupuesto disponible. Si bien es cierto que, sobre un estimado de presupuesto podrían empezar a considerarse cada año los proyectos antes de que éste sea publicado, la realidad es que los presupuestos están sujetos a cambios que pueden afectar dramáticamente la planeación, sobre todo cuando se cuenta con carteras de proyectos multianuales.

2. Los LOP no favorecen la participación efectiva de entes fuera del gobierno estatal.

Los LOP describen la participación de los municipios y representantes de la sociedad civil en términos ambiguos. Según los LOP, las instancias del ámbito público, social y privado relacionadas con el objeto del Fondo, así como los municipios, están en la posibilidad de participar en el Consejo de Desarrollo Metropolitano si son invitados, y si así fuera, no tendrían voto.

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

La visión histórica de las delimitaciones político-administrativas a nivel local no considera los fenómenos de conurbación o metropolización. Por lo tanto, las instancias municipales tienden a enfrentar carencias importantes tanto técnicas como estructurales para asumir el reto que implica concebirse fuera de los límites territoriales locales. Por otro lado, la visión de arriba-abajo en donde los gobiernos estatales actúan como los gestores de lo metropolitano es insuficiente ya que tiende a omitir la visión y la problemática locales. El resultado es que el entramado institucional desde lo estatal o desde lo municipal es inadecuado para enfrentar la problemática metropolitana y, por lo tanto, es necesario consolidar las estructuras de gobernanza metropolitana incluyente.

b. Proceso de Gestión

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		Fortalezas:	Debilidades:
Dimensión Externa	Oportunidades: 1. Los LOP y el contenido de las fichas técnicas del Fondo Metropolitano es relativamente estable, por lo que se podría vincular el proceso de planeación con la elaboración de proyectos y fichas técnicas que las satisfagan.	1. Los entes gestores del Fondo tienen solvencia técnica para solventar la mayoría de las observaciones de fichas técnicas. 2. El enlace entre el gobierno estatal y el gobierno federal es eficiente y opera adecuadamente. 3. Hay claridad respecto a los LOP y requisitos para las fichas técnicas, así como para las funciones que desempeña cada área para gestionar los proyectos.	1. No hay canales de comunicación directa entre los responsables de la gestión y el evaluador. 2. Quien solventa las observaciones a las fichas técnicas puede requerir información que se genera fuera de su ámbito de acción (por ejemplo, por contratistas). 3. El “lenguaje técnico” que utiliza la UPCP no es necesariamente el mismo que utiliza la SIOP, derivado de perfiles profesionales diferentes.
	Amenazas: 1. No son claros los criterios de evaluación de proyectos por parte de la UPCP. 2. Algunas observaciones a las fichas técnicas requieren insumos provenientes de entes ajenos al gobierno estatal. 3. No existen mecanismos formales para objetar, discutir y/o debatir las observaciones a proyectos	Recomendaciones: 1. Establecer mecanismos para solventar las observaciones que permitan la rápida intervención de actores diferentes a la SIOP.	Recomendaciones: 1. Establecer un mecanismo de revisión interna entre el equipo de gestión y el equipo del enlace entre el gobierno estatal y la UPCP, para que ocurra un proceso de retroalimentación respecto al contenido y “lenguaje técnico” de las fichas técnicas, aprovechando que el “lenguaje técnico” del enlace es más cercano al de la UPCP.

Fortalezas

1. Los entes gestores del Fondo tienen solvencia técnica para solventar la mayoría de las observaciones de fichas técnicas.

Dada la experiencia que tienen las áreas técnicas de la SIOP en conducir el proceso de gestión y la capacidad profesional de quienes lo llevan a cabo, las observaciones de la UPCP a los proyectos normalmente pueden ser resueltas sin la necesidad de apelar a otros actores, lo cual coadyuva a que fluya la gestión de los recursos del Fondo. Sin embargo, vale decir que también se dan casos en donde se requieren insumos de entes ajenos al gobierno estatal, como cuando la información debe ser generada por los contratistas, lo que puede obstaculizar el buen flujo del proceso de gestión y, por lo tanto, constituye una amenaza en potencia.

2. El enlace entre el gobierno estatal y el gobierno federal es eficiente y opera adecuadamente.

La Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público, que funge como enlace entre el gobierno estatal y la Unidad de Política y Control Presupuestario, cumple a cabalidad y con precisión sus funciones, facilitando la comunicación entre los entes ejecutores y el evaluador. Lo anterior no quiere decir que el canal de comunicación sea óptimo, sino que, a pesar de que en los LOP se establece que debe existir un enlace exclusivo en la SEPAF, la comunicación es fluida y adecuada.

3. Hay claridad respecto a los LOP y requisitos para las fichas técnicas, así como para las funciones que desempeña cada área para gestionar los proyectos.

Los requisitos para conformar los expedientes que deberán subirse al sistema de control y seguimiento de la UPCP (SEFIR 23) para gestionar los recursos del Fondo, se han mantenido estables en el tiempo, lo que da certeza a quienes elaboran dichos expedientes. Todo el procedimiento está descrito con precisión en los LOP, Capítulo VI. De la disposición y aplicación de los recursos, lo que reduce el margen para crear confusiones y problemas de interpretación.

Debilidades

1. No hay canales de comunicación directa entre los responsables de la gestión y el evaluador.

Dado que toda esta parte del proceso de gestión transcurre a través del sistema de captura de los expedientes de los proyectos en el SEFIR 23, y el enlace entre el gobierno estatal y la UPCP se encuentra en la SEPAF, no existe en la práctica un canal directo de comunicación entre los ejecutores y el evaluador. Estas condiciones, y en particular la forma en que está concebido el SEFIR 23, limitarlas posibilidades de interacción directa entre las dos partes involucradas en el proceso, y contribuye a generar incertidumbre y reducir la eficiencia. Al quedar establecido que

esta parte del proceso se lleva a cabo a través de una herramienta informática, se desincentiva el uso de otros canales de comunicación entre las partes implicadas, como las juntas presenciales o las llamadas telefónicas, que contribuirían a mejorar el flujo del proceso.

2. Quien solventa las observaciones a las fichas técnicas puede requerir información que se genera fuera de su ámbito de acción (por ejemplo, por contratistas).

La DG de Proyectos de Obra Pública y la DG Sectorial, en coordinación con autoridades municipales y otras dependencias del gobierno estatal, son las instancias principales para la gestión de la cartera de proyectos y son quienes elaboran las fichas y los expedientes técnicos para gestionar los recursos del Fondo y, por lo tanto, es la SIOP quien solventa las observaciones que emite la UPCP a las fichas técnicas. Se esperaría que, si bien, muchas de las observaciones se refieran a los aspectos técnicos que sí competen a la SIOP, otras se refieran a aspectos de la política sectorial en cuestión, como el impacto ambiental de una obra, o las implicaciones en materia de movilidad, por mencionar algunos. En esos casos, la SIOP no cuenta con la capacidad para dar respuesta a dichas observaciones y se ve en la necesidad de acudir a otras instancias para contar con los insumos necesarios.

3. El “lenguaje técnico” que utiliza la UPCP no es necesariamente el mismo que utiliza la SIOP, derivado de perfiles profesionales diferentes.

Al contrastar las opiniones de diferentes áreas del gobierno estatal que participan en la gestión del Fondo, se observó que consideran que existen diferencias en el “lenguaje técnico” que se utiliza, lo cual es natural dado que los equipos de trabajo pertenecen, en lo general, a campos profesionales distintos. Si bien esto no debería representar un problema, en la realidad se observa que, en la relación entre el ente gestor y la UPCP, es una fuente potencial de obstáculos, en tanto que algunas observaciones por parte de la UPCP pueden derivarse de interpretaciones diferentes, o de diferencias en el grado de detalle técnico que utiliza el ente gestor y la UPCP.

Oportunidades

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

El principal marco normativo del Fondo, los LOP, ha tenido pocas variaciones sustantivas desde su concepción, lo que constituye un elemento positivo porque otorga certeza respecto a su funcionamiento. De manera similar, la continuidad en cuanto al contenido de las fichas técnicas evita que sea necesario capacitar una y otra vez a quienes las realizan, y permite aprovechar la experiencia para hacer más eficiente y eficaz la formulación de los expedientes técnicos.

Amenazas

- 1 No son claros los criterios de evaluación de proyectos por parte de la UPCP.

Los criterios de evaluación que utiliza la UPCP para evaluar la adecuación de los proyectos que son apoyados con recursos del Fondo se mencionan de forma ambigua en los LOP, sin embargo, no hay referencias que den certeza a los criterios técnicos que se utilizan para la evaluación. Por lo tanto, es común observar que la naturaleza de algunas observaciones puede contravenir las normas técnicas bajo las cuales se han elaborado las fichas técnicas sometidas a evaluación. Adicionalmente, no existe un marco normativo que regule los tiempos de la UPCP para formular sus observaciones ni para evaluar los ajustes realizados.

- 2 Algunas observaciones a las fichas técnicas requieren insumos provenientes de entes ajenos al gobierno estatal.

Es común que los estudios, acciones y proyectos de obra pública que se ejecutan con recursos del Fondo requieran insumos que son generados por entidades ajenas al gobierno estatal, como pueden ser insumos de entidades paraestatales, gobiernos municipales o contratistas privados, entre otros. Si bien, depender de insumos que se generan fuera de la esfera de control del gobierno estatal representa una amenaza al correcto flujo del proceso de gestión del Fondo, es aún más grave cuando dichos entes no cuentan con los recursos técnicos, humanos o financieros suficientes para generar los insumos.

- 3 No existen mecanismos formales para objetar, discutir y/o debatir las observaciones a proyectos.

El marco normativo que rige este subproceso, los LOP del Fondo, establece que "...la UPCP podrá solicitar cualquier información adicional que contribuya a la identificación y análisis de la Cartera". Sin embargo, no existe ningún mecanismo para objetar las observaciones, o incluso para abrir un espacio de diálogo que permita clarificar lo que sea necesario, evitando ciclos de observaciones que son inadecuados o irrelevantes para las fichas técnicas.

c. Proceso de Ejecución

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

		Dimensión Interna	
		Fortalezas:	Debilidades:
Dimensión Externa	Oportunidades: 1. El marco normativo es muy claro y preciso respecto a la obra pública.	1. Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con la capacidad técnica, humana y financiera para realizar las obras públicas en tiempo y forma. 2. La interacción entre las áreas responsables de las etapas de licitación, asignación y contratación de obras ocurre de forma eficiente. 3. Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con amplia experiencia para programar y ejecutar las obras en tiempo y forma, así como para ajustar los proyectos en caso de situaciones imprevistas.	1. Los mecanismos para garantizar que los contratistas cuenten con las capacidades necesarias para ejecutar obras públicas, aun cuando cumplen con la normatividad, tienen limitaciones que, en algunos casos, se pueden traducir en insuficiencia técnica.
	Amenazas: 1. Los tiempos para licitar, contratar e iniciar la ejecución de los proyectos puede ser insuficiente si los proyectos no se validan en tiempo y forma por parte de la UCP. 2. Algunos conceptos para los proyectos requieren validación de entes ajenos al gobierno estatal, y esas validaciones pueden ocurrir fuera de los tiempos programados para la ejecución de proyectos.	No aplican recomendaciones.	Recomendaciones: 1. Evaluar y replantear (cuando aplique) los mecanismos de control y validación de los contratistas en el padrón de la SIOP, para reducir las posibilidades de asignar obra pública a contratistas que no cuenten con la capacidad técnica, material o física requerida. 2. Dotar al marco normativo estatal de instrumentos que regulen con mayor precisión los tiempos del proceso para obtener autorizaciones y/o validaciones para obra pública entre instancias estatales.

Fortalezas

- 1 Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con la capacidad técnica, humana y financiera para realizar las obras públicas en tiempo y forma.

La SIOP, como ejecutora de la obra pública de la entidad, tiene la capacidad para ejecutar las obras, o para supervisar el correcto desarrollo cuando son realizadas por entidades ajenas a la propia secretaría o al gobierno estatal. Es esencialmente autosuficiente para estas tareas.

- 2 La interacción entre las áreas responsables de las etapas de licitación, asignación y contratación de obras ocurre de forma eficiente.

El proceso de licitación y contratación es eficiente no solo porque el subproceso de contratación está debida y suficientemente regulado tanto en la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, como en el Manual de Organización y Procedimientos de la SIOP, sino también porque el flujo de trabajo al interior de dicha Secretaría favorece la consecución eficiente y eficaz de estas etapas.

- 3 Las áreas que participan en el proceso de ejecución cuentan con amplia experiencia para programar y ejecutar las obras en tiempo y forma, así como para ajustar los proyectos en caso de situaciones imprevistas.

La DG de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, la DG Jurídica, la DG de Obras Públicas y la Subsecretaría de Finanzas, que son las áreas de competencia en la entidad para llevar a cabo el proceso de ejecución de los proyectos de obra pública del Fondo, cuentan con capacidad y experiencia suficientes como para llevar a buen puerto la ejecución, a pesar de que, como se observó en las entrevistas, en muchos casos los tiempos para llevar a cabo el proceso son muy cortos y cercanos al cierre del ejercicio fiscal.

Debilidades

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

Existe una normatividad amplia respecto a los requisitos que se deben cumplir para ser un contratista del gobierno estatal, así como para demostrar capacidad en el subproceso de licitación. Los contratistas deben estar registrados en el padrón de contratistas de la SIOP, para cuyo registro deben acreditar la pertinencia y suficiencia de su capacidad técnica. Sin embargo, hay elementos relacionados con la capacidad técnica que no pueden ser expresados correctamente mediante los requisitos para los contratistas, y solamente pueden verificarse en el proceso mismo de ejecución.

Oportunidades

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

Para llevar a cabo las acciones, proyectos de infraestructura y obra del Fondo existen los insumos normativos suficientes, entre otros, la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, el Código Civil de Jalisco, el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y su Reglamento, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y el Reglamento Interno de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, que otorgan certeza a los ejecutores en todos los aspectos de este proceso.

Amenazas

- 1 Los tiempos para licitar, contratar e iniciar la ejecución de los proyectos pueden ser insuficientes si los proyectos no se validan en tiempo y forma por parte de la UPCP.

No puede iniciarse la licitación sino de proyectos aprobados y cuyos recursos han sido radicados. Ello implica que, si la validación de la UPCP se extiende en el tiempo, se retrasan los subprocesos de licitación y contratación y se compromete su calidad, lo cual afecta negativamente la consecución de las obras en tiempo y forma, y dificulta cumplir con la normatividad derivada de la Ley de Responsabilidad Financiera vigente.

- 2 Algunos conceptos para los proyectos requieren validación de entes ajenos al gobierno estatal, y esas validaciones pueden ocurrir fuera de los tiempos programados para la ejecución de proyectos.

Es caso común que la validación de algunos componentes del catálogo de un proyecto ocurra tiempo después de iniciada la ejecución de la obra. Esto ocurre para evitar retrasos en la ejecución de las obras y para cumplir con la calendarización de las obras. En muchos casos, se inicia su ejecución esperando contar con las validaciones faltantes para el momento en que sea necesario incluirlas, pero ello no siempre ocurre así y eso supone tropiezos en la ejecución.

d. Proceso de Monitoreo y Seguimiento

Matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas:

Dimensión Interna		
Fortalezas:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existe normatividad y mecanismos claros para hacer pública la información relacionada con la ejecución de los proyectos (licitar, contratar y ejecutar). 2. Los LOP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo. 	Debilidades:
<ol style="list-style-type: none"> 1. La información y los reportes que, según los LOP deben ser públicos, en muchos casos no están actualizados, no son públicos o no existen. 2. Existe una multiplicidad de sistemas desvinculados, lo que dificulta el control, monitoreo y seguimiento de los proyectos. 3. Los mecanismos de seguimiento y monitoreo están orientado al reporte de avances o de acciones realizadas, pero no necesariamente hacen transparente el uso de recursos, ni consideran la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. 		
Oportunidades:	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano apoyado por el Comité y Subcomité técnicos podría incorporar a los actores involucrados en el desarrollo metropolitano que favorecerían el monitoreo, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del Fondo. 2. La normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública federal y la de Jalisco establecen mecanismos claros para transparentar la información. 	Recomendaciones:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar mecanismos que permitan el acceso público a la información relacionada con la planeación, los estudios-costo beneficio, y los estudios de impacto ambiental de los proyectos apoyados con recursos del Fondo. 2. Involucrar a la academia, a organizaciones de la sociedad civil y a otras organizaciones ajenas al gobierno estatal, vinculadas con la política metropolitana, en la toma de decisiones del Fondo mediante su participación en el Consejo. 3. Unificar y/o vincular los sistemas estatales de información de los proyectos de las obras públicas en un sistema o plataforma que contemple todos los subprocesos y que sea de acceso público (en donde aplique). 		
Amenazas:	No aplican recomendaciones.	Recomendaciones:
Recomendaciones:		

<p>1. La normatividad federal sobre fiscalización y rendición de cuentas es ambigua en la definición de qué es la rendición de cuentas y no provee parámetros claros para orientar dichas políticas.</p>	<p>1. Facilitar el acceso a los reportes de avance al H. Congreso de la Unión que deben realizarse trimestralmente, mediante vínculos directos en el portal web del Fondo Metropolitano.</p>	<p>1. Facilitar el acceso a los reportes de las auditorías al Fondo, mediante vínculos directos en el portal web del Fondo Metropolitano.</p> <p>2. Implementar acciones de capacitación de los servidores públicos en materia de rendición de cuentas.</p> <p>3. Revisar metodológicamente la MIR del Fondo, y facilitar su acceso mediante vínculos directos en el portal web del Fondo Metropolitano.</p>
--	--	--

Fortalezas

- 1 Existe normatividad y mecanismos claros para hacer pública la información relacionada con la ejecución de los proyectos (licitar, contratar y ejecutar).

La existencia de mecanismos claros de transparencia y acceso a la información pública favorece la implementación de mecanismos robustos que pueden utilizar los órganos de gobierno del Fondo. En particular, en la sección de transparencia del portal web de la SIOP es posible consultar información sobre las licitaciones públicas, los concursos por invitación, las adjudicaciones directas. Así mismo, es público el padrón de contratistas de la Secretaría y, además, puede verse en vivo cada proceso de fallo de las licitaciones.

- 2 Los LOP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo.

En el Capítulo IX. Del informe de la ejecución de los Estudios programas y/o proyecto, Artículo 71, de los LOP del Fondo Metropolitano, se establece que: “Las entidades federativas deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos transferidos...”

Debilidades

- 1 La información y los reportes que, según los LOP deben ser públicos, en muchos casos no están actualizados, no son públicos o no existen.

En la revisión documental y de los portales web, se detectó que, en el apartado de las obras ejecutadas por la SIOP con recurso del Fondo Metropolitano, solamente hay información para 2013, 2014 y 2015. Lo mismo es cierto para las actas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Comité y Subcomité. Por otro lado, no fue posible encontrar ninguno de los reportes trimestrales de avance disponibles en línea, ni para la zona metropolitana de Guadalajara ni para la de Ocotlán. Finalmente, se detectó que el Fondo ha sido objeto de, al menos, dos auditorías por parte de la Secretaría de la Función Pública, en 2009 y en 2011, pero no fue posible acceder a los reportes través de los recursos en línea.

- 2 Existe una multiplicidad de sistemas desvinculados que dificultan el control, monitoreo y seguimiento de los proyectos.

El Sistema de Evaluación de Fondos de Inversión del Ramo 23 (SEFIR 23), mediante el cual la UPCP somete a evaluación y aprobación los proyectos del Fondo; el SECIP, Sistema de Evaluación y Control de la Infraestructura Pública, donde se registra el avance físico y financiero durante la ejecución de las obras; la bitácora electrónica de obra pública (BEOP), en la que se lleva un registro regular de la información relevante sobre el desarrollo de la obra. Además, se utiliza el Banco de Proyectos y el Sistema de Información de Proyectos de Inversión Pública (SIPRO), a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación. No todos los proyectos aparecen en todos los sistemas, ni todos marchan en paralelo sino de modo

inconexo y desfasado, interfiriendo con la claridad del proceso de monitoreo y de seguimiento de los proyectos y acciones del Fondo.

- 3 Los mecanismos de seguimiento y monitoreo están orientado al reporte de avances o de acciones realizadas, pero no necesariamente hacen transparente la toma de decisiones, ni consideran la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Existen distintos sistemas de control y seguimiento de los proyectos que contienen reportes de avances físicos y financieros, pero no existen mecanismos para que la sociedad civil, la academia y otras organizaciones cuyas actividades y experiencia sería relevante para el desarrollo metropolitano; se involucren en la toma de decisiones respecto al uso de los recursos del Fondo. Si bien las partes efectivamente involucradas operan de forma transparente unas con otras, es decir, están informadas de la manera en la que transcurren los diferentes procesos y subprocesos, su apertura hacia fuera es considerablemente menor. Adicionalmente, la Matriz de Indicadores para Resultados no es de acceso público, y tiene deficiencias conceptuales y metodológicas que obstaculizan su funcionalidad para proveer estructura y orientar los procesos del Fondo para el logro de sus objetivos.

Oportunidades

- 1 El Consejo para el Desarrollo Metropolitano apoyado por el Comité y Subcomité técnicos podría incorporar a otros actores involucrados en el desarrollo metropolitano (organizaciones de la sociedad civil, expertos, otras organizaciones relevantes), lo que favorecería fuertemente el monitoreo, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del Fondo.

En el panorama jalisciense actual, sería posible conformar un grupo mucho más inclusivo y amplio de actores que no forman parte del gobierno estatal, pero cuyas actividades y experiencia se relaciona con el desarrollo metropolitano, como son algunas organizaciones ciudadanas, de la sociedad civil, de planeación, de expertos o de empresarios, para participar en la determinación del uso que se da a los recursos del Fondo. Lo anterior podría ocurrir de forma complementaria a la utilización que al día de hoy ocurre, de algunos de los insumos que se generan en dichas organizaciones. La inclusión de otras organizaciones contribuiría a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

- 2 La normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública federal y la de Jalisco establecen mecanismos claros para transparentar la información.

La normatividad tanto federal como estatal es clara y precisa respecto a la transparencia y el acceso a la información pública, de modo que facilita y fortalece los mecanismos de implementación.

Amenazas

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

Derivado de esta ambigüedad, existe poca claridad respecto a las diferencias entre los diferentes conceptos que involucran la rendición de cuentas y, en muchos casos, se asume que la transparencia y acceso a la información pública es sinónimo de la rendición de cuentas.

e. Recomendaciones

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

Síntesis de las recomendaciones				
Prioridad	Recomendación	Objetivo	Actividades por Recomendación	Implicaciones por Actividad
1	Dotar al Consejo de mecanismos que garanticen la participación de otras instancias existentes del sector público, académico, ciudadano y de la iniciativa privada, que son competentes en el ámbito del desarrollo metropolitano, y que permitan el aprovechamiento de recursos de diversa índole que están disponibles.	<p>Consolidar la planeación hacia una visión realmente metropolitana con mecanismos incluyentes.</p> <p>Fortalecer el proceso de planeación.</p> <p>Hacer más eficiente la planeación creando sinergias y aprovechando los recursos disponibles.</p> <p>Fortalecer la rendición de cuentas.</p>	<p>1. Desarrollar reglas internas de funcionamiento del Consejo que garanticen la inclusión de otras organizaciones de los sectores públicos y civiles con competencia en temas metropolitanos.</p> <p>2. Realizar una invitación y convocatoria para que participen en el Consejo las organizaciones y/o personas cuyo conocimiento y experiencia sobre el desarrollo metropolitano pueda fortalecer al Consejo.</p>	<p>1. Jurídico-Administrativas. Implica diseñar y sancionar nuevas reglas para el funcionamiento del Consejo del Fondo Metropolitano.</p> <p>2. Operativas. Implica formular invitaciones y emitir convocatorias con reglas claras para fortalecer la inclusión del Consejo.</p>
2	Replantear la operación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y, particularmente, del Sub-comité Técnico de Evaluación de Proyectos, para que se consolide como un órgano técnico en donde se discuten y	Fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instancias de gobierno del Fondo, particularmente del Consejo y del Sub Comité Técnico de Evaluación de Proyectos.	1. Desarrollar reglas internas de funcionamiento de los órganos de gobierno del Fondo, particularmente del Subcomité Técnico, que garanticen la consolidación de un espacio técnico interdisciplinario y multisectorial.	<p>1. Jurídico-Administrativas. Implica diseñar y sancionar nuevas reglas para el funcionamiento del Subcomité Técnico.</p> <p>2. Operativas. Implica redefinir la estructura institucional y las</p>

	evalúan proyectos abordando la complejidad metropolitana y aprovechando el conocimiento y experiencia con que se cuenta dentro y fuera del gobierno estatal.	Fortalecer la elaboración de la cartera de proyectos mediante conocimiento técnico y científico sólido.	2. Verificar la inclusión de personal técnico de los gobiernos estatal y municipales, así como otros expertos técnicos con competencia en el desarrollo metropolitano.	funciones del Subcomité Técnico, en consistencia con los LOP.
3	Instaurar espacios de debate y de formación de los servidores públicos que se involucran en políticas y programas del ámbito metropolitano.	Avanzar en el entendimiento del fenómeno metropolitano. Fortalecer los procesos de planeación y gestión metropolitana. Consolidar una masa crítica de funcionarios públicos expertos en el tema metropolitano.	1. Diseñar un programa permanente de formación y discusión del desarrollo metropolitano. 2. Diseñar las reglas para el funcionamiento del programa de formación para el desarrollo metropolitano. 3. Instaurar canales de vinculación con instituciones existentes con competencia en el desarrollo metropolitano.	1 y 2. Jurídico-Administrativas. Implica diseñar y sancionar un nuevo programa de formación, incluyendo sus reglas internas de operación. 3. Operativas. Implica evaluar, seleccionar y diseñar programas y/o espacios, tanto en el propio gobierno estatal o los municipales, como en instituciones académicas, para lograr la participación de los involucrados en el Fondo.
4	Reformular el calendario interno de operación del Fondo, adelantando el proceso de planeación y de preparación y revisión de las fichas técnicas, para utilizar el tiempo disponible antes del inicio de la captura en el SEFIR23 y favorecer la consecución de los procesos subsecuentes.	Hacer más eficiente el proceso de planeación. Garantizar el cumplimiento de los requisitos y la atención de las observaciones a los proyectos. Favorecer la obtención de recursos del Fondo en tiempo y forma.	1. Desarrollar reglas internas de operación que establezcan metas y participantes en las diferentes actividades involucradas en el proceso de planeación del Fondo. 2. Instaurar un cronograma de trabajo bien definido con las fechas límites para la consolidación de cada proceso. 3. Instaurar un mecanismo de coordinación y participación entre las áreas involucradas.	1. Jurídico-Administrativas. Implica diseñar y sancionar nuevas reglas internas para el proceso de planeación del Fondo. 2. y 3. Operativas. Implica replantear cada etapa de la planeación y establecer mecanismos de coordinación y participación entre las áreas involucradas.
5	Utilizar un sistema único de control y seguimiento de proyectos o, en su defecto, sistemas interconectados que interactúen entre sí.	Contar con un sistema de control y seguimiento de proyectos eficiente y efectivo. Contar con información homogénea y consistente.	1. Continuar con el proceso de desarrollo del proyecto de integración de los sistemas. 2. Implementar una serie de casos piloto para garantizar su buen funcionamiento.	1. Operativas. Implica mantener reuniones de trabajo y coordinación para lograr la operatividad del proyecto de sistema integrado.

		Hacer más eficiente la gestión de la información, disminuyendo la carga de trabajo.	3. Implementar el proyecto.	2. Operativas. Implica poner a prueba el sistema a partir de casos hipotéticos. 3. Operativas. Implica pasar de las pruebas a la práctica.
6	Revisar metodológicamente, y facilitar el acceso a la MIR del Fondo.	Fortalecer el monitoreo y seguimiento de los resultados del Fondo. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.	1. Revisar metodológicamente la estructura de la MIR. 2. Redefinir sus componentes.	1. Operativas. Implica hacer una revisión metodológica de la MIR. 2. Operativas. Implica hacer consistente la estructura interna de la MIR.
7	Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, con un enfoque de inclusión y participación efectiva.	Fortalecer el monitoreo y seguimiento de los resultados del Fondo. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.	1. Rediseñar el portal web del Fondo para contar con vínculos directos a la información relevante de los proyectos del Fondo: Planes de desarrollo metropolitano, actas, convenios, reportes de avance y minutas y/o videos de las sesiones del Consejo. 2. Instaurar mecanismos para vincular los sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan la publicación y actualización de la información en el portal web. 3. Desarrollar mecanismos de comunicación basados en redes sociales.	1. Operativas. Implica rediseñar los portales web para incluir información fundamental del Fondo. 2. Operativas. Implica hacer una revisión de los sistemas de información y los portales web existentes, y rediseñarlos para lograr su interconexión. 3. Operativas. Implica desarrollar un programa de comunicación social del Fondo utilizando como plataforma las redes sociales.

Descripción de las recomendaciones

1. Dotar al Consejo de mecanismos que garanticen la participación de otras instancias existentes del sector público, académico, ciudadano y de la iniciativa privada, que son competentes en el ámbito del desarrollo metropolitano, y que permitan el aprovechamiento de recursos de diversa índole que están disponibles.

En el estado existen instancias cuyos recursos, experiencia y conocimiento podrían ser aprovechados para fortalecer el debate, planeación y toma de decisiones sobre el desarrollo metropolitano. Si esas instancias participaran como integrantes del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, su operación no sólo sería más inclusiva coadyuvando a fortalecer la integralidad de la visión del desarrollo metropolitano, sino que también estaría mejor dotada de recursos técnicos, humanos, financieros, etc. Para que las acciones que se llevan a cabo con los recursos del Fondo coadyuven al desarrollo metropolitano de largo plazo, se necesita fortalecer la integralidad de su visión, considerando los impactos de las obras en el mediano y en el largo plazo, evitando consecuencias negativas. Lo anterior solamente es posible incluyendo a las entidades y organizaciones cuya participación es relevante para el desarrollo metropolitano, independientemente de quienes son. Adicionalmente, un Consejo amplio e incluyente tendría un alto impacto en términos de transparencia y rendición de cuentas.

2. Replantear la operación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y, particularmente, del Sub-comité Técnico de Evaluación de Proyectos, para que se consolide como un órgano técnico en donde se discuten y evalúan proyectos abordando la complejidad metropolitana y aprovechando el conocimiento y experiencia con que se cuenta dentro y fuera del gobierno estatal.

El Subcomité Técnico, como opera en la actualidad, es un espacio de formulación técnica de proyectos de obra, pero que no necesariamente considera las políticas sectoriales y metropolitanas que le dan sentido a dichos proyectos. Replantando la forma en que opera, podría constituirse como un órgano técnico más sólido, con una visión metropolitana de largo plazo (mayor a lo que dura la administración estatal) y con capacidad de hacer operativas las políticas públicas metropolitanas utilizando los recursos del Fondo. De ese modo, se fortalecería también la operación del Consejo como órgano colegiado que construye la visión de la metrópoli, así como los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para su desarrollo, apoyado en un brazo técnico sólido.

3. Instaurar espacios de debate y de formación de los servidores públicos que se involucran en políticas y programas del ámbito metropolitano.

Aunque el desarrollo metropolitano es un tema que ha venido colocándose en la agenda política y pública hace años, aún no ha logrado consolidarse sobre todo por la complejidad conceptual, de gestión político-administrativa y operativa que involucra. Sin embargo, el desarrollo metropolitano es estratégico y de vital importancia. La noción territorial de la

planeación al día de hoy, se concentra en las demarcaciones locales y estatales, pero no ha logrado consolidarse en el espacio metropolitano y, por lo tanto, está supeditada a estilos de gestión política más que a una visión integradora con impactos de mediano y largo plazos. Ante estos hechos, es conveniente contar con espacios de debate y de formación continua, en los que participen todos aquellos funcionarios de los gobiernos estatal y municipales, que están vinculados con el tema metropolitano, de modo que se fortalezca su entendimiento y la capacidad de gestión.

4. Reformular el calendario interno de operación del Fondo, adelantando el proceso de planeación y de preparación y revisión de las fichas técnicas, para utilizar el tiempo disponible antes del inicio de la captura en el SEFIR23 y favorecer la consecución de los procesos subsecuentes.

Implementar un proceso de planeación más eficiente, vinculado a la formulación y revisión de las fichas técnicas de los proyectos por parte de diferentes áreas que participan en la operación del Fondo, favorecería el flujo y consecución de los diferentes procesos del Fondo, particularmente los de gestión y ejecución. Si se aprovechan los meses intermedios del año para planear y discutir la canasta de proyectos para el ejercicio siguiente, y para iniciar la formulación de fichas técnicas que pueden ser revisadas y reformuladas sin la presión del tiempo para operar el Fondo, permitiría contar con avances relevantes en la formulación de los proyectos para el momento de la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que además contarían con la participación de otras áreas cuyo perfil profesional es similar al de la UPCP. De ese modo, se podrían fortalecer conceptual y técnicamente los proyectos y sus fichas técnicas.

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

Contar con un sistema único de gestión de proyectos, o en su defecto, sistemas varios pero interconectados y que interactúan entre sí serviría para evitar duplicidad de esfuerzos en la generación de la información; se favorecería también la claridad, precisión y consistencia; se posibilitaría mantener actualizado el sistema, tanto para fines de consulta pública, como de gestión interna de todo tipo, facilitaría su administración y reduciría costos. Favorecería el seguimiento de los proyectos apoyados con recursos del Fondo y el cálculo de los indicadores de Mide Jalisco y de la MIR. El contexto actual de desarrollo de las TIC permite lograr un sistema único de registro de la información de todos los proyectos de obra pública con los requerimientos y las credenciales necesarias.

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

La matriz sirve teóricamente para fortalecer la evaluación de los resultados, así como para monitorear y dar seguimiento mediante indicadores de diversa índole al logro de las metas y

alcance los objetivos. Sin embargo, la evidencia apunta a que las deficiencias conceptuales y metodológicas limitan su efectividad práctica. Adicionalmente, facilitaría el seguimiento de los logros si se contara con vínculos en el portal web del Fondo hacia el sitio en donde se encuentran los indicadores de desempeño del Fondo.

7. Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, con un enfoque de inclusión y participación efectiva.

En un contexto en el que se requiere fortalecer el proceso de planeación del Fondo, hacerlo más inclusivo desde el punto de vista de la sociedad civil y de otras instancias estatales y municipales con competencia en el desarrollo metropolitano, favorecería una mayor apertura al escrutinio público. No es sólo una cuestión de generar información, sino de favorecer su aprovechamiento tanto por los funcionarios del gobierno estatal, como de la sociedad civil en general. Ello mismo aplica para el proceso de ejecución, ya que los ciudadanos deberían poder conocer sobre las obras que los afectan de una u otra forma. Aunado a lo anterior, si se fortalecieran los mecanismos disponibles para la transparencia y acceso a la información pública, se estarían dando pasos importantes hacia la rendición de cuentas. Ello implicaría un Fondo no sólo más transparente y más abierto a la rendición de cuentas, sino que, en el largo plazo, podría traducirse en mayor eficacia para lograr el desarrollo metropolitano.

7. CONCLUSIONES

El Fondo Metropolitano fue concebido desde su origen para atender un problema que enfrentan las grandes ciudades de México: La inexistencia de mecanismos efectivos para gestionar las zonas metropolitanas. Esta limitación se debe a que, las zonas metropolitanas, se extienden más allá de las jurisdicciones político-administrativas, a pesar de que comparten una misma área urbana, además de redes funcionales de todo tipo. El resultado es que las zonas metropolitanas no pueden ser gestionadas desde el gobierno local, ya que su visión se limita a solamente un fragmento de la ciudad, pero tampoco pueden ser gestionadas desde el gobierno estatal, ya que la visión es demasiado amplia y puede perder de vista las características locales. En ese tenor, el Fondo Metropolitano buscó, para su operación, la integración de un Consejo en donde se sentarían todos los actores relevantes para la gestión de la ciudad, incluyendo los del gobierno estatal, los de los gobiernos municipales, del gobierno federal y de organizaciones de la sociedad civil, practicantes, académicos y empresarios, entre otros. El Consejo estaría apoyado por un brazo técnico robusto, encargado de formular y evaluar proyectos, pero desde un punto de vista estrictamente técnico y, finalmente, utilizaría un mecanismo de financiamiento profesional y transparente en la forma de un fideicomiso.

El Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco está conformado por tres fondos: los de las zonas metropolitanas de Guadalajara, de Ocotlán y de Puerto Vallarta. Debido a que este último es un Fondo Metropolitano compartido entre Jalisco y Nayarit, fue excluido de esta evaluación. Sin embargo, considerando que la operación del Fondo tiene un predominio del gobierno estatal, se puede afirmar que la operación de cada uno de los tres fondos es muy similar y solamente con algunos matices diferentes (aunque hay que recordar que el Fondo Metropolitano de Puerto Vallarta es operado alternando un año el Gobierno de Jalisco y el otro el Gobierno de Nayarit).

En esta evaluación se tuvieron varios hallazgos que muestran que, si bien el Fondo tiene capacidad de funcionar adecuadamente, en muchos casos no está haciéndolo de buena forma. Probablemente la limitación más importante se relaciona con los órganos de gobierno del Fondo. Se encontró evidencia de que todos ellos sesionan de forma regular y abordan asuntos que son necesarios para la operación del Fondo. Sin embargo, dicha operación no busca lograr una gobernanza metropolitana efectiva, en donde todos los actores relevantes participan, debaten, evalúan técnicamente alternativas de acción, y deciden los proyectos con el mayor impacto metropolitano esperado. Más bien, se observó que los órganos de gobierno cumplen con los LOP del Fondo, pero los procesos de toma de decisión subyacentes, son los mismos que se siguen para la gestión tradicional de los recursos públicos, sin que se observe una diferenciación respecto a otros fondos u otras fuentes de ingreso.

Por otro lado, esta evaluación ha servido para identificar diversos cuellos de botella que obstaculizan la correcta operación del Fondo. Algunos de estos cuellos de botella, sobre todo

los correspondientes a la planeación y la gestión del Fondo, pueden ser resueltos desde los órganos de gobierno del Fondo en el Estado de Jalisco, sin embargo, otros dependen directamente de la contraparte federal, que es la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública. Aunque no se puede hacer nada directamente para resolver dichos cuellos de botella desde el Gobierno del Estado de Jalisco, sí es posible planificar las actividades internas previendo los obstáculos potenciales, es decir, se puede aprovechar la experiencia en la operación del Fondo para resolver conflictos que, probablemente, ocurrirán.

Aun con la existencia de algunos obstáculos en la operación del Fondo, durante la evaluación se observó que hay procesos que funcionan adecuadamente y que favorecen la operación del Fondo. En particular, los procesos relacionados con la licitación y contratación de obras, así como los que se refieren su ejecución, gozan de un marco legal amplio y sólido, que representa una fortaleza para perseguir los objetivos del Fondo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anguiano Gómez, C., González Romero, V., Gutiérrez Pulido, H., ed. 2010. *Dos Décadas en el Desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Ayllón, S. y Merino, M. 2009. *Cuadernos sobre rendición de cuentas*. México: Secretaría de la Función Pública y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Ballescá, Mónica. 2015. *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación para un gobierno subnacional. La experiencia de Jalisco, México* en Sanabria, Pablo, Coord. 2015. *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2013. *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2015. *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015 México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco. 2017. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Iracheta, A. y Iracheta, J. 2014. *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México: CIDE, Centro CLEAR para América Latina, SHCP, BID, Colegio Mexiquense, Centro Eure.
- Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco. 2004. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2015. México: H. Congreso de la Unión.
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios. 2000. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Jalisco y sus Municipios. 2013. Jalisco, México: H. Congreso del Estado de Jalisco.
- Maldonado, C. y Galindez, C. 2014. *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. México: CIDE, Centro CLEAR para América Latina.
- Schedler, Andreas. 1999. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia, México: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. 2014. *Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas*. Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y Despacho del Secretario.

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. 2017. “Lineamientos Generales el Monitoreo y Evaluación de los Programas Públicos del Gobierno de Jalisco.” *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas. 2014. *Manual de Organización y Procedimientos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas*. Guadalajara, Jalisco: Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y Despacho del Secretario.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Cartera: Conjunto de estudios, programas y/o proyectos de inversión ubicados dentro de la circunscripción territorial de la entidad federativa.

Comité: Comité Técnico del Fideicomiso.

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

Consejo: el Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

Demarcaciones territoriales: El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Desarrollo metropolitano: El proceso de ordenamiento territorial de una zona metropolitana de uno o varios municipios, de una o varias entidades federativas, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la planeación y regulación, para la conservación, mejoramiento y crecimiento de las metrópolis.

Desarrollo regional: El proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.

Desarrollo urbano: El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Entidades federativas: Los Estados integrantes de la Federación y la Ciudad de México.

Equipamiento: El conjunto de bienes muebles que sean indispensables para el funcionamiento de los diversos espacios que se contemplan en los proyectos de inversión.

Estudios, programas y/o proyectos: Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento.

Expediente técnico: El documento (Estudio, Nota Técnica, Nota Técnica con CAE, Análisis Costo- Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado) presentado por la entidad federativa, de acuerdo al monto solicitado para el programa y/o proyecto.

Fondo: Fondo Metropolitano.

Gastos indirectos: Los gastos necesarios para la supervisión, control, inspección y vigilancia de las obras financiadas por el Fondo.

Instancia ejecutora: Las entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales u otros organismos públicos encargados de llevar a cabo los Estudios, programas y/o proyectos de inversión.

Lineamientos: Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano.

Municipio: La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación.

Nota Técnica: El documento que contiene la descripción general del programa y/o proyecto y que establece, de manera detallada, la problemática a resolver, las actividades a realizar, los beneficios del proyecto, el marco de referencia, costos, condiciones operativas y administrativas, tiempos de ejecución y especificaciones técnicas, entre otros.

SEDATU: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; **SEMARNAT:** la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; **SFP:** la Secretaría de la Función Pública;

SHCP: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Subcomité: Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos.

TESOFE: la Tesorería de la Federación.

UPCP: la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP.

DIRECTORIO DE PARTICIPANTES

Funcionarios públicos que fueron entrevistados

Secretaría de Infraestructura y Obra Pública:

Nombre: Mtro. Carlos Miguel Soto Vega

Cargo: Director de Gestión Metropolitana y Programas Especiales

Fecha de entrevista: 10 de noviembre de 2017 **Hora de entrevista:** 8 am

Nombre: Arq. José Humberto Moreno León

Cargo: Encargado de la Coordinación de Proyectos de Infraestructura

Fecha de entrevista: 22 de noviembre de 2017 **Hora de entrevista:** 12:30 pm

Nombre: Dr. Gilberto Sánchez Pantoja

Cargo: Coordinador General de Gestión Gubernamental

Fecha de entrevista: 22 de noviembre de 2017 **Hora de entrevista:** 1 pm

Nombre: Ing. Jacinto de la O Campos

Cargo: Director General Sectorial

Fecha de entrevista: 22 de noviembre de 2017 **Hora de entrevista:** 4:30 pm

Nombre: Mtro. Héctor Ruíz López

Cargo: Director General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional

Fecha de entrevista: 15 de febrero de 2018 **Hora de entrevista:** 12 pm

Nombre: Lic. Pedro Salvador Delgado

Cargo: Director General Jurídico

Fecha de entrevista: 16 de febrero de 2018 **Hora de entrevista:** 10 am

Nombre: Mtro. Gerardo Valdivia Cervantes

Cargo: Director de Arquitectura y Urbanismo

Fecha de entrevista: 16 de febrero de 2017 **Hora de entrevista:** 11 am

Nombre: Arq. Eduardo Aguirre Nungaray

Cargo: Director General de Obras Públicas

Fecha de entrevista: 16 de febrero de 2018

Hora de entrevista: 4 pm

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas:

Nombre: Lic. Raúl Ríos Domínguez

Cargo: Director de Gestión de Fondos, Subsecretaría de Planeación

Fecha de entrevista: 15 de febrero de 2018

Hora de entrevista: 2 pm

Nombre: Mtra. María Guadalupe Cid Escobedo

Cargo: Directora General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público

Fecha de entrevista: 15 de febrero de 2018

Hora de entrevista: 5 pm

BANOBRAS, Delegación Jalisco:

Nombre: Lic. María Luisa Gabriela Ramírez Oliva

Cargo: Delegada de BANOBRAS en Jalisco

Fecha de entrevista: 23 de noviembre de 2017

Hora de entrevista: 9 am

Personas externas al Gobierno de Jalisco

Nombre: Mtro. Francisco de Alba

Cargo: Asesor en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación

Fecha de entrevista: 16 de febrero de 2018

Hora de entrevista: 1 pm

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

Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP:

Nombre: Lic. Adriana de León Paz

Cargo: Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestario

Personas externas al Gobierno de Jalisco

Nombre: Dr. Ricardo Villanueva Lomelí

Cargo: Rector del Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara

Equipo de trabajo de Centro Eure S.C.:

Nombre: Dr. José A. Iracheta Carroll

Función: Coordinación General

Nombre: Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta

Función: Coordinación Técnica

Nombre: Dra. Dasha Durán Fernández

Función: Responsable del Trabajo de Campo

Nombre: Lic. Claudia Vilorio Giraldo

Función: Apoyo en Trabajo de Campo

Nombre: Mtra. Jimena Iracheta Carroll

Función: Analista

Nombre: Lic. Eliel Francisco Antonio

Función: Analista

Nombre: Lic. Denisse Ortiz Ortiz

Función: Coordinación Administrativa

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

a. Proceso de Planeación

		Dimensión Interna	
		Fortalezas:	Debilidades:
		1. La operación interna y la comunicación entre las dependencias responsables de la SIOP funciona adecuadamente. 2. Hay solvencia técnica para desarrollar proyectos y sus fichas técnicas. 3. Los instrumentos de planeación estatal y local contemplan la planeación y desarrollo metropolitano.	1. No se aprovechan los recursos humanos e institucionales existentes en las zonas metropolitanas para la planeación. 2. La estructura del proceso de planeación es muy dependiente de los “estilos de gestión”. 3. La participación de la ciudadanía es únicamente tangencial (consultas durante la formulación de planes y programas estatales y municipales), pero no es efectiva para opinar y aportar a la toma de decisiones al interior del Consejo.
Dimensión Externa	Oportunidades:	No aplican recomendaciones.	Recomendaciones:
	1. La Ley de Disciplina Financiera favorece replantear todos los procesos para hacerlos más eficientes. 2. Existe un aparato con mucha capacidad técnica fuera del gobierno estatal que fortalecería mucho la planeación del Fondo. 3. El desarrollo metropolitano ha crecido en relevancia en el debate público científico, técnico, académico y político.		1. Instrumentar mecanismos efectivos de participación ciudadana en el proceso de conformación de la cartera de proyectos del Fondo. 2. Dotar al Consejo de mecanismos que garanticen la participación de otros organismos existentes, que son competentes en el ámbito del desarrollo metropolitano, y que permitan el aprovechamiento de recursos de diversa índole que están disponibles.
	Amenazas:	Recomendaciones:	Recomendaciones:
	1. Falta de certeza respecto al presupuesto disponible para cada zona metropolitana, evitando planeación efectiva y de largo plazo.	1. Aprovechar de mejor manera la capacidad técnica de la SIOP y de su experiencia en la elaboración de las fichas técnicas, para tratar de prever las	1. Dotar a los actores involucrados en el proceso de respuesta a las observaciones a las fichas técnicas, de un marco normativo que otorgue

<p>2. Los LOP no favorecen la participación efectiva de entes fuera del gobierno estatal.</p> <p>3. La visión metropolitana es compleja, poco entendida y no corresponde a la definición política-administrativa de los municipios.</p>	<p>observaciones que podrían involucrar la obtención de insumos de entidades ajenas a ellos.</p> <p>2. Incluir en los instrumentos de planeación estatal y locales que contemplan el desarrollo metropolitano, acciones destinadas a la capacitación ad hoc de los servidores públicos locales que se involucran en la implementación de acciones en este ámbito.</p>	<p>certeza respecto a los tiempos en que este proceso debe ocurrir.</p> <p>2. Replantear la operación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y, particularmente, del Sub-comité Técnico de Evaluación de Proyectos, para que se consolide como un órgano técnico en donde se discuten y evalúan proyectos abordando la complejidad metropolitana y aprovechando el conocimiento y experiencia con que se cuenta dentro y fuera del gobierno estatal.</p> <p>3. Instrumentar mecanismos que permitan contar con más recursos que puedan destinar a las tareas de planeación a las áreas de la SIOP en las que se determine relevante en tareas de planeación.</p>
---	---	--

b. Proceso de Gestión

		Dimensión Interna	
		<p>Fortalezas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los entes gestores del Fondo tienen solvencia técnica para solventar la mayoría de las observaciones de fichas técnicas. 2. El enlace entre el gobierno estatal y el gobierno federal es eficiente y opera adecuadamente. 3. Hay claridad respecto a los LOP y requisitos para las fichas técnicas, así como para las funciones que desempeña cada área para gestionar los proyectos. 	<p>Debilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No hay canales de comunicación directa entre los responsables de la gestión y el evaluador. 2. Quien solventa las observaciones a las fichas técnicas puede requerir información que se genera fuera de su ámbito de acción (por ejemplo, por contratistas). 3. El “lenguaje técnico” que utiliza la UPCP no es necesariamente el mismo que utiliza la SIOP, derivado de perfiles profesionales diferentes.
Dimensión Externa	<p>Oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los LOP y el contenido de las fichas técnicas del Fondo Metropolitano es relativamente estable, por lo que se podría vincular el proceso de planeación con la elaboración de proyectos y fichas técnicas que las satisfagan. 	No aplican recomendaciones.	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer mecanismos de participación y comunicación intersectorial en la definición de la cartera anual de proyectos, de manera que la información fluya de mejor forma.
	<p>Amenazas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No son claros los criterios de evaluación de proyectos por parte de la UPCP. 2. Algunas observaciones a las fichas técnicas requieren insumos provenientes de entes ajenos al gobierno estatal. 3. No existen mecanismos formales para objetar, discutir y/o debatir las observaciones a proyectos 	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer mecanismos para solventar las observaciones que permitan la rápida intervención de actores diferentes a la SIOP. 	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer un mecanismo de revisión interna entre el equipo de gestión y el equipo del enlace entre el gobierno estatal y la UPCP, para que ocurra un proceso de retroalimentación respecto al contenido y “lenguaje técnico” de las fichas técnicas, aprovechando que el “lenguaje técnico” del enlace es más cercano al de la UPCP.

c. Proceso de Ejecución

		Dimensión Interna	
		<p>Fortalezas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con la capacidad técnica, humana y financiera para realizar las obras públicas en tiempo y forma. 2. La interacción entre las áreas responsables de las etapas de licitación, asignación y contratación de obras ocurre de forma eficiente. 3. Las dependencias ejecutoras de obra pública cuentan con amplia experiencia para programar y ejecutar las obras en tiempo y forma, así como para ajustar los proyectos en caso de situaciones imprevistas. 	<p>Debilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los mecanismos para garantizar que los contratistas cuenten con las capacidades necesarias para ejecutar obras públicas, aun cuando cumplen con la normatividad, tienen limitaciones que, en algunos casos, se pueden traducir en insuficiencia técnica.
Dimensión Externa	<p>Oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo es muy claro y preciso respecto a la obra pública. 	<p>No aplican recomendaciones.</p>	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluar y replantear (cuando aplique) los mecanismos de control y validación de los contratistas en el padrón de la SIOP, para reducir las posibilidades de asignar obra pública a contratistas que no cuenten con la capacidad técnica, material o física requerida. 2. Dotar al marco normativo estatal de instrumentos que regulen con mayor precisión los tiempos del proceso para obtener autorizaciones y/o validaciones para obra pública entre instancias estatales.
	<p>Amenazas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los tiempos para licitar, contratar e iniciar la ejecución de los proyectos puede ser insuficiente si los proyectos no se validan en tiempo y forma por parte de la UPCP. 2. Algunos conceptos para los proyectos requieren validación de entes ajenos al gobierno estatal, y esas validaciones pueden ocurrir fuera de los tiempos programados para la ejecución de proyectos. 	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar las tareas de planeación y de desarrollo de las fichas técnicas preliminares, en un momento anterior del año, aprovechando desde la publicación del PEF en noviembre del año anterior, a fin de hacerlas más efectivas y eficaces para disminuir las posibilidades de que afecten la ejecución. 	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporar en la calendarización de los proyectos de obra pública, períodos de “contingencia”, que permitan el obtener autorizaciones y/o validaciones por parte de organismos externos, cuando así sea el caso (por ejemplo, PEMEX o CFE), o como resolver situaciones imprevistas de las obras.

d. Proceso de Monitoreo y Seguimiento

		Dimensión Interna	
		<p>Fortalezas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe normatividad y mecanismos claros para hacer pública la información relacionada con la ejecución de los proyectos (licitar, contratar y ejecutar). 2. Los LOP establecen de forma clara los mecanismos de seguimiento y monitoreo. 	<p>Debilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La información y los reportes que, según los LOP deben ser públicos, en muchos casos no están actualizados, no son públicos o no existen. 2. Existe una multiplicidad de sistemas desvinculados, lo que dificulta el control, monitoreo y seguimiento de los proyectos. 3. Los mecanismos de seguimiento y monitoreo están orientado al reporte de avances o de acciones realizadas, pero no necesariamente hacen transparente el uso de recursos, ni consideran la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.
Dimensión Externa	<p>Oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano apoyado por el Comité y Subcomité técnicos podría incorporar a los actores involucrados en el desarrollo metropolitano que favorecerían el monitoreo, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas del Fondo. 2. La normatividad sobre transparencia y acceso a la información pública federal y la de Jalisco establecen mecanismos claros para transparentar la información. 	No aplican recomendaciones.	<p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar mecanismos que permitan el acceso público a la información relacionada con la planeación, los estudios-costo beneficio, y los estudios de impacto ambiental de los proyectos apoyados con recursos del Fondo. 2. Involucrar a la academia, a organizaciones de la sociedad civil y a otras organizaciones ajenas al gobierno estatal, vinculadas con la política metropolitana, en la toma de decisiones del Fondo mediante su participación en el Consejo. 3. Unificar y/o vincular los sistemas estatales de información de los proyectos de las obras públicas en un sistema o plataforma que contemple todos los subprocesos y que sea de acceso público (en donde aplique).
	<p>Amenazas:</p>	Recomendaciones:	Recomendaciones:

<p>1. La normatividad federal sobre fiscalización y rendición de cuentas es ambigua en la definición de qué es la rendición de cuentas y no provee parámetros claros para orientar dichas políticas.</p>	<p>1. Facilitar el acceso a los reportes de avance al H. Congreso de la Unión que deben realizarse trimestralmente, mediante vínculos directos en el portal web del Fondo Metropolitano.</p>	<p>1. Facilitar el acceso a los reportes de las auditorías al Fondo, mediante vínculos directos en el portal web del Fondo Metropolitano. 2. Implementar acciones de capacitación de los servidores públicos en materia de rendición de cuentas. 3. Revisar metodológicamente la MIR del Fondo, y facilitar su acceso mediante vínculos directos en el portal web del Fondo Metropolitano.</p>
--	--	--

ANEXO 2: VALORACIÓN FINAL DEL FONDO METROPOLITANO

Nombre del Fondo:	Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco
Modalidad:	Infraestructura e inversión pública
Dependencia/Entidad:	Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
Unidad Responsable:	Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales de la Dirección General Sectorial
Tipo de Evaluación:	De procesos
Año de la Evaluación:	2017

Objetivo	Nivel	Justificación
Identificar en qué medida la planeación del programa contribuye a la optimización de sus procesos.	1.5	Los mecanismos de planeación del Fondo son poco ciertos y dependen, en buena medida, de los “estilos de gestión”. Además, los órganos de gobierno del Fondo no aprovechan los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles en el estado para fortalecer la operación del Fondo.
Determinar si el proceso de gestión del fondo es adecuado para garantizar el mayor financiamiento posible para acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.	3	El proceso de gestión está bien aceitado y los mecanismos de coordinación funcionan adecuadamente. Sin embargo, los recursos disponibles para gestionar el Fondo son insuficientes y las áreas responsables pueden enfrentar obstáculos para solventar los requerimientos de participación en el Fondo.
Determinar si el funcionamiento de los procesos permite la ejecución oportuna de acciones, proyectos de infraestructura y obra pública.	4	Los procesos de ejecución del Fondo son los más sólidos y los que cuentan con mayores recursos para su buen funcionamiento. Las áreas responsables de la ejecución tienen recursos humanos calificados, además de que el andamiaje institucional es fuerte.
Determinar si el seguimiento y monitoreo de las acciones, proyectos de infraestructura y obra pública contribuyen al cumplimiento de los objetivos planteados por el Fondo.	1.5	Los mecanismos disponibles para el seguimiento y monitoreo son débiles en general. Aunque el monitoreo y seguimiento interno que realiza la dependencia responsable del Fondo es sólido, los sistemas no son de acceso público. Por otro lado, la Matriz de Indicadores para Resultados enfrenta varias limitaciones en su construcción, de modo que no es una herramienta que oriente los procesos de seguimiento y monitoreo. Finalmente, hay poca participación de actores distintos al gobierno estatal y municipales, de modo que mecanismos efectivos de rendición de cuentas son muy limitados.
Valoración final	2.5	

ANEXO 3: FICHA TÉCNICA DE LA ENTIDAD EVALUADORA

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

ANEXO 4: FICHA DE IDENTIFICACIÓN Y EQUIVALENCIA DE PROCESOS

Modelo General de Procesos	Número de Secuencia	Procesos del Programa Identificados por el Evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación).	1	<p>Planeación de la cartera de proyectos para el Fondo: Sesiona el Consejo con las dependencias del Estado y municipios que lo conforman para conformar la cartera de proyectos que se va a ejecutar para las áreas metropolitanas. Sesiona el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos para validar la cartera de proyectos.</p>
Gestión del Fondo.	2	<p>Desarrollo de Proyectos: la Dirección General de Proyectos de Obra Pública de la SIOP, en particular la Coordinación de Proyectos de Infraestructura, desarrolla las fichas técnicas de los proyectos e integra los expedientes con el resto de los requisitos para alimentar el Sistema de Evaluación de Fondos de Inversión del Ramo 23 (SEFIR 23) de la UPCP.</p>
	3	<p>Aprobación de los proyectos: que se lleva a cabo dos partes. Primero la alimentación del sistema de la UPCP con los expedientes de los proyectos; y luego la revisión de las fichas técnicas y emisión de observaciones por parte de la UPCP, así como su correspondiente ajuste y corrección, que es responsabilidad de la Dirección General Sectorial y particularmente de la Dirección de Gestión Metropolitana y Programas Especiales, con apoyo de las direcciones generales de Proyectos de Obra Pública y de Obras Públicas de la SIOP, así como de consultores, proyectistas y municipios cuando corresponda.</p>
	4	<p>Radicación de los recursos: una vez que las fichas técnicas son aprobadas por la UPCP, la Dirección General de Programación, Presupuesto y Evaluación del Gasto Público de la SEPAF, recibe los recursos financieros provenientes de la Federación, mismos que son transferidos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS) que funge como Fiduciario de los fondos metropolitanos de Jalisco, en un plazo no mayor a 72 horas.</p>
Ejecución.	5	<p>Licitación, adjudicación y contratación: pocos días después de la aprobación de un proyecto en la UPCP, la Dirección General de Seguimiento, Evaluación y Desarrollo Institucional, a través de Compranet, hace el lanzamiento de la convocatoria para la licitación de las obras, misma que se publica en los diarios de mayor circulación de Jalisco. Posteriormente, sesiona el Comité de Adjudicación de Obra Pública (CAOP), se abren las propuestas y se emite el fallo, que se trasmite en vivo.</p> <p>Luego se genera la Orden de Trabajo y se conforma el expediente previo, que incluye toda la documentación de la obra; se envía a la Dirección General Jurídica de la SIOP para su validación y para elaborar el contrato. Esa Dirección verifica todos los requisitos del contratista. Por último, se firma el contrato por parte de la SIOP y del ejecutor y se emiten las órdenes de trabajo.</p>

Modelo General de Procesos	Número de Secuencia	Procesos del Programa Identificados por el Evaluador
	6	Construcción de obra pública: Se ejecuta la construcción de la obra basándose en lo acordado en los Consejos y Comités, así como en el Contrato formalizado entre la SIOP y el ente ejecutor.
Evaluación y Monitoreo.	1-6	Publicación de Informes trimestrales y finales: Se publican los informes financieros y de avances físicos de las obras en el Sistema de Evaluación y Control de la Infraestructura Pública (SECIP). Así mismo, el supervisor, el súper-intendente y/o el encargado de la obra llevan un registro regular de la información relevante sobre el desarrollo de la misma a través de la Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP).
		Publicación de Actas y Lineamientos de Operación: los Acuerdos tomados en las sesiones ordinarias y extraordinarias, tanto del Consejo, como del Comité y el subcomité técnicos, se suben a la en la página del Fondo y son de libre acceso al público. Así mismo, es pública y de fácil acceso la contenida en los LOP.

Procesos identificados por el evaluador que no coinciden con el Modelo general de procesos		
Otros procesos (nombre del proceso)	Número de secuencia	Describa brevemente
-	-	-
-	-	-

ANEXO 5: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Evaluación del Fondo Metropolitano de Jalisco

GUÍA DE ENTREVISTA PARA EL EVALUADOR

Dependencia: _____ Fecha ____/____/2017

Entrevistado(a): _____

Cargo: _____ Proceso: _____

Tipo: Presencial Telefónica Video conferencia Escrita

I. CONOCIMIENTO DEL FONDO

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

II. FLUJO OPERATIVO Y PROCESOS

2. ¿Cuáles son los principales procesos del Fondo?

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

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

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

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

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

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

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

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

III. ÁREAS DE OPORTUNIDAD

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

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

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

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

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

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

10. ¿Existen cuellos de botella en su proceso?

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

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

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

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

IV. SEGUIMIENTO, MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

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

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

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

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

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

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